



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

**CECÍLIA GONÇALVES BATISTA LAMOUNIER**

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI 11.794/2008  
(LEI AROUCA)**

Brasília – DF

2015

**CECÍLIA GONÇALVES BATISTA LAMOUNIER**

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI 11.794/2008  
(LEI AROUCA)**

Monografia apresentada à Universidade de Brasília  
(UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Suely Mara Vaz  
Guimarães de Araújo

Brasília – DF

2015

**CECÍLIA GONÇALVES BATISTA LAMOUNIER**

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI 11.794/2008  
(LEI AROUCA)**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de  
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

**Cecília Gonçalves Batista Lamounier**

Profª Drª Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo  
Professor-Orientador

Profª Drª Suylan de Almeida Midlej e Silva  
Professor-examinador

Profª Drª Graziela Dias Teixeira  
Professor-examinador

Brasília, 2 de julho de 2015

À Madalena, pela companhia.

À Cleonice e ao Pancho Villa, pela compreensão.

À Debi, pela força e serenidade.

Ao Gabriel, pelo incentivo.

Agradeço à professora Suylan por me incentivar a pesquisar e a unir meus interesses pessoais com a academia.

Agradeço à professora Suely por me orientar e mostrar a maneira de conciliar a sensibilidade pela causa animal com pesquisa em políticas públicas.

Agradeço a Sérgio Greif pela disponibilidade e participação na pesquisa.

Agradeço à Ong FALA pelo empréstimo de bibliografia.

*My own life has convinced me that limitations most of us encounter in our relations with other animals reflect not their shortcomings, as we so often assume, but our own narrow views about who they are and the kinds of relationships we can have with them. And so I conclude by urging anyone with an interest in animal rights to open your heart to the animals around you and find out for yourself what it's like to befriend a nonhuman person.*

Barbara Smuts (Professor of Psychology and Anthropology at the University of Michigan)

*In:* COETZEE, J.M.. The lives of Animals

## RESUMO

No presente trabalho, investiga-se o processo de construção da Lei 11.794/2008 (Lei Arouca), que regulamentou a realização de procedimentos de uso científico em animais. O objetivo geral é analisar quais foram os principais atores e eventos no processo de aprovação da Lei Arouca sob a perspectiva do Modelo Múltiplos Fluxos. Por isso, foram traçados os objetivos específicos de analisar a inter-relação entre problemas na formulação da lei; analisar as alternativas de solução à época; descrever o contexto e o momento político da formulação da Lei Arouca; identificar principais atores no processo de formulação da Lei Arouca; e aplicar o modelo de estrutura narrativa analítica de Barzelay à análise do processo de aprovação da lei. Para o alcance dos objetivos, utilizou-se o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995) e a estrutura narrativa analítica de Barzelay e Velarde (2004) como ferramenta metodológica. A análise dessas questões possibilitou traçar o contexto da formulação da Lei Arouca por meio de um panorama das legislações existentes a partir de pesquisa documental e entrevista. Os resultados indicaram que houve predominância dos interesses dos cientistas, embora tenha havido ações de bloqueio dos protetores de animais, sendo a questão da experimentação animal ainda controversa no Brasil.

Palavras chave: Brasil; políticas pública; Lei Arouca; experimentação animal; Modelo Múltiplos Fluxos; narrativa analítica de Barzelay e Velarde.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b>	Modelo de Kingdon .....	29
<b>Figura 2</b>	Estrutura da narrativa .....	33
<b>Figura 3</b>	Estrutura da narrativa aplicada à Lei Arouca .....	35
<b>Figura 4</b>	Quadro síntese das principais regulamentações que devem ser observadas na experimentação animal .....	50
<b>Figura 5</b>	Modelo de Kingdon aplicado à Lei Arouca .....	61

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
Ceua	Comissão de Ética no Uso de Animais
CF 88	Constituição Federal de 1988
Ciuca	Cadastro das Instituições de Uso Científico de Animais
Cobea	Colégio Brasileiro de Experimentação Animal
Concea	Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
ONG	Organização Não Governamental
PL	Projeto de Lei
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
Renama	Rede Nacional de Métodos Alternativos
3R's	<i>Replacement, Reduction, Refinement</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1 Contextualização .....	11
1.2 Pergunta e objetivos .....	13
1.3 Justificativa .....	13
1.4 Apresentação .....	14
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	16
2.1 O que é experimentação .....	16
2.1.1 Considerações gerais .....	16
2.1.2 Origens da experimentação animal .....	17
2.1.3 Tipos de teste .....	18
2.1.4 Métodos alternativos e o princípio dos 3r's .....	20
2.2 Modelo Múltiplos Fluxos .....	24
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	31
<b>4 ESTUDO DE CASO</b> .....	35
4.1 Estrutura narrativa de Barzelay .....	35
4.1.1 Eventos prévios .....	36
4.1.1.1 Lei 6.638/1979 .....	36
4.1.1.2 Constituição Federal de 1988 .....	37
4.1.2 Evento central .....	38
4.1.2.1 Lei Arouca .....	38
4.1.2.2 Tramitação da Lei Arouca no Congresso Nacional .....	40
4.1.2.2 Posicionamentos sobre a Lei Arouca .....	45
4.1.3 Eventos contemporâneos .....	47
4.1.3.1 Lei dos Crimes Ambientais .....	47
4.1.4 Eventos relacionados .....	49
4.1.4.1 Normas e regulamentos de órgãos federais .....	49
4.1.5 Eventos posteriores .....	52
4.1.5.1 Decreto 6.899/2009 .....	52
4.1.5.2 O caso do Instituto Royal e os cães Beagles .....	54
4.1.5.3 Projeto de Lei nº 6.602/2013 .....	56
4.2 Modelo Múltiplos Fluxos aplicado à Lei Arouca .....	61
4.2.1 Fluxo Problema .....	62
4.2.2 Fluxo Solução .....	63
4.2.3 Fluxo Político .....	66
4.2.4 Atores .....	68
4.2.5 Janela de Oportunidade .....	72
<b>5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES</b> .....	75
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	80
<b>APÊNDICE A</b> .....	85

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

Mahatma Gandhi, em 1931, durante um discurso na *London Vegetarian Society* disse: “A grandeza de uma nação pode ser julgada pelo modo que seus animais são tratados” (*apud* REGAN, 2006). Diante dessa frase, Regan (2006) afirma que, além dos diversos países separados geograficamente, existe outro tipo de nação, a Nação do Direito Animal, a qual não possui território definido e não está determinada a um tempo. Ainda assim, muitos países concedem pouca proteção aos animais, sendo o Brasil um dentre esses. Constantemente, animais são submetidos a abusos físicos e psicológicos para testes científicos, divertimento, alimentação e outras finalidades. Por isso, é preciso ponderar sobre como o Brasil tem tratado seus animais não só humanos, mas também não humanos.

Dias (2005) define os animais como sujeitos de direitos por força das leis que os protegem. Ainda que não possam requerer seus direitos, estes são de responsabilidade do Poder Público e da coletividade. Assim, da mesma forma que os juridicamente incapazes, seus direitos são garantidos por representatividade. Ao comparar o direito de um animal humano com um não humano, a autora destaca que ambos possuem direito à defesa de seus interesses, não por considerar o ser capaz de falar, raciocinar ou assumir deveres, mas por ser passível de sofrimento e de dor. Dessa forma, conclui que “todos os animais são sujeitos de direitos e que seus direitos são deveres de todos os homens” (DIAS, 2005, p.3).

Nesse sentido, é importante destacar que o conceito de direito animal abrange duas correntes: o bem-estar animal e o abolicionismo animal (SILVA, 2011). A vertente do bem-estar animal condena qualquer forma de imposição de sofrimento desnecessário. Assim, eles não negam experimentos ou uso de animais para alimentação, mas sim a quantidade de sofrimento causado a ele. Por sua vez, a corrente abolicionista nega todas as formas de uso e de exploração animal. Vale destacar que alguns autores como Ryder e Weil (*apud* SILVA, 2011) consideram essa distinção irrelevante, pois ambas valorizam a posição de compaixão e respeito com os animais no intuito de reduzir ou eliminar o sofrimento animal.

Nesse diapasão, o presente projeto foca políticas utilitaristas para reduzir danos aos animais e ainda contribuir para o desenvolvimento do país. Existem diversas práticas que colocam em xeque o bem-estar animal. Uma das mais frequentes e antigas é a vivissecção ou experimentação. Esta é a prática de utilizar seres vivos em pesquisa com finalidade médica, científica, laboratorial ou pedagógica (LEVAI,1999).

A ciência da experimentação surgiu em 1620, com a proposta de Francis Bacon de método científico experimental (REZENDE *et. al*, 2008). Contudo, os debates públicos e políticos sobre experimentação animal surgiram a partir de 1876, com a primeira sociedade antivivisseccção em Londres. Mundialmente, a discussão é retomada anos depois, em 1970, para estabelecer padrões bioéticos internacionais comuns. A partir de 1990, muitas áreas de pesquisa estabeleceram Comitês de Ética para padronizar inspeções de experimentação animal.

Atualmente, segundo Silva (2011b), cerca de 150 milhões de animais perdem a vida em laboratórios do mundo inteiro em prol de servirem ao progresso humano, sendo que apenas 25% dos relatos sobre as experiências chegam à publicação.

No Brasil, para Rezende *et. al* (2008), ainda é incipiente o estabelecimento de normas regulamentadoras da utilização de animais. A primeira manifestação legal sobre bem-estar animal foi com o Decreto Federal nº 24.645 de 1934, o qual estabelecia multa e prisão para quem praticasse crueldade contra animais, reconhecendo, mesmo que timidamente, as práticas científicas. Décadas depois, em 1979, editou-se a Lei Federal nº 6.638 para estabelecer normas para a prática didático-científica de vivisseccção mediante utilização de anestesia. Com a Constituição Federal de 1988, deu-se mais visibilidade à questão animal em seu art. 225, que dispõe sobre sanções penais e administrativas a quem submeter animais à crueldade, sem, contudo, avançar na regulamentação do uso didático-científico de animais. Em 1991, o Colégio Brasileiro de Experimentação Animal (Cobea) divulgou doze artigos intitulados Princípios Éticos na Experimentação Animal no intuito de suprir a ausência de lei que regulamentasse o uso de animais. Mais recentemente, a Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, dispôs sobre experimentação dolorosa em animais vivos. Filipecki *et al.* (2010) ressaltam a última modificação na legislação brasileira: a Lei 11.794/2008 (Lei Arouca e seu decreto regulamentador, Decreto nº 6.899/2009), que institui pautas de ação para criar e utilizar animais em ensino e pesquisa científica.

Dessa forma, os diversos autores citados confirmam uma regulamentação brasileira frágil nesse campo, o que dificulta padronização de procedimentos e cumprimento de normas éticas. Embora a experimentação possa apresentar resultados benéficos aos homens, a questão é como proteger os animais ao evitar sua utilização em experimentos desnecessários e reduzir seu sofrimento.

Para Singer (2010), os pesquisadores que realizam experimentos com animais não negam que eles sofram, pois precisam afirmar semelhança de comportamento e sentimento entre os animais e os humanos para que seu estudo seja válido e relevante. Com isso, os

animais são expostos a tóxicos, queimaduras, choques traumáticos, congelamento, extirpação ou desenvolvimento de órgãos bem como a experimentos psicológicos, somente para citar alguns testes-padrão realizados, tudo isso na intenção de servirem à ciência.

É preciso superar a barreira do especismo — ou seja, não privilegiar somente nossa espécie — e colocar na agenda das políticas públicas seres negligenciados há anos (MENEZES FILHO, 2013). A questão animal é emergente e cada vez mais positivada. Assim, deve-se analisar e repensar a forma com que o Estado brasileiro tem regulamentado a prática de experimentação animal.

Diante do exposto, o presente trabalho visa estudar o processo de construção da Lei 11.794/2008 (Lei Arouca), a qual regulamenta atualmente a prática no Brasil e está em vigor desde 2008.

## **1.2 Pergunta e objetivos**

Ao buscar compreender a problemática da elaboração de políticas públicas sobre experimentação animal no Brasil, este estudo pretende responder à pergunta: Quais foram os principais atores e eventos no processo de aprovação da Lei 11.794/2008 (Lei Arouca)?

O objetivo geral é analisar quais foram principais atores e eventos no processo de aprovação da Lei 11.794/2008 (Lei Arouca) sob a perspectiva do Modelo Múltiplos Fluxos.

Para tanto, foram traçados alguns objetivos específicos:

- ✓ analisar a inter-relação entre problemas na formulação da Lei Arouca;
- ✓ analisar as alternativas de solução à época;
- ✓ descrever o contexto e o momento político da formulação da Lei Arouca;
- ✓ identificar principais atores no processo de formulação da Lei Arouca;
- ✓ aplicar o modelo de estrutura narrativa analítica de Barzelay à análise do processo.

## **1.3 Justificativa**

A escolha da temática desse trabalho se deu em dois níveis. O primeiro foi a motivação pessoal de estar envolvida com o resgate e posse responsável de animais domésticos em Brasília. A partir dessa sensibilidade, surgiu a indagação do porquê da dificuldade de se encontrar políticas públicas voltadas aos animais, principalmente no DF. Em

busca de uma política pública específica realizada em Brasília, expandiu-se a pergunta a nível nacional: onde estão as políticas públicas aos animais no Brasil?

Em uma primeira busca sobre o tema, encontraram-se algumas iniciativas governamentais de proteção animal, porém, sua maioria em fase de elaboração. Assim, a justificativa do projeto é também de cunho descritivo-exploratório, objetivando-se identificar e compreender quais políticas públicas estão sendo desenvolvidas no Brasil hoje.

A leitura do livro *Libertação Animal* de Peter Singer (2010) possibilitou a imersão na temática de experimentação animal. Segundo esse autor, países industrializados, como Inglaterra, já implementam medidas para criar padrões de pesquisas com utilização de animais. Para o Brasil, por ser um país em desenvolvimento, é de suma importância essa discussão para que não se baseie sua pesquisa e inovação em modelos obsoletos e contestados em outros países. Com isso, ética, direito animal e políticas públicas entrelaçam-se na discussão do desenvolvimento do Brasil. Dessa forma, este projeto justifica-se também por investigar as políticas públicas desenvolvidas pelo Brasil, pois o Estado é responsável direto por sua fauna, conforme previsão constitucional.

Após analisar o panorama da legislação brasileira em defesa dos animais e considerando as diversas formas de exploração dos animais pelo homem, focou-se o trabalho em experimentação animal, ainda em voga e em grande debate, sobretudo após o caso dos cães Beagles do Instituto Royal. Assim, decidiu-se analisar a Lei 1.1794/2008 (Lei Arouca), que trata justamente de procedimentos de uso científico em animais.

Em seguida, buscou-se aplicar os modelos de políticas públicas estudados ao longo do curso de Gestão de Políticas Públicas a uma política em defesa dos animais. De posse da tese de doutoramento de Leila Göttens, tomou-se como estrutura seu trabalho, o qual aplica o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon e a metodologia de Barzelay e Velarde.

Assim, conseguiu-se unir a motivação pessoal de estudar a temática de defesa dos animais com a teoria estudada acerca dos modelos de políticas públicas. Por isso, o presente trabalho justifica-se por aplicar um importante modelo de políticas públicas à construção da lei em voga atualmente sobre experimentação animal no Brasil, no intuito de analisar os principais atores e eventos desse processo.

#### **1.4 Apresentação**

O presente trabalho está dividido em cinco capítulos. Após esta introdução sobre leis acerca de experimentação animal, contextualizando e especificando os objetivos do trabalho,

o capítulo 2 apresenta o referencial teórico, em que se abordam a teoria sobre experimentação animal (definição, origem, tipos de testes) bem como a teoria do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995). Em seguida, no capítulo 3, apresenta-se a metodologia de pesquisa a ser aplicada no estudo de caso, evidenciando a estrutura narrativa analítica de Barzelay e Velarde (2004) como ferramenta metodológica. No capítulo 4, apresenta-se o estudo de caso: a primeira parte aplica a estrutura narrativa analítica de Barzelay e Velarde (2004) à construção da Lei Arouca; a segunda analisa a formulação da Lei Arouca sob a perspectiva dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995). Por fim, o capítulo 5 é destinado às conclusões e recomendações do presente trabalho.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo pretende introduzir conceitos e definições acerca do objeto da Lei Arouca. Primeiramente, aborda-se o que é experimentação animal, destacando suas origens. Em seguida, apresenta-se a teoria do Modelo dos Múltiplos Fluxos, a ser aplicada no estudo.

### 2.1 O que é experimentação animal

#### 2.1.1 Considerações Gerais

Há milhares de anos, os animais têm sido utilizados em pesquisas científicas, sendo que atualmente cerca de 150 milhões de animais são utilizados em experimentação no mundo todo (SILVA, 2009). Por isso, é importante definir o que é esta prática e como ela é realizada atualmente.

Segundo o Regis e Cornelli (2012), a “experimentação no animal consiste na utilização de animais de laboratório vivos no quadro de experiências de investigação pura ou aplicada, bem como para fins de ensino”. Sua justificativa baseia-se no aprimoramento do conhecimento sobre doenças, na realização de ensaios terapêuticos e no estudo e na avaliação de novas tecnologias com a perspectiva de aplicabilidade no ser humano.

Para Paixão (2001, *apud* SILVA, 2009), a experimentação animal é entendida como um procedimento realizado em animais, visando a descobrir algum princípio ou efeito desconhecido, pesquisar uma hipótese ou ilustrar um fato desconhecido. Segundo Greif e Tréz (2000), a prática significa “cortar (um animal) vivo”, sendo o termo aplicado de forma genérica à investigação científica que vise observar um fenômeno, alteração fisiológica ou estudo anatômico por meio de intervenção. Assim, pode-se entender experimentação como intervenção realizada em animais vivos para fins de pesquisa ou didáticos.

É interessante destacar uma diferenciação da definição do termo “experimentação” no Brasil e em outros países (FILIPECKI *et al.*, 2010). Atualmente, no Brasil, a Lei Arouca institui pautas de ação para criação e utilização de animais, trocando o termo “vivissecação” de legislações anteriores por “experimentação”, não se referindo à dor, ao sofrimento, à angústia ou aos danos permanentes dos animais. Segundo seu art. 2º, experimentos são “procedimentos efetuados em animais vivos, visando à elucidação de fenômenos fisiológicos ou patológicos, mediante técnicas específicas e preestabelecidas”. Contudo, existem legislações, como a *Animals Scientific Procedures — Act* da Inglaterra (1986), que

regulam os procedimentos experimentais que possam causar no animal dor, sofrimento, aflição ou dano permanente.

No próximo item, pretende-se expor, de forma breve, quando e como surgiu a prática de experimentação animal, a fim de traçar um panorama do tema.

### 2.1.2 Origens da experimentação animal

Os primeiros registros de experimentação animal datam de 500 a.C, com observações sobre anatomia, porém, foi com Aristóteles (384-322 a.C) que surgiram referências diretas às práticas de vivissecção e dissecação (SILVA, 2009). Para o filósofo, considerado pai da anatomia comparada, as plantas existiam para o bem dos animais e estes para o bem dos homens, criando-se o sistema ético de “cadeia dos seres” até hoje em vigor.

Outro momento histórico importante para a institucionalização da experimentação é a própria religião cristã, a qual difunde a ideia de exploração dos animais (SILVA, 2009). Ao afirmar que os animais são seres inferiores na escala de criação, sendo destituídos de alma, sua utilidade seria servir aos homens. Com isso, Santo Agostinho e São Tomás de Aquino estavam de acordo sobre não existir deveres com os animais, já que a ordem natural das coisas assim previa.

Com o Renascimento, consolida-se essa pretensa superioridade humana sobre os animais, destacando-se o papel de René Descartes (LEVAI; DARO, 2008), que defendia a tese mecanicista da natureza animal, segundo a qual os gemidos de dor dos animais sob vivissecção eram como mero ranger de uma máquina. Assim, os animais foram excluídos da esfera moral humana com o surgimento da teoria do *animal machine*, a qual entende os animais como seres autômatos ou como máquinas destituídas de sensações.

O principal marco histórico da experimentação animal é Claude Bernard (1813-1878), com a primeira publicação de “Introdução ao Estudo da Medicina Experimental” em 1865 (LEVAI; DARO, 2008). Para ele, a experimentação animal era um direito absoluto, pois o fisiologista era alguém empenhado em ideias científicas, considerado um sábio.

Nas palavras de Silva (2009, p. 5), na concepção de Bernad, “o cientista não ouve o grito dos animais, nem vê o sangue que escorre, produz ciência”. Sua justificativa para o direito indubitável de realizar experimentos com animais baseava-se no fato de os animais estarem fora das preocupações morais humanas, sendo considerados “eticamente neutros”.

Contudo, é com o filósofo Jeremy Bentham (1741-1832) que cresce a reflexão sobre as implicações morais das experiências com animais (SILVA, 2009). Ele defendia a ideia de que a ética não seria refinada o bastante enquanto não fosse estendida a todos os seres sencientes a aplicação do princípio da igualdade na consideração moral. Assim, embora não haja referência em Bentham a direito dos animais, defende-se o dever humano de compaixão, pelo qual se deve aplicar aos outros os mesmos padrões que exigimos para nós.

Somente no século XIX é que começaram a surgir as sociedades de proteção animal como contraponto à discussão de experimentação animal, sendo a primeira a *Society for the Prevention of Cruelty to Animals* (SPCA), em 1824, na Inglaterra (SILVA, 2009). A partir de então, tanto legisladores quanto protetores discutem a questão na tentativa de incentivar práticas que reduzam o uso de animais em pesquisas.

Um ponto de inflexão nessa discussão sobre direito dos animais são as ideias defendidas por duas correntes filosóficas a partir da década de 70: bem-estar animal e abolicionismo animal (SILVA, 2011). Os seguidores do bem-estar animal negam qualquer forma desnecessária de sofrimento animal, não considerando errado utilizar animais em pesquisa científica, mas ponderando sobre a quantidade de sofrimento imposta. Por outro lado, os defensores do abolicionismo animal estabelecem que o indivíduo detentor de direitos morais deve receber tratamento respeitoso, o que significa que todos devem ser tratados igualmente, independentemente das diferenças existentes. Surge, com isso, a ideia de que “sujeitos-de-uma-vida” devem ser tratados igualmente, não como meio, mas como fins em si mesmo, possuindo valor inerente.

Dessa forma, no final do século XX, o direito dos animais entra em pauta e começa-se a discutir seus aspectos éticos e legais. A partir do embate dos diversos posicionamentos acerca da experimentação animal, pôde-se traçar um breve panorama do surgimento dessa prática. Antes de aprofundar na legislação vigente atualmente no Brasil sobre experimentação, pretende-se descrever como são realizados os testes a fim de ilustrar o objeto de debate da Lei Arouca.

### 2.1.3 Tipos de teste

Muitos testes realizados em animais não são para fins didáticos, mas com objetivos industriais, ressaltando-se diversas formas de utilização animal. Silva (2009) destaca seis principais tipos de pesquisa: militar, espacial, ensino, psicológica, odontológica e

automobilística. A pesquisa militar tem com objetivo de desenvolver armas, sendo os primatas não humanos os animais mais submetidos a testes com armas químicas e biológicas, bem como com radiação nuclear e raios laser e micro-ondas de alta potência. A pesquisa espacial, por sua vez, envia primatas para satélites no intuito de investigar efeitos na estrutura e função dos ossos, músculos e nervos. A pesquisa na área de ensino é prática recorrente na área biomédica e biológica, realizando vivisseção em sala de aula. A pesquisa psicológica e neurofisiológica busca estudar danos físicos e psicológicos, realizando-se testes de agressão, estresse, isolamento social, privação alimentar, choque elétrico, dentre outros, para estudar comportamentos. Nas pesquisas odontológicas, os animais são submetidos a ingesta excessiva de açúcares ou têm introduzidas bactérias na boca para terem as arcadas dentárias removidas para estudo. Por fim, as pesquisas automobilísticas utilizam animais para estudar traumatismos cranianos e desenvolver novas tecnologias.

Além dos testes citados acima, há os testes de toxicidade, bastante difundidos para estabelecer prováveis efeitos prejudiciais de substâncias químicas nos humanos (CASTRO, 2006). Nos últimos anos, entre os testes mais frequentes, Castro (2006) destaca-se:

- i) Teste draize: objetiva estudar o grau de irritação ocular e cutânea de determinadas substâncias. Estas são pingadas nos olhos dos animais, tradicionalmente coelhos, para determinar o grau de toxicidade, ficando os animais imobilizados por vários dias, sem poder fechar os olhos, o que leva a inflamação, hemorragia e cegueira. Nos testes em pele, os animais têm os pelos raspados e as camadas superiores da pele removidas para que as substâncias sejam aplicadas diretamente sobre a carne viva.
- ii) Teste de dose letal (LD 50): busca estabelecer uma dosagem letal para 50% dos animais testados. Com isso, cosméticos, pesticidas e produtos de limpeza são introduzidos por tubo no estômago dos animais, geralmente cães ou roedores, para analisar o envenenamento e rompimento dos órgãos internos.
- iii) Teste de inalação: deseja verificar os efeitos na inalação de aerossóis, como desodorante e laquê. Borrifa-se a substância em câmaras fechadas nas quais os animais estão confinados, o que leva à morte por envenenamento ou asfixia.

No Brasil e no mundo, transparece uma postura favorável e possivelmente hegemônica da comunidade científica em relação ao emprego de animais em pesquisa, de acordo com Tréz e Rosa (2013). Assim, a experimentação animal é considerada não somente fundamental para a ciência como também a principal responsável pelos avanços na área de saúde. Autores como Rezende, Peluzio e Sabarense (2008, *apud* TRÉZ; ROSA, 2013) afirmam que grande parte dos

resultados da experimentação animal justificam a sua utilização em pesquisa. Além disso, Guerra (2004 *apud* TRÉZ; ROSA, 2013) considera a pesquisa com animais sinônimo de atividade científica, sendo a prática responsável pela descoberta de vacinas, antibióticos e conhecimento cirúrgico, ou seja, pelo desenvolvimento de técnicas de grande impacto social.

Em contrapartida, Silva (2009) argumenta que a mera transferência de resultados obtidos em animais não garante a confiabilidade dos resultados em humanos. Isso ocorre porque há variáveis que devem ser consideradas, como idade, peso, época do ano e temperatura. No mesmo sentido, para Teixeira (2011 *apud* LIMA, 2008), a relação entre resultados em animais e resultados em humanos não é perfeita, ressaltando o cuidado com generalizações. Segundo o referido autor, o importante é verificar se os efeitos do mecanismo estudado nos animais são semelhantes ao que ocorre em humanos, pois essa correlação permite que a pesquisa produza reais benefícios.

Greif (2011 *apud* LIMA, 2008) é mais enfático ao defender que o fato de medicamentos ou produtos terem sido testados e aprovados em animais não os torna seguros para os seres humanos, porque os organismos são diferentes. O estudioso ressalta que é como pesquisar remédios para idosos em crianças. Embora seja a mesma espécie, o funcionamento dos organismos é diferente: “uma criança responde de uma forma, e idosos, de outra. Quanto mais o que podemos dizer de cachorros e seres humanos, ratos e seres humanos?” — ressalta (GREIF *apud* LIMA, 200, p. 1). Por isso, ele considera que as verdadeiras cobaias são as primeiras pessoas que recebem o medicamento, pois é somente durante as pesquisas com seres humanos que é possível conhecer o produto, rejeitando, assim, o uso da pesquisa em animais como uma fase de eliminação de medicamentos não viáveis para humanos.

Dessa maneira, apesar dos vários tipos de testes existentes em experimentação animal, não há um consenso a respeito de sua real efetividade para o progresso humano. É importante saber quais são as modalidades de testes realizadas no Brasil e no mundo para analisar o processo de regulamentação da pesquisa com animais no Brasil por meio da Lei Arouca.

#### 2.1.4 Métodos alternativos

Os métodos alternativos são uma opção à realização dos diversos testes descritos acima. Eles podem ser definidos como “qualquer método que possa ser usado para substituir, reduzir ou refinar o uso de experimentos com animais na pesquisa biomédica, ensaios ou ensino” (RENAMA, 2015).

Essa definição adotada pelo Renama (Rede Nacional de Métodos Alternativos) tem por base uma preocupação com sofrimento animal, a qual levou Russel e Burch, em 1959, a desenvolverem o princípio dos 3R's (GREIF; TRÉZ, 2000). A substituição (*replacement*) consiste em criar um modelo com material sem sensibilidade que sirva de experimento ao invés do animal, por exemplo, plantas, micro-organismos e simulações computacionais. A redução (*reduction*) é a minimização do número de animais usados, de modo a não comprometer os dados estatísticos tampouco a eficácia dos testes. Por fim, o refinamento (*refinement*) é a humanização das técnicas científicas por meio da diminuição da incidência de dor e sofrimento ao animal.

Vale ressaltar que os princípios dos 3R's estão relacionados ao bem-estar animal, e não à abolição de seu uso nas experimentações. Por isso, Greif e Tréz (2000) consideram que qualificar estes métodos como “alternativos” é considerar a vivissecção como o método oficial. Assim, surgiram outras nomenclaturas como os termos “complementar” (*adjunt*), embora o termo que mais se aproxime da visão abolicionista seja “alternativas de substituição” (SILVA, 2010).

Independente da terminologia usada, destaca-se que métodos variados foram desenvolvidos, como os elencados por Presgrave (2002):

- i) uso de informação obtida no passado: a coleta de dados históricos e sua compilação podem levar determinados experimentos a não serem necessários;
- ii) uso de técnicas físico-químicas: substâncias que antes eram testadas em animais podem ser ensaiadas por métodos químicos ou físico-químicos. Por exemplo, antes o teste de potência de insulina era realizado experimentando glicemia em camundongos, glicemia em coelhos ou convulsão em camundongos. Atualmente, já se pode utilizar a determinação da potência por Cromatografia Líquida de Alta Resolução (HPLC);
- iii) uso de modelos matemáticos ou computacionais: banco de dados para prever determinadas ações de substâncias;
- iv) uso de estágios iniciais do desenvolvimento de espécies animais protegidas: realização de testes em organismos vivos que não desenvolveram ainda o sistema nervoso. Por exemplo, teste da HET-CAM (membrana cório-alantóide de ovo de galinha embrionado), no qual se utiliza o ovo embrionado aos 9 dias, ou seja, antes do desenvolvimento do sistema nervoso do embrião, evitando dor ou sofrimento. Este teste é um substituto ao teste de irritação ocular em coelhos, por exemplo;
- v) uso de sistemas *in vitro*: processos biológicos realizados em ambiente controlado e fechado de um laboratório.

Presgrave (2002) ilustra alguns dos avanços em métodos alternativos em diversas áreas. No ensino veterinário, há modelos de aprendizagem e treinamento de cirurgias, suturas e demais procedimentos que simulam cães e gatos de diversos tamanhos, imitando respiração e outros parâmetros fisiológicos. Na medicina humana, inclusive, bonecos mais simplificados já são utilizados em treinamentos de primeiros socorros, simulando queimaduras, forma correta de respiração artificial, maneira de transportar vítima, etc. No treinamento de técnicas de experimentação animal, existe o modelo de rato em silicone, no qual se pode treinar administração oral, intravenosa e intraperitoneal, imitando a textura e a resistência do animal com tubos simulando veias, as quais contêm líquido mimetizando sangue. Por fim, o referido autor cita outro recurso da área da farmacologia, os simuladores em CD-ROM, com os quais se pode administrar agentes e visualizar seus efeitos em diversos parâmetros fisiológicos, como respiração e pressão arterial.

Da mesma forma, Greif (2003, p. 29) destaca que

Algumas vezes, a mera substituição do animal por um vegetal ou por um microorganismo é suficiente. Outras vezes, experimentos tradicionais como o do nervo de sapo podem ser substituídos por simulação computacional acoplada ao sistema de aquisição de dados que permite a realização de experimentos na própria pessoa ou em colegas. Algumas vezes, um filme pode complementar esta combinação, fornecendo maiores possibilidades de visualização. Simulações computacionais podem ser altamente interativas e incorporar outros meios como gráficos de alta qualidade, filmes e sons. Essas permitem não apenas explorar os tópicos mais amplamente, como também treinam estudantes para um mundo onde a tecnologia da informação terá maior participação em suas vidas. Recentes desenvolvimentos no campo da realidade virtual têm disponibilizado técnicas de imagem de alta tecnologia para o diagnóstico e tratamento em medicina humana, descaracterizando qualquer argumento favorável à continuidade do uso de animais.

Por isso, os métodos alternativos apresentam diversas vantagens (GREIF, 2003). Primeiramente, muitos modelos não animais apresentam menor custo que os animais propriamente ditos, ao se considerar a manutenção do biotério e a manipulação bem como a preparação dos animais. Além disso, a maioria das alternativas apresenta vida útil indeterminada, sendo que suas peças de reposição podem ser adquiridas separadamente. Segundo, o aprendizado dos estudantes é mais rico quando interagem com *softwares* e modelos artificiais, havendo maior liberdade de ação. Em simulações interativas, o estudante

retorna a algum estágio do experimento para aprofundar os estudos, por exemplo, além de poder repetir o experimento inúmeras vezes. Terceiro, os métodos alternativos estão em consonância com princípios éticos e morais de todos os estudantes e pesquisadores, evitando conflitos e objeções de consciência. Por fim, o referido autor destaca que as diversas alternativas podem ser combinadas, o que permite um complemento de acordo com a necessidade de cada caso. Por exemplo, uma simulação pode ser acrescida de uma manipulação *in vitro* ou vídeo.

Por outro lado, Presgrave (2002) defende que não é possível a substituição de todos os testes com animais, devido à complexidade de alguns ensaios. Por exemplo, experimentos sobre aprendizagem e memória ainda não apresentam propostas de substituição, sendo que os métodos imunológicos, químicos e genômicos poderão contribuir para o futuro dos métodos alternativos. Além disso, o citado autor acredita que deixar o uso de animais somente por não inferir dor a eles é injustificável, pois é preciso

que estejamos certos de que os ensaios utilizados nessa substituição refletem os efeitos que realmente estamos estudando. Devemos ter certeza de que o método alternativo é suficientemente capaz de indicar, o mais precisamente possível, as condições de eficácia e segurança de uma substância ou produto. Devemos ter a consciência de que podemos substituir o uso de animais em alguns experimentos, desde que as alternativas estejam bem definidas e validadas (PRESGRAVE, 2002, p. 366).

É importante frisar que várias instituições científicas, em diferentes países, adotaram o conceito dos 3Rs como fundamentos de suas atividades (TRÉZ, 2012). No Brasil, a discussão se iniciou na década de 1990, sendo que, somente quase 20 anos depois, os princípios começaram a ser adotados, com o surgimento dos Comitês de Ética no Uso de Animais — Ceuas (ZOLNERKEVIC, 2009 *apud* TRÉZ, 2012). Por isso, os princípios propostos por Russel e Burch foram gradativamente se tornando um marco na utilização de animais em pesquisa, sendo que, para Schatzmayr e Müller (2008 *apud* TRÉZ, 2012), as leis que regulamentam a prática do uso de animais, principalmente a partir da década de 1970, assumiram como base esses princípios.

No próximo item, será abordada a base teórica do Modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por Kingdon, a fim de subsidiar sua aplicação no estudo da formulação da Lei Arouca.

## 2.2 Modelo dos múltiplos fluxos

Partindo da ideia de que se sabe pouco sobre como as questões são inseridas na agenda governamental, Kingdon (1995) propõe um modelo para analisar como surge a agenda a ser deliberada. Seu objetivo é contribuir para uma maior compreensão sobre os processos pré-decisórios na formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, é importante definir alguns conceitos. Primeiramente, para Kingdon (1995), a formulação de políticas públicas envolve um conjunto de processos que incluem ao menos: i) estabelecimento de agenda; ii) especificação de alternativas; iii) escolha de alternativa específica, o que pode ocorrer por votação no Congresso ou por decisão do Presidente da República; e iv) implementação da decisão. Com isso, seu foco é nos dois primeiros processos (agenda e especificação de alternativas), buscando entender por que alguns temas entram na agenda, bem como por que algumas alternativas são consideradas e outras não.

Outro conceito importante é o da própria agenda, sendo definida como “lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associados às autoridades” (KINGDON, 2007, p. 222). Para o referido autor, agenda pode ser agenda de governo ou agenda de decisões. A primeira refere-se aos problemas centrais do momento, enquanto a segunda diz respeito a questões prontas para decisões ativas.

No intuito de estudar a formação da agenda e as alternativas, Kingdon (1995) considera três fluxos de processos — problemas, políticas públicas e política —, a serem especificados mais à frente. As pessoas elencam problemas, geram alternativas de mudança com políticas públicas e envolvem-se em atividades políticas. Assim, cada participante pode estar envolvido em um momento desses três fluxos, sendo que cada integrante e cada processo podem atuar como um incentivo ou obstáculo. É incentivo quando inclui um tema na agenda, exercendo pressão para que se considere determinada alternativa. É obstáculo quando diminui as chances do tema ou da alternativa serem considerados.

Para explicar o estabelecimento da agenda governamental, Kingdon (1995) utiliza três fluxos: problemas, política e participantes visíveis.

Um problema diferencia-se de uma situação por terem prioridade na agenda e por invocar algum tipo de mudança, sendo definido como problema de duas maneiras principais: por colocar em xeque valores importantes ou por comparação à situação de outros países

(KINGDON, 1995). Assim, o problema pode receber maior ou menor atenção devido a três fatores:

- ✓ indicador: evidencia uma situação ao avaliar sua magnitude e ressaltar mudanças, por exemplo a incidência de uma doença;
- ✓ evento-foco: enfatiza desastres, crises ou experiência pessoal; e
- ✓ *feedback*: programas existentes fornecem dados para a tomada de decisão, como ocorre na avaliação de programas.

Com isso, o reconhecimento do problema é um aspecto crítico para a formulação da agenda (KINGDON, 1995). Se uma determinada proposta estiver associada a um problema importante, suas chances de entrar na agenda aumentam. Por isso, quando um problema é definido como urgente, algumas alternativas podem ser enfatizadas ou não, a depender da atuação dos empreendedores políticos — aqueles engajados no tema. Dessa forma, reconhecer e definir um problema afetam diretamente os resultados da política pública.

Em relação ao fluxo da política, os acontecimentos na esfera política são relevantes formadores de agenda, pois certos fatores têm grande importância tanto para destacar determinados itens quanto para tirar seu foco (KINGDON, 1995). Exemplos disso são mudanças na atmosfera política, eleições e novas configurações partidárias e ideológicas no Congresso. Na dinâmica política, os participantes podem obter consenso por persuasão ou negociação, destacando-se, assim, os grupos de interesse. Para o autor do modelo, a junção da vontade nacional com as eleições é a combinação mais poderosa para formação de alianças capazes de colocar ou barrar a avaliação de propostas para a formação da agenda.

Por fim, entendendo participantes visíveis como aqueles evidenciados pela imprensa e público, tais como Presidente da República, partidos políticos e alto escalão do governo, Kingdon (1995) afirma que estes definem a agenda. Assim, há uma relação entre participantes visíveis e alternativas com o fluxo de política, pois esses atores têm papel importante no desenho das políticas públicas por meio de escolha de alternativas. Com isso, um tema ganha mais foco se for levantado por participantes visíveis, destacando-se o papel do Presidente e líderes de partidos.

Por sua vez, para explicar a especificação das alternativas, Kingdon (1995) propõe duas respostas: envolvimento de participantes invisíveis e dinâmica das políticas públicas.

Os atores invisíveis compõem um grupo de especialistas formado por acadêmicos, burocratas de carreira, pesquisadores e consultores (KINGDON, 1995). Esse grupo trabalha no planejamento e avaliação para gerar alternativas e propostas. Agindo de forma relativamente coordenada, os atores invisíveis expressam suas ideias por meio de críticas a

discursos e projetos de lei, participação em audiências e informações vazadas para o grande público, exercendo influência na especificação das alternativas.

Para compreender a dinâmica das políticas públicas, é preciso entender o surgimento de alternativas para políticas públicas como um caldo primitivo de ideias – *policy primeval soup* Kingdon (1995). As ideias surgem desordenadamente, interagindo e formando novas combinações, processo que pode parecer difícil de prever. Contudo, as ideias podem ser selecionadas, criando-se padrões, por meio da imposição de critérios, tais como: viabilidade técnica, congruência com valores da sociedade e antecipação de possíveis restrições. Dessa maneira, afirma-se que há um ajustamento do sistema com a atuação dos empreendedores políticos, os quais investem em pessoas e ideias para recombinação de soluções.

Kingdon (1995) também classifica os atores como participantes de dentro e de fora do governo, destacando a importância de cada ator e seus recursos disponíveis.

No grupo dos participantes de dentro do governo, destacam-se a administração, os servidores públicos e o Congresso (KINGDON, 1995). Quando se pensa em administração, refere-se, sobretudo, ao Presidente da República e seu staff. O Presidente tem grande poder para incluir itens na agenda, embora não domine as alternativas tampouco o resultado final. Por isso, ele pode utilizar alguns mecanismos para incluir um item na agenda: recursos institucionais, como regime de urgência e veto; recursos organizacionais, como a unidade de decisão, já que se trata de uma pessoa, e não centenas como no Congresso; além de recursos como transformar a atenção da mídia em pressão para agenda. Seu staff tem poder por ser o assessoramento direto do Presidente, exercendo grande influência sob o Presidente e suas decisões. As nomeações políticas, pessoas detentoras de cargos em comissão ou cargos políticos – *political appointees* – também exercem grande influência, pois trabalham em Secretarias e em chefias de seções, o que permite oferecer um número significativo de alternativas usadas pelo Presidente.

Em contraste, Kingdon (1995) ressalta que os servidores públicos exercem menos influência, mas desempenham seu papel por meio de expertise e da relação direta com o Congresso e grupos de interesse. Assim, o autor do modelo afirma que o Presidente domina os *political appointees* e estes dominam os servidores públicos de carreira, todos tendo sua parcela de influência na agenda.

No grupo de fora do governo, Kingdon (1995) destaca os grupos de interesse, acadêmicos, mídia e opinião pública. Dentro do grupo de interesses, os interesses industriais e do negócio são os que mais se sobressaem, contudo, outros grupos de interesse, como consumidores e ambientalistas, também afetam a agenda pública, sendo considerado um

contraponto. Assim, as atividades dos grupos de interesse podem afetar a agenda ou as alternativas, sendo que o bloqueio é uma das atividades mais frequentes, ao invés do incentivo e promoção de uma ideia. Com isso, os grupos de interesse podem impactar diretamente a agenda governamental quando se mobilizam por meio de apoio, documentos escritos, delegações e aliados no intuito de dar visibilidade a sua causa. Aliás, o fato do grupo de interesse levantar uma questão não faz com que controle o debate, o que reflete a complexidade do processo de formulação de agenda.

Por sua vez, os acadêmicos e pesquisadores exercem influência importante, embora em menor escala que os grupos de interesse, a administração e os membros do Congresso (KINGDON, 1995). As atividades dos acadêmicos influenciam mais as alternativas que a agenda, já que frequentemente são chamados para discutir seus temas em Comissões ou Audiências. Por outro lado, a mídia é considerada agente influenciador da agenda por ser instrumento de comunicação com a sociedade. Para o referido autor, a melhor forma de chamar a atenção para um problema é estampá-lo na primeira capa dos jornais, já que a mídia tem a capacidade de desenvolver e dar maior magnitude a um impacto. Por fim, a opinião pública pode ter efeitos positivos e negativos na agenda. Positivamente, quando um vasto número de pessoas interessadas em determinada questão tornam-na popular por meio do voto de seu representante parlamentar. Negativamente, quando a opinião pública impede que o governo aja.

É importante destacar que, para Kingdon (1995), essa distinção entre participantes de dentro e de fora do governo é tênue. Grupos de interesse exercem pressão e são pressionados por representantes do governo; alguns pesquisadores tem relação estreita com o governo. Assim, as pessoas trafegam dentro e fora do governo, algumas vezes ocupando espaços no governo, outras exercendo pressão.

Para compreender como certas questões passam a ser consideradas, Kingdon (1995), concebe o governo como uma “anarquia organizada”, em que os três fluxos ocorrem de forma independente, sendo que, em momentos críticos, convergem, produzindo mudanças na agenda.

Nesse sentido, no momento em que os três fluxos se unem — problema, políticas públicas e política — forma-se a chamada janela de oportunidade (KINGDON, 1995). Esta é o ensejo para que defensores de determinada causa ofereçam solução, sendo aberta por eventos ocorridos tanto no fluxo dos problemas quanto no da política. A janela pode ser previsível ou não, porém, não fica aberta por muito tempo, sendo considerada um importante conector de problemas e de propostas.

Com isso, para o autor do modelo, se todos os três elementos estiverem ligados em um único pacote, maior será a probabilidade de o tema entrar na agenda. Kingdon (2007, p. 238) ressalta que “as janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e políticas, e assim criam oportunidades de introduzirem-se pacotes completos com os três elementos para o topo das agendas de decisão”.

Outro importante conceito do Modelo dos Múltiplos Fluxos é o de empreendedores políticos — *policy entrepreneurs* — “pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas públicas que possam lhes favorecer” (KINGDON, 2007, p. 238). Estes podem ser políticos, funcionários públicos, lobistas, pessoas da mídia ou acadêmicos, não havendo nenhuma predominância de alguma categoria. O destaque é a atuação para enfatizar seus interesses, exercendo pressão para que os formuladores de políticas públicas assumam sua visão a respeito do problema, sendo fundamentais na disseminação de ideias. Aliás, a convergência dos três fluxos para a janela de oportunidade é influenciada pela participação de um empreendedor certo no momento certo, afirmando-se que, quanto mais habilidoso o empreendedor, mais chance tem o tema de chegar ao topo da agenda.

Nesse sentido, Capella (2007) resume os três fluxos do modelo ao definir alguns elementos principais em cada um.

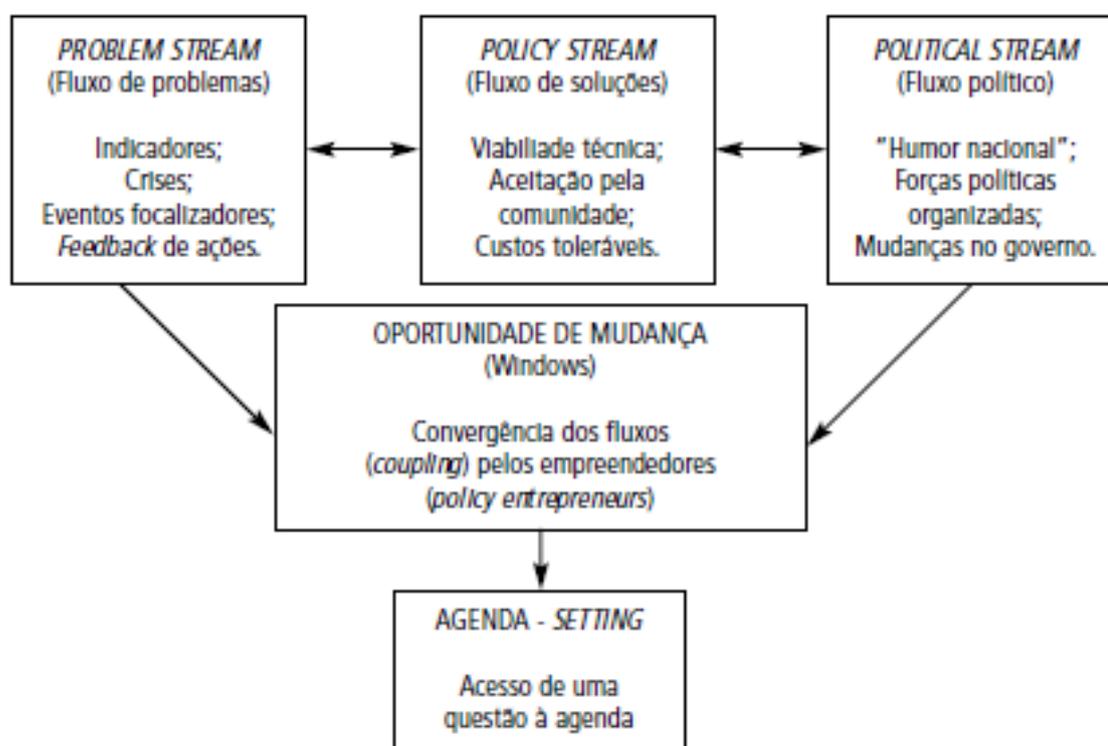
O fluxo do problema pode provocar a ação por meio de três mecanismos: i) indicadores, por meio da interpretação de dados; ii) crise/evento/símbolo, que reforça a percepção do problema; e iii) *feedback*, os quais são mecanismos de retroalimentação de dados (CAPELLA, 2007). Esses elementos não transformam as questões em problemas, mas auxiliam na construção social da ideia de problema. Assim, mecanismos isolados não garantem a agenda, porém, a definição do problema é fundamental.

Ao seu turno, no fluxo das alternativas ou soluções, as ideias geradas não são necessariamente relacionadas a determinado problema (CAPELLA, 2007). Surge o conceito do caldo primitivo de políticas, em que interação e seleção de propostas é dada por meio de três mecanismos: i) viabilidade técnica; ii) aceitação pela comunidade; e iii) custo tolerável.

Por fim, no fluxo político, três elementos influenciam a agenda governamental (CAPELLA, 2007): i) clima ou humor nacional, já que pessoas compartilham mesmas questões em determinado tempo; ii) grupo de interesse, ou seja, força política organizada que sinaliza consenso ou conflito; e iii) mudança no governo, tais como pessoas, estrutura e competência. Assim, o início do governo é o momento mais propício para mudanças, sendo que o clima nacional e a mudança no governo são os mais propulsores.

Capella (2007) também ressalta a janela de oportunidade proposta no modelo de Kingdon. Estas podem surgir de maneira programada — por exemplo, mudança de governo e ciclo orçamentário — ou de maneira não previsível, devido a um evento ou crise. Assim, a janela de oportunidade é marcada pelo caráter transitório, em que a atuação dos empreendedores é fundamental, pois estes conseguem unir os três fluxos, aproveitando a abertura da janela de oportunidade. Por isso, Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2007) afirma que as mudanças na agenda acontecem quando há o cruzamento dos três fluxos com a abertura da janela de oportunidade.

O Modelo dos Múltiplos Fluxos é bem sintetizado por Capella (2007) na Figura 1.



**Figura 1 – Modelo de Kingdon**

Fonte: Kingdon (2003, *apud* CAPELLA, 2007)

Kingdon (1995), ao propor o Modelo de Múltiplos Fluxos, traça algumas conclusões importantes para o entendimento de sua proposta. Primeiramente, defende-se a ideia de que os eventos não ocorrem organizadamente em fases, sendo, na verdade, uma dinâmica independente. Segundo, os processos descritos não são aleatórios, apresentando padrão e previsibilidade nos processos dentro de cada dinâmica, nas conexões e nas restrições, o que auxilia na compreensão do porquê de alguns temas tornarem-se prioridade ou não. Assim, seu

modelo pretende explicar o surgimento de itens na agenda bem como por que outros não conseguem se destacar.

No próximo capítulo, será apresentada a metodologia a ser aplicada na pesquisa.

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo, define-se o foco da pesquisa, a fim de se estabelecer instrumentos de pesquisa, métodos de coleta de dados e análise dos resultados.

Segundo a categoria de Gil (2002), a presente pesquisa caracteriza-se por ser exploratória, pois estuda um campo pouco abordado na literatura atual. Ela também pode ser classificada como pesquisa explicativa, pois tenta identificar e analisar os principais eventos no processo de formulação da Lei nº 11.794/2008 (Lei Arouca). Além disso, o estudo também apresenta pesquisa bibliográfica, apresentando as bases teóricas da problemática em questão, por meio de dissertações, teses, artigos e outras publicações científicas.

A pesquisa pode ser considerada como estudo de caso, utilizando-se como procedimento de coleta de dados o rastreamento de processos e a descrição de estrutura narrativa analítica (GEORGE; BENNET, 2004, *apud* GÖTTENS, 2010). O rastreamento de processo foca o processo de formação de políticas públicas em que há um encadeamento de eventos. Assim, o caso refere-se às circunstâncias em que aconteceram os eventos formadores da política pública.

Por sua vez, a narrativa analítica é um método para construir a trajetória histórica de uma política pública. Para Gaetani (2008, *apud* GÖTTENS, 2010), a narrativa analítica é formulada por meio de evidências históricas no intuito de explicar ações e acontecimentos relevantes, o que possibilita a análise de episódios específicos.

A narrativa proposta por Barzelay e Velarde (2004, p.15), a ser utilizada no presente trabalho como ferramenta metodológica, tem o propósito de explicar a trajetória e o funcionamento das práticas com o intuito de realizar três transições principais:

- passar de uma análise do discurso oficial como fonte principal para uma análise do discurso dos diferentes atores envolvidos;
- passar da análise da ação segundo a identificação dos interesses dos atores para a análise da ação a partir das interpretações divergentes que os atores envolvidos têm acerca do problema e contexto; e
- passar da ênfase na avaliação dos resultados para a análise dos processos que explicam o desenvolvimento e funcionamento das práticas.

Dessa maneira, Barzelay e Velarde (2004) propõem um guia prático para a investigação qualitativa, já que afirmam que a análise qualitativa é a forma mais adequada para a compreensão holística das práticas gerenciais como processos que ocorrem em interação com contextos específicos.

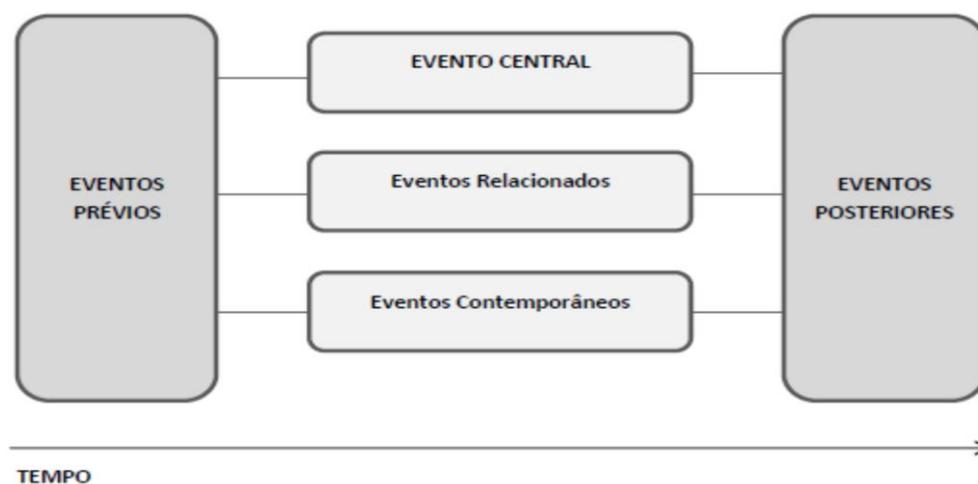
Nesse sentido, a metodologia da narração permite explicar o fluxo de ações, analisando o contexto e evidências (BARZELAY; VELARDE, 2004). Sua vantagem é formular os diferentes tipos de eventos que compõem o episódio analisado, bem como estabelecer relações entre acontecimentos. Assim, o foco do estudo é o evento; o procedimento para explicar é o encadeamento narrativo das ações para gerar conexão entre os eventos; tudo isso, considerando o contexto, em que é possível analisar a experiência a partir de um tempo e de um lugar.

Como produto do método narrativo, surge o relato — uma representação de experiência que conecta acontecimentos, formando uma sequência lógica (BARZELAY; VELARDE, 2004). É importante ressaltar que relato é diferente de cronologia, pois esta se baseia exclusivamente na posição temporal dos acontecimentos. É também diferente de reportagem, pois esta apresenta uma visão estática sem junção dos acontecimentos em um todo coerente.

Assim, o relato proposto pelos autores do guia é capaz de generalizar, organizar e analisar evidências empíricas, explicando seu desenvolvimento e funcionamento. O relato pode ser diferenciado em dois elementos básicos: evento e trama (BARZELAY; VELARDE, 2004). Evento é a unidade composta por acontecimentos e ações específicas que formam a experiência em estudo. Trama, por sua vez, é a organização sequencial dos eventos, sendo o elo condutor capaz de dar sentido aos acontecimentos. Por isso, para elaborar um relato, é necessário vincular diversos eventos conexos em determinado recorte temporal (eventos) de forma a dar coerência e encadeamento ao conjunto (trama), evidenciando-se, assim, o desenvolvimento do objeto estudado por meio de uma explicação narrativa.

Nesse sentido, o elemento básico a ser estudado é o evento: “conjunto de ações ou ocorrências organizadas em função do seu significado no interior de uma experiência considerada em sua totalidade” (GÖTTENS, 2010). Nesta pesquisa, o evento central (episódio) é a formulação da Lei 1.1794/2008 (Lei Arouca) durante os anos de 1995 e 2008.

Além disso, um evento central está rodeado de outros eventos que, embora não sejam parte do episódio, exercem influência significativa no contexto, a saber: eventos prévios, contemporâneos, relacionados e posteriores (BARZELAY; VELARDE, 2004). Os eventos prévios ocorreram antes do episódio central, ao passo que os eventos contemporâneos acontecem no mesmo recorte temporal. Os eventos relacionados acontecem simultaneamente ao central, sendo influenciados por este, e os eventos posteriores são os dependentes do evento central (Figura 2).



**Figura 2 - Estrutura da narrativa**

Fonte: Barzelay e Velarde (2004)

Nessa perspectiva, Barzelay e Velarde (2004) afirmam que a estrutura narrativa tem tanto função classificatória — agrupar os acontecimentos em eventos diferenciados — quanto dinâmica — analisar relações entre eventos. Para tanto, é necessário ter fontes de informação capazes de fornecer evidências relevantes, destacando-se três: documentos, arquivos e atores envolvidos.

Para rastrear e estruturar a narrativa analítica, o presente estudo teve como fonte de dados os sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para estudar a tramitação do projeto de lei originário. Foram usados notas taquigráficas das Comissões e do Plenário e pareceres exarados ao longo do processo legislativo. Além disso, foram utilizadas reportagens e artigos científicos acerca do tema experimentação no intuito de mapear os diferentes posicionamentos. Por fim, realizou-se entrevista com um dos atores envolvidos no intuito de triangular as diferentes fontes de informações. Entrevistou-se, em 23/3/2015, Sérgio Greif, biólogo, consultor em diversas ações civis públicas e audiências públicas em defesa dos direitos animais e autor do parecer técnico do processo gerado pela invasão do Instituto Royal (caso dos cães Beagle).

Segundo Barzelay e Velarde (2004), a entrevista deve ser planejada adequadamente para que a informação obtida evidencie os eventos do episódio estudado e as relações entre os eventos. Assim, seguindo a sugestão dos autores, foi elaborada uma entrevista com base na estrutura narrativa do evento central Lei Arouca. A partir do quadro de pergunta-modelo dos autores, elaborou-se uma entrevista semi-estruturada no intuito de gerar informações para

narrar os eventos e relacioná-los ao contexto, evitando-se, ao máximo, interferências e preconceitos dos entrevistados (apêndice A).

Dessa forma, o tipo de entrevista realizada foi a entrevista narrativa (JOVCHELOVITCH; BAYES, 2000, *apud* BARZELAY; VELARDE, 2004), a qual objetiva que o entrevistado gere seu próprio relato sobre a experiência em estudo, por meio do incentivo de sua capacidade narrativa.

Vale ressaltar que o discurso oficial do objeto de estudo não deve ser a única fonte de informação para o investigador, pois se deve obter, além do desenho do processo, o contexto e as interações entre os atores (BARZELAY; VELARDE, 2004). Assim, a escolha das fontes deve ter em consideração uma visão ampla, tentando formar uma adequada triangulação de diferentes pontos de vistas sobre o problema — conforme será analisado as posições dos cientistas e defensores dos animais no caso da Lei Arouca.

Com isso, o presente estudo utilizou uma abordagem qualitativa das causas por meio de uma análise teórica, considerando a inter-relação de atores, problemas, alternativas e estruturas que constituem o fenômeno estudado.

Assim, a análise da Lei Arouca foi feita por meio da proposta de Barzelay e Velarde (2004), utilizando o método narrativo da análise de eventos. Além disso, foram utilizadas as categorias elencadas no Modelo Múltiplo Fluxos de Kingdon (1995): fluxo dos problemas, fluxo das alternativas e fluxo político, destacando os principais atores e a janela de oportunidade que viabilizou a aprovação de lei em foco.

Com isso, utilizaram-se as mesmas questões norteadoras de Göttens (2010) para cada uma das categorias advindas do Modelo dos Múltiplos Fluxos. Fluxo dos problemas: quais foram os problemas que conduziram à aprovação da lei? Fluxo das soluções: quem as gerou e como foram difundidas? Fluxo político: qual era o contexto político institucional da época? Atores: quais foram os grupos de defesa e oposição à proposta? E janela de oportunidade: como foi a atuação dos empreendedores políticos para a convergência dos fluxos?

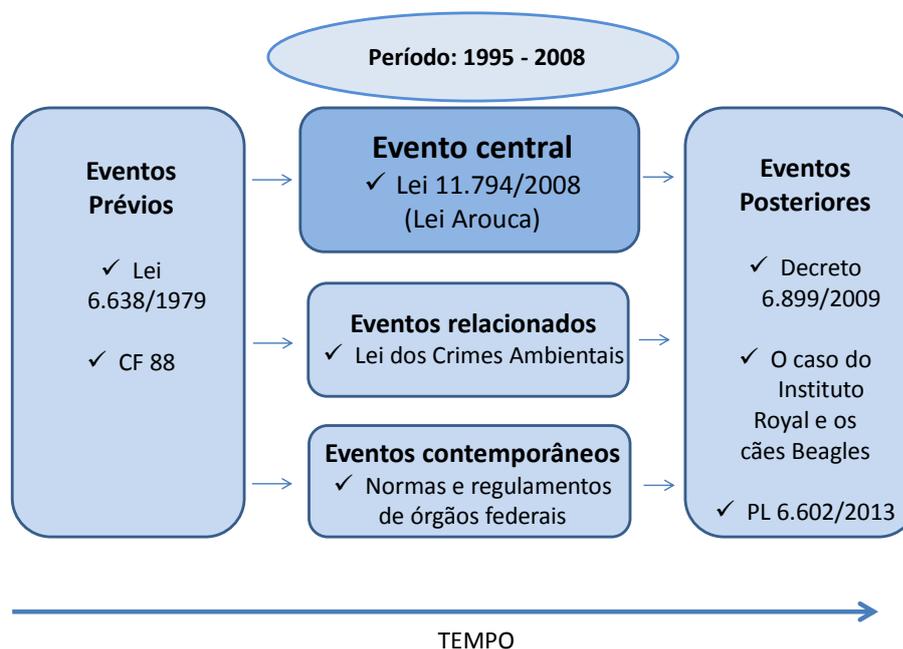
Diante do exposto, o trabalho pretende compreender os principais eventos no processo de formulação da Lei Arouca, por meio das categorias do Modelo dos Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1995), utilizando o rastreamento de processo e a narrativa analítica de eventos proposta por Barzelay e Velarde (2004) bem como entrevista.

## 4 ESTUDO DE CASO

Neste capítulo, será aplicada a proposta de Barzelay e Velarde (2004) bem como o Modelo dos Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1995) no intuito de estudar o processo de formulação da Lei Arouca.

### 4.1 Estrutura narrativa de Barzelay

Utilizando como evento central o processo de formulação da Lei Arouca (11.794/2008), período 1995 a 2008, foram traçados os demais eventos, conforme proposta de Barzelay e Velarde (2004) — Figura 3.



**Figura 3 – Estrutura da narrativa aplicada à Lei Arouca**

**Fonte:** Barzelay e Velarde (2004). Autoria própria.

#### 4.1.1 Eventos prévios

##### 4.1.1.1 Lei 6.638/1979

A Lei 6.638/1979 estabeleceu as normas para a prática didático-científica da vivisseção de animais. Sancionada no regime militar pelo Presidente Figueiredo, a lei autorizou, em todo o território brasileiro, a prática de vivisseção animal, exceto em estabelecimentos de ensino de primeiro e segundo grau (art. 1º e 3º).

A técnica somente era permitida com o emprego de anestesia e com aclimatização por um período de quinze dias no biotério. Além disso, era necessário registro do estudo em órgão competente bem como presença e supervisão de um técnico especializado.

Em relação a infrações e penalidades, esta lei remete-se ao art. 64 do Decreto-Lei 3.688/1941 – Lei das Contravenções Penais, a qual tipifica como contravenção penal condutas que submetam animais a crueldade ou a trabalho excessivo, *in verbis*:

Art. 64. Tratar animal com crueldade ou submetê-lo a trabalho excessivo:

Pena – prisão simples, de dez dias a um mês, ou multa, de cem a quinhentos mil réis.

§ 1º Na mesma pena incorre aquele que, embora para fins didáticos ou científicos, realiza em lugar público ou exposto ao público, experiência dolorosa ou cruel em animal vivo.

§ 2º Aplica-se a pena com aumento de metade, se o animal é submetido a trabalho excessivo ou tratado com crueldade, em exibição ou espetáculo público.

Ainda, aos reincidentes, Lei 6.638/1979 previu penalidades administrativas de interdição e de cancelamento do registro do biotério/centro de pesquisa, conforme art. 5º.

Embora o art. 6º previsse que a lei deveria ser regulamentada no prazo de 90 dias, a lei não chegou a ser normatizada (REGIS; CORNELLI, 2012). Com isso, não houve definição legal do órgão competente para registro e autorização de biotérios, centros de pesquisa e demonstrações com animais vivos (inciso I) tampouco do órgão e das autoridades competentes para fiscalização desses estabelecimentos (inciso III). Inclusive, não se regulamentaram as condições gerais exigíveis para registro e funcionamento desses estabelecimentos (inciso II).

Assim, a Lei 6.638/1979 estabelecia normas para vivisseção de animais, porém, os limites éticos foram estabelecidos somente por meio de protocolos internos e comissões de

ética anos depois, como o Cobeia — Colégio Brasileiro de Experimentação Animal — criado em 1991 (SILVA, 2009).

No Brasil, segundo Felipe (2007 *apud* SILVA, 2009), as leis de proteção animal aprovadas durante regimes ditatoriais não continham qualquer fundamentação filosófica. Os cidadãos foram privados de sua liberdade de expressão, sendo que os animais e o ambiente natural ficaram sob a tutela de um Estado não democrático, sem preocupações maiores com bem-estar animal.

Esse cenário somente mudaria com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2009), momento em que as normas de direito ambiental adquiriram status constitucional, como será visto a seguir.

#### 4.1.1.2 Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal promulgada em 1988 obrigou o Poder Público e a coletividade a preservar o meio ambiente e a fauna ao vedar toda e qualquer prática de crueldade aos animais. Assim, elevou-se a status constitucional a questão animal, conforme prevê o art. 225:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A Constituição Federal, assim, consagrou tendências contemporâneas de preocupação com o meio ambiente, a partir da Declaração sobre Meio Ambiente Humano da Conferência das Nações Unidas em 1972, e corroborada com a Declaração do Rio em 1992 (DIAS, 2011). Por meio do art. 225, segundo Alexandre de Moraes (2008 *apud* DIAS, 2011), o texto constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, sendo imprescindível a utilização de meios legislativos, administrativos e judiciais para garantir sua efetiva proteção, o qual possui regime jurídico especial que ultrapassa o direito comum.

Nesse sentido, o Poder Público (União, estados e municípios) e a coletividade são responsáveis pela proteção da fauna e da flora contra práticas cruentas que coloquem em risco as espécies (FILYPECKI *et al.*, 2010).

Para Castro (2006), este dispositivo da Constituição Federal retrata a crise da sociedade global ao defender que o valor fundamental do homem é o próprio homem, sendo seu entorno instrumento para satisfazer suas necessidades. Assim, há um câmbio dessa perspectiva ao tentar ver o homem como parte de um todo, o qual deve ser mantido intacto para não se destruir o conjunto.

Com isso, a Lei Arouca vem regulamentar o art. 225 da Constituição bem como revogar a Lei 6.638/1979, conforme explanado a seguir.

#### 4.1.2 Evento central

Para analisar a situação brasileira a respeito do tema, o estudo de caso proposto neste trabalho pretende estudar o processo de formulação da Lei 11.794/2008, que trata de experimentação animal. Por isso, é importante entender, primeiramente, o que dispõe esta legislação para depois analisar o processo de tramitação da Lei.

##### 4.1.2.1 A Lei Arouca

No Brasil, a legislação vigente sobre experimentação animal é a Lei 11.794/2008, conhecida como Lei Arouca. Ela regulamenta o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais; revoga a Lei 6.638/1979; e dá outras providências. Ela está estruturada em seis capítulos de forma a regular a criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica em todo o território brasileiro por meio de alguns critérios (FILYPECKI *et al.*, 2010).

No Capítulo I, restringe-se a utilização de animais em atividades educacionais a estabelecimentos de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio da área biomédica. Além disso, consideram-se como atividades de pesquisa científica todas aquelas relacionadas com ciência básica, ciência aplicada, desenvolvimento tecnológico, produção e controle da qualidade de drogas, medicamentos, alimentos, imunobiológicos, instrumentos, ou quaisquer outros testados em animais. Contudo, as práticas zootécnicas relacionadas à agropecuária não são consideradas atividades de pesquisa. Ademais, este capítulo traz

algumas definições da biologia, tais como filo *chordata* e subfilo *vertebrata*, e da própria bioética — o que é experimento e morte por meios humanitários. Assim, ressalta-se que experimentos são “procedimentos efetuados em animais vivos, visando à elucidação de fenômenos fisiológicos ou patológicos, mediante técnicas específicas e preestabelecidas”. E não se considera experimento a profilaxia e o tratamento veterinário, o anilhamento, a tatuagem ou a marcação para identificação, tampouco as intervenções não experimentais relacionadas à agropecuária.

O objeto do Capítulo II é o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (Concea), criado pela própria Lei Arouca. Ao Concea são atribuídas diversas competências, das quais se destaca a formulação e o zelo pelo cumprimento das normas relativas à utilização humanitária de animais com finalidade de ensino e pesquisa científica. Além disso, definem-se seus integrantes e sua estrutura.

O Capítulo III aborda as Comissões de Ética no Uso de Animais (Ceua), identificando seus participantes e suas competências. É importante ressaltar a inter-relação entre Ceua e Concea, pois, conforme dispõe § 3º do art. 10, “das decisões proferidas pelas Ceuas cabe recurso, sem efeito suspensivo, ao Concea”.

As condições de criação e de uso de animais para ensino e pesquisa científica são tratadas no Capítulo IV. Primeiramente, fica instituída a competência do Ministério da Ciência e Tecnologia para licenciar as atividades destinadas à criação de animais, ao ensino e à pesquisa científica, ficando essas atividades restritas, exclusivamente, às instituições credenciadas no Concea. Segundo, destacam-se alguns procedimentos em experimentação, tais como:

Art. 14. O animal só poderá ser submetido às intervenções recomendadas nos protocolos dos experimentos que constituem a pesquisa ou programa de aprendizado quando, antes, durante e após o experimento, receber cuidados especiais, conforme estabelecido pelo CONCEA.

§ 1º O animal será submetido a eutanásia, sob estrita obediência às prescrições pertinentes a cada espécie, conforme as diretrizes do Ministério da Ciência e Tecnologia, sempre que, encerrado o experimento ou em qualquer de suas fases, for tecnicamente recomendado aquele procedimento ou quando ocorrer intenso sofrimento.

[...]

§ 3º Sempre que possível, as práticas de ensino deverão ser fotografadas, filmadas ou gravadas, de forma a permitir sua reprodução para ilustração de práticas futuras, evitando-se a repetição desnecessária de procedimentos didáticos com animais.

§ 4º O número de animais a serem utilizados para a execução de um projeto e o tempo de duração de cada experimento será o mínimo indispensável para produzir o resultado conclusivo, poupando-se, ao máximo, o animal de sofrimento.

§ 5º Experimentos que possam causar dor ou angústia desenvolver-se-ão sob sedação, analgesia ou anestesia adequadas.

§ 6º Experimentos cujo objetivo seja o estudo dos processos relacionados à dor e à angústia exigem autorização específica da CEUA, em obediência a normas estabelecidas pelo CONCEA.

O Capítulo V trata das penalidades aplicadas a instituições e pessoas que executem atividades reguladas pela Lei Arouca e que transgridam suas disposições e regulamento. Assim, podem ser aplicadas penalidades administrativas, tais como advertência, multa, interdição temporária ou definitiva e suspensão de financiamento, de acordo a gravidade da infração, os danos que dela provierem, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do infrator, sem prejuízo da responsabilidade penal. Inclusive, compete aos órgãos dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde, da Educação, da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente a fiscalização das atividades reguladas pela Lei.

Por fim, as disposições gerais e transitórias são tratadas no Capítulo VI, destacando-se a exigência de as instituições que já utilizassem animais antes da data de vigência da Lei Arouca criem a Ceua e compatibilizem suas instalações físicas.

#### 4.1.2.2 Tramitação da Lei Arouca no Congresso Nacional

A Lei 11.794/2008 originou-se do Projeto de Lei 1.153/1995, de autoria do Deputado Sérgio Arouca, cujo objetivo era dirimir os conflitos existentes entre instituições de pesquisa e organizações não governamentais, estabelecendo limites para a utilização de animais em pesquisa.

Na Câmara dos Deputados, o projeto tramitou em três comissões antes de ir a Plenário, tendo sido apensados dois outros projetos. O primeiro foi o PL 3.964, de 1997, de autoria do Poder Executivo, que estabelece critérios para a criação e uso de animais para atividades de ensino e pesquisa; cria o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (Concea), com suas competências, estrutura e participantes; obriga à criação das Comissões de Ética no Uso de Animais (Ceua) nas instituições que utilizem animais em pesquisas; e fixa normas para a criação e uso de animais e penalidades pelo desrespeito a tais normas. O segundo foi o PL 1.691, de 2003, de autoria da Deputada Iara Bernardi, que dispõe sobre o

uso de animais para fins científicos e didáticos e estabelece a escusa de consciência à experimentação animal, a qual consiste na possibilidade do pesquisador declarar que se exime da prática de experimentos com animais, sem sofrer qualquer punição de natureza administrativa.

O projeto foi distribuído inicialmente para as Comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e de Constituição e Justiça e de Redação. No primeiro órgão, recebeu parecer favorável da Deputada Vanessa Felipe, porém, não chegou a ser apreciado.

Somente em 1997, por força de requerimento apresentado pelo Deputado Roberto Santos, a proposição foi redistribuída, de maneira que a matéria tramitou inicialmente na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática — CCTI. Esta aprovou unanimemente os Projetos de Lei 1.153/1995 e 3.964/1997, na forma de um substitutivo que tem por base o projeto encaminhado pelo Poder Executivo. O Deputado Dr. Hélio foi o relator, posicionando-se, em 1º/12/1999, por alterações em pontos específicos do texto. Com isso, o substitutivo foi apresentado em 18/5/2000, somente tendo sido exarado o parecer da Comissão em 18/9/2002, nos termos do parecer do Relator.

Na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minoria, o parecer foi feito pelo Deputado Fernando Gabeira, aprovando o PL 1.153/1995, o PL 3.964/1997 e o substitutivo apresentado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, em 11/6/2003. Vale ressaltar que, anteriormente, a proposição foi analisada nesta mesma Comissão pelos Deputados Arlindo Chinaglia e João Paulo Cunha, cujo parecer não chegou, todavia, a ser votado. Em seu voto, Gabeira ressalta que

O ideal, de fato, é que não haja a utilização de animais com propósitos de investigação científica. Acreditamos, e esperamos, que um dia esse objetivo será alcançado. Já existem países trabalhando nesse sentido, como os da Comunidade Européia, onde o Centro Europeu para a Validação e os Métodos Alternativos vem desenvolvendo métodos de substituição e modelos de simulação por computador. A meta, na Comunidade Européia, era reduzir em 50% a utilização de animais em experiências até 2.000. Enquanto a experimentação animal não puder ser totalmente dispensada, devemos adotar uma postura mais humanista, reconhecendo que o homem tem a obrigação de respeitar todos os animais e de considerar sua suscetibilidade ao sofrimento e à dor como se humanos fossem. A ciência deve amparar-se nos limites morais e éticos ditados pela sociedade, por meio de regras claras e democraticamente estabelecidas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p.6)

Dessa maneira, consideram-se oportunos os projetos de lei analisados, sendo considerado adequado o momento para aperfeiçoar tais proposições no intuito de incorporar padrões internacionais de respeito aos animais. Dos textos em análise, o PL 3.964/1997 e o substitutivo da CCTCI foram considerados melhor estruturados e com elementos presentes na legislação internacional. Dentre as ressalvas propostas nesta Comissão estão a definição mais clara dos tipos de experimentos que podem ser executados com animais e as condições de tratamento, não apenas durante a experimentação, mas também em relação à criação e à manutenção dos animais. Além disso, propõe-se que o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – Concea –, proposto no PL 3.964/1997 e no substitutivo da CCTCI, deva funcionar, unicamente, como um órgão colegiado normativo, e não como órgão executivo. Por fim, aborda-se a possibilidade de descentralização, incluindo a participação dos Estados, de forma a facilitar a implementação da lei e a própria fiscalização, com uma atuação neutra do Concea.

Com isso, o parecer da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minoria foi dado em 25/6/2003, pela aprovação por unanimidade do parecer do Relator Fernando Gabeira.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o relator foi o Deputado Sérgio Miranda. Coube a esta Comissão se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 1.153, de 1995, e de seus apensos, a teor do art. 32, inc. III, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, assim como sobre o mérito do Projeto de Lei n.º 1.691, de 2003 (apenso), consoante despacho da Presidência da Câmara dos Deputados, em razão de ter sido apensado posteriormente, não tendo recebido parecer de mérito, o que coube a esta CCJC. Adicionalmente, e seguindo orientação da Coordenação de Comissões Permanentes, também se pronunciou sobre o mérito de todos os projetos, entendendo que o despacho dado ao PL n.º 1.691/2003 se transmite a todos os projetos em análise.

Com isso, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania foi dado em 21/12/2006, pela aprovação por unanimidade do parecer do Relator Sérgio Miranda. Seu voto foi:

- a) pela inconstitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei 1.153/1995;
- b) pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do substitutivo ao Projeto de Lei 1.153/1995 adotado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática;

- c) pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n.º 3.964/1997;
- d) pela constitucionalidade, juridicidade, adequação da técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do substitutivo ao Projeto de Lei 3.964/1997 adotado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática;
- e) pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do substitutivo global adotado na Comissão de Defesa do Consumidor; Meio Ambiente e Minorias
- f) pela constitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei n.º 1691/03.

Com isso, o projeto de lei sobre criação e uso de animais para atividades de ensino e pesquisa e instituição do Concea e de Ceuas além de penalidades pelo desrespeito às normas (PL 3.964/1997) foi aprovado enquanto o projeto de lei sobre escusa de consciência à experimentação animal (PL 1.691/2003) foi rejeitado. O argumento para a rejeição foi que o instituto fere o Princípio Geral do Direito *pacta sunt servanda*, o qual prevê que os pactos (contratos/compromissos) devem ser cumpridos. Assim, o pesquisador que ingressa voluntariamente em um estabelecimento que utiliza animais para fins experimentais conhece tal fato e assina contrato sem que haja nenhum vício de manifestação de sua vontade, não podendo, posteriormente, alegar escusa de consciência para eximir de cumprimento de obrigação contratual.

No Plenário, a redação final foi realizada em 20/5/2008, de autoria da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, encaminhando-se o projeto à Casa Revisora.

No Senado Federal, entrada em 6/6/2008, o Projeto de Lei passou pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Educação, Cultura e Esporte; e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o relator foi o Senador Inácio Arruda, o qual opinou pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei da Câmara n.º 93, de 2008, e votou por sua aprovação.

O parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte ressaltou que o Projeto de Lei ficou por cerca de treze anos na Câmara dos Deputados, acumulando “aprimoramentos e contribuições das diversas comissões técnicas designadas para a sua apreciação, autoridades e especialistas no assunto, além de disposições de iniciativa da lavra do próprio Poder Executivo da União”. Além disso, enfatizou que “o projeto supre lacuna histórica dentro do

novo marco constitucional vigente no País”. Assim, o voto foi pela aprovação do Projeto de Lei, com duas emendas de redação.

Na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, o parecer foi proferido pelo Senador Renato Casagrande, concluindo favoravelmente ao projeto e às emendas de redação propostas.

No Plenário, os pareceres das Comissões foram lidos e a redação final aprovada em 9/9/2008. E em 22/9/2008, o texto foi remetido à sanção presidencial por meio de dois ofícios: i) um à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, encaminhando a Mensagem ao Presidente da República e submetendo à sanção presidencial autógrafos do Projeto; ii) outro ao Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados comunicando a aprovação com emendas de redação, em revisão, do Projeto e o seu encaminhamento à sanção presidencial.

Vale ressaltar que, conforme regras do processo legislativo, quando não houver alteração no texto, não é preciso que a Casa Revisora encaminhe novamente à Casa Iniciadora. Assim, o texto não precisou voltar para Câmara dos Deputados, pois houve somente emendas de redação, indo diretamente para sanção presidencial.

Contudo, o então Presidente da República, Luiz Inácio da Silva, vetou parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei 93, de 2008 (PL 1.153/1995 na Câmara dos Deputados). Suas razões para vetar os § 1º, 2º e 3º do art. 11 foram explanadas em Mensagem ao Presidente do Senado Federal:

#### **Razão do veto**

O § 1º do art. 11 condiciona as normas propostas pelo CONCEA para uso e criação de animais em ensino e pesquisa à aprovação do Ministério da Ciência e Tecnologia. No entanto, o inciso IV do art. 5º dispõe expressamente que ao CONCEA compete estabelecer e rever, periodicamente, as normas para uso e cuidados com animais para ensino e pesquisa, em consonância com as convenções internacionais das quais o Brasil seja signatário. A manutenção deste dispositivo que não constava do projeto original encaminhado pelo Poder Executivo, geraria uma contradição sistêmica, resultando em indesejável insegurança jurídica quanto à definição de competência para tratar da matéria.

Já o § 2º do art. 11 atribui a um órgão específico, a ser instituído pelo Poder Executivo, competência para a fiscalização e imposição de sanções pelo descumprimento das normas estabelecidas pelo Projeto de Lei. Todavia, o art. 21 diz expressamente que os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde, da Educação, da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente ficarão responsáveis, no âmbito de suas respectivas competências, por tais atribuições. Assim,

a manutenção deste dispositivo estabeleceria uma incoerência entre este e o art. 21 e, por conseguinte, criaria insegurança jurídica. Por fim, tendo em vista que o § 2º é objeto de veto, não mais se justifica a permanência do § 3º. De qualquer forma, o veto a este parágrafo não impede o Poder Executivo Federal de firmar convênios com Estados e Municípios para fins de fiscalização, uma vez que a prerrogativa do Poder Público de celebrar convênios em geral já está prevista na legislação em vigor. (Senado Federal, 2009)

Em sessão conjunta no dia 6/5/2009, a Comissão Mista votou por manter o veto presidencial.

#### 4.1.2.3 Posicionamentos sobre a Lei Arouca

O Concea, órgão criado pela Lei Arouca, na seção “perguntas mais frequentes” de seu sítio<sup>1</sup>, define-se “órgão responsável por assegurar tratamento digno, humanitário e ético a todos os animais utilizados em atividades de ensino ou pesquisa científica no território nacional”. Ele é responsável por zelar pelo respeito e pelo não sofrimento físico ou mental de todas as espécies de animais vertebrados, de forma a garantir práticas adequadas em experimentos.

Esse órgão governamental entende que antes da Lei Arouca, e também da criação do órgão, não existiam regras explícitas fundamentadas em lei que definissem a produção, manutenção e uso de animais em pesquisa e ensino. Assim, havia apenas recomendações de diretrizes internacionais, agências reguladoras e do Colégio Brasileiro de Experimentação Animal (Cobea – atualmente Sociedade Brasileira de Ciência em Animais de Laboratório / SBCAL) sobre princípios éticos e boas práticas na utilização de animais em experimentos.

Antes da Lei Arouca, para o Concea, as iniciativas de padronização de condutas éticas advinham de iniciativas individuais ou de grupos pouco conectados. Porém, a Lei Arouca mudou este cenário, sendo o primeiro “ato legislativo que efetivamente estabeleceu mecanismos para regulamentar a produção, manutenção e uso científico e didático de animais” (CONCEA, p. 1). Por isso, o Conselho afirma que a ausência de regras acabou quando foram instituídas normas para a criação, manutenção e uso de animais de forma ética, destacado o princípio dos 3Rs: *replacement* (substituição), *reduction* (redução) e *refinement* (refinamento).

---

<sup>1</sup> [www.mct.gov.br/index.php/cotent/view/360302/7\\_\\_PERGUNTAS\\_MAIIS\\_FREQUENTES.html](http://www.mct.gov.br/index.php/cotent/view/360302/7__PERGUNTAS_MAIIS_FREQUENTES.html)

Para o órgão, as mudanças foram muitas, sendo a mais fundamental a determinação de que qualquer instituição pública ou privada que produza, mantenha ou utilize animais para atividades científicas ou didáticas se cadastre e credencie no Concea, para posterior divulgação da lista de instituições legalmente autorizadas.

Justificando a necessidade de realização de experimentos em animais, o Concea destaca diversas áreas da saúde para as quais a experimentação é importante: medicina, medicina veterinária, odontologia, farmácia, cosméticos, biotecnologia, agrotóxicos, entre outras. Por isso, afirma que o “Brasil deve buscar regras rígidas para garantir o respeito e o bem-estar dos animais, sem abrir mão de almejar um papel de vanguarda nesse cenário” (CONCEA, p. 4). Para o órgão, a ausência de pesquisas, afeta diretamente a saúde e a segurança das pessoas, dos animais e do meio ambiente tanto em relação ao uso de medicamentos quanto de produtos utilizados no cotidiano da população.

Por fim, o Concea destaca que a Lei Arouca criou mecanismos para assegurar que os pesquisadores sigam as regulamentações, já que, mesmo não tendo o papel de fiscalização, o órgão pode estabelecer sanções para a Instituição e pesquisadores envolvidos em operação ou maus-tratos a partir de denúncia. Ademais, ressaltam-se as competências e responsabilidades da Ceua (Comissão de Ética no Uso de Animais) para monitorar o uso de animais em experimentos, sendo que quaisquer desvios devem ser informados ao Concea. Assim, as denúncias podem ser encaminhadas ao Concea por qualquer pessoa, independentemente de fazer ou não parte do experimento, sujeitando a instituição/pesquisador infrator a sanções, tais como advertências, multas e suspensões temporárias das atividades até suspensão de financiamento e interdição definitiva do estabelecimento.

Por sua vez, o defensor dos direitos dos animais, Sérgio Greif, em entrevista em 23/3/2015, acredita que Lei Arouca não trouxe benefícios para os animais de experimentação, a não ser para as partes interessadas na continuidade da experimentação animal. Para os animais, o cenário continuou semelhante ao que era antes da lei, procedimentos e sofrimento dentro dos laboratórios. Além disso, para o movimento contra a experimentação animal, a promulgação da lei impôs barreiras por meio da regulamentação de “algo anti-ético”. Com isso, Greif afirma que a “Lei Arouca criou regras que tornam ‘aceitáveis’ determinadas formas de experimentação animal, ou ainda, servem de argumentação para sua continuidade quando do questionamento por parte da sociedade”.

Por isso, para Greif (entrevista I, 2015), a promulgação da Lei Arouca apresenta a incongruência de “regulamentar algo que de forma alguma poderia ser justificado pelo ponto de vista da ética e afirmar que tal regulamentação traz benefícios aos animais”. Assim, o

maior prejuízo está em legalizar ou tornar aceitável um procedimento invasivo com seres sensíveis e indefesos.

O entrevistado ressalta que, antes da Lei Arouca, já existiam leis que tratavam da experimentação animal ao impor proibições que não eram impostas pelo poder executivo. Porém, a promulgação da Lei Arouca prevendo punições não tornou o cenário diferente: “Apenas porque a Lei não era cumprida não significa que ela devesse ser substituída por outra (que aliás tampouco tem sido cumprida)”.

Nesse sentido, para Greif (entrevista I, 2015), não há maneira de incrementar a Lei Arouca para torná-la mais benéfica tanto para os animais quanto para o progresso científico, devendo a lei ser substituída por outra que:

simplesmente proibisse a experimentação prejudicial com animais. Não há como incrementar a Lei Arouca em favor dos animais e seus direitos inalienáveis porque a Lei já foi escrita com outras intenções. Temos sim outros projetos de lei que impedem os procedimentos prejudiciais em animais e que, por outro lado, incentivam a utilização de métodos substitutivos, mas esses projetos não guardam relação com a lei Arouca, e dependeriam de sua revogação. (GREIF, entrevista I, 2015),

Por isso, Greif (entrevista I, 2015), entende a Lei Arouca como um retrocesso, pois revogou o Decreto 6.63/1979 e ressignificou a Lei 9.605/1998 ao positivar práticas que antes eram legalmente proibidas. O entrevistado, assim, considera a legislação uma “péssima lei em relação aos direitos dos animais”.

A partir do evento central Lei Arouca, pode-se traçar alguns eventos relacionados, ocorridos simultaneamente ao central, havendo influência entre eles.

#### 4.1.3 Eventos relacionados

##### 4.1.3.1 Lei dos Crimes Ambientais

A Lei 9.605/1998, também conhecida como Lei dos Crimes Ambientais, regulamenta em seu art. 32 que é crime praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos, com pena de detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

Ademais, o § 1º desse artigo ressalta que incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animais vivos, mesmo que para fins científicos ou didáticos, quando existirem recursos alternativos. A pena prevista é aumentada de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço), se ocorrer a morte do animal.

Souza *et al.* (2008) destacam que o bem jurídico tutelado pelo tipo penal é a dignidade animal, sendo seu titular a coletividade animal. A dignidade animal é entendida a partir de alguns fatores: vida, senciência, capacidade para sofrer, interesse e racionalidade (ainda que somente prática). O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa física, independente da qualidade ou condição pessoal, sendo considerado um crime comum. Por isso, a conduta incriminada é comissiva e consiste em realizar experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didático-científicos, quando existirem alternativas.

Destaca-se que, quanto à consumação, trata-se de um crime material, que exige resultado naturalístico, ao consumir dor, sofrimento, ferimento ou mutilação no animal (SOUZA *et al.*, 2008). Assim, a tentativa é admissível, em que o resultado jurídico configura um crime de dano.

Ressalta-se, assim, que a fauna tutelada por essa lei merece proteção independentemente do seu “valor ecológico”, isto é, não são mais somente as agressões contra os animais silvestres que são consideradas crime (LEVAI, 2004). Antes havia uma distinção legal dos animais a serem tutelados, porém, com a Lei dos Crimes Ambientais, toda a fauna (silvestre, nativa, exótica, doméstica ou domesticada) fica abarcada na proteção contra atos de crueldade. Com isso, o que antes era considerado apenas contravenção penal passa a ser crime, com aumento das penas anteriormente previstas.

Acerca do art. 32 da presente legislação, Levai (2004, p. 40) é enfático:

[...] o bem jurídico preponderante é o respeito devido aos animais, figurando estes – criaturas sensíveis que sentem e que sofrem – como sujeitos passivos do crime, não a coletividade causadora ou mesmo espectadora do mal.

Em suma, o texto da Lei dos Crimes Ambientais prevê crime quando o dano ao animal for realizado em experiências científicas ou fins didáticos, caso existam alternativas para tanto. Assim, inclui a vivissecção entre os crimes ambientais, estabelecendo esta prática não como uma faculdade, mas como conduta típica, salvo exceção de não haver recursos alternativos.

No próximo item, serão estudados alguns eventos contemporâneos à Lei Arouca, os quais ocorreram no mesmo recorte temporal de 1995 a 2008.

#### 4.1.4 Eventos contemporâneos

##### 4.1.4.1 Normas e regulamentos de órgãos federais

Até a promulgação da Lei Arouca em 2008 normatizando a prática didático-científica da vivisseção de animais, só existia a Lei 6.638/1979, mas não regulamentada (FILYPECKI *et al.*, 2010). A falta de atualização da legislação sobre experimentação animal e os conflitos entre cientistas e ambientalistas foram motivos para a proposta da Lei Arouca. Contudo, durante os treze anos que o projeto de lei tramitou no Congresso Nacional, a pressão por regulamentação aumentou, surgindo uma teia de dispositivos jurídicos dos diversos órgãos da Administração Pública Federal.

Filipecki *et al.*(2010) sintetizam no quadro a seguir as principais regulamentações que devem ser observadas na experimentação animal, promulgadas ao longo dos anos que a Lei Arouca esteve em tramitação no Legislativo (Figura 4).

Decreto-lei 24.645/1934	Estabelece medidas de proteção aos animais.
<b>Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)</b>	
Lei nº 11.105/2005	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam Organismos Geneticamente Modificados - OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança - CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança - PNB.
Lei nº 11.794/2008	Estabelece procedimentos para o uso científico de animais e revoga a Lei nº 6.638, de 8 de maio de 1979.
Decreto nº 6.899/2009	Dispõe sobre a composição do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal - CONCEA, estabelece as normas para o seu funcionamento e de sua Secretaria-Executiva, cria o Cadastro das Instituições de Uso Científico de Animais - CIUCA, mediante a regulamentação da Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008.
Resolução Normativa CTN-Bio nº 1/2006	Dispõe sobre a instalação e o funcionamento das Comissões Internas de Biossegurança (CIBios) e sobre os critérios e procedimentos para requerimento, emissão, revisão, extensão, suspensão e cancelamento do Certificado de Qualidade em Biossegurança (CQB).
Resolução Normativa CTN-Bio nº 2/2006	Dispõe sobre a classificação de riscos de Organismos Geneticamente Modificados (OGM) e os níveis de biossegurança a serem aplicados nas atividades e projetos com OGM e seus derivados em contenção.
Resolução Normativa CTN-Bio nº 7/2009	Dispõe sobre as normas para liberação planejada no meio ambiente de Microorganismos e Animais Geneticamente Modificados (MGM e AnGM) de Classe de Risco I e seus derivados.
<b>Ministério do Meio Ambiente</b>	
Lei nº 9.605/1998	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Lei nº 9.985/2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
Medida Provisória nº 2186-16/2001	Dispõe sobre o acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional Associado para fins de Pesquisa Científica, Bioprospecção e Desenvolvimento Tecnológico.
Instrução Normativa nº 154/2007	Institui o Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - Sisbio, na forma das diretrizes e condições previstas nesta Instrução Normativa.
<b>Ministério da Saúde</b>	
Lei nº 8.080/1990	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
Lei nº 9.782/1999	Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
Resolução nº 251/1997, Conselho Nacional da Saúde	Incorpora todas as disposições contidas na Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde sobre Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, que é parte complementar da área temática específica de pesquisa com novos fármacos, medicamentos, vacinas e testes diagnósticos.
<b>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</b>	
Decreto nº 30.691/1952	Regulamenta a Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal.
Instrução Normativa nº 03/2000	Regulamenta os métodos de insensibilização para o abate humanitário de animais de açougue.
Instrução Normativa nº 56/2008	Estabelece os procedimentos gerais de Recomendações de Boas Práticas de Bem-Estar para Animais de Produção e de Interesse Econômico - REBEM, abrangendo os sistemas de produção e o transporte.
<b>Conselho Federal de Medicina Veterinária</b>	
Lei nº 5.517/1968	Dispõe sobre o exercício da profissão de médico-veterinário e cria os Conselhos Federal e Regionais de Medicina Veterinária.
Decreto nº 64.704/1969	Aprova o Regulamento do exercício da profissão de médico-veterinário e dos Conselhos de Medicina Veterinária.
Resolução nº 680/2000	Estabelece normas reguladoras para inscrição, registro, cancelamento e movimentação de Pessoas Física e Jurídica nos Conselhos Regionais de Medicina Veterinária.
Resolução nº 714/2002	Dispõe sobre procedimentos e métodos de eutanásia em animais, e dá outras providências.
Resolução nº 877/2008	Dispõe sobre os procedimentos cirúrgicos em animais de produção e em animais silvestres e cirurgias mutilantes em pequenos animais e dá outras providências.
Resolução nº 879/2008	Dispõe sobre o uso de animais no ensino e na pesquisa e regulamenta as Comissões de Ética no Uso de Animais (CEUAs) no âmbito da Medicina Veterinária e da Zootecnia brasileiras e dá outras providências.
<b>Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior</b>	
Lei nº 9.279/1996	Institui direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.

**Figura 4 - Quadro síntese das principais regulamentações que devem ser observadas na experimentação animal**

Fonte: Filipecki *et al.* (2010)

Desse quadro síntese, conclui-se que cinco ministérios — da Ciência e Tecnologia, do Meio ambiente, da Saúde, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior — bem como o Conselho Federal de Medicina Veterinária estiveram envolvidos em regulamentar a prática de experimentação animal.

Algumas das legislações mostradas dizem respeito a exigências administrativas a serem cumpridas pelos pesquisadores e instituições. Entre as normas apresentadas na Figura 5, destacam-se algumas regulamentações importantes:

- i) as experiências que fazem uso de animais silvestres criados em cativeiros ou livres precisam de licença ou autorização do Ministério do Meio Ambiente por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais — Ibama. O pedido de licença para fins científicos é realizado *on line* por meio da “Autorização e Sistema de Informação sobre Biodiversidade (SISBIO)”, sendo o projeto de pesquisa avaliado pelo Comitê de Assessoramento Técnico do Sistema de Autorização e Informação.
- ii) o projeto que “visar a utilização de espécimes vivos de vertebrados silvestres em experimentos científicos” (Instrução Normativa IBAMA 154/2007, art. 16) deve apresentar parecer do Comitê de Ética da instituição ao qual está vinculado.
- iii) os pesquisadores devem indicar o número da licença ou autorização na publicação científica dos resultados da pesquisa (Instrução Normativa IBAMA 154/2007).
- iv) para a utilização de animais geneticamente modificados, exige-se a autorização da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), comissão interministerial com base no Ministério da Ciência e Tecnologia.
- v) os estudos relacionados aos organismos geneticamente modificados (OGM) são regulados pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e somente podem manipular OGMs as instituições credenciadas pela CTNBio com um Certificado de Qualidade em biossegurança, e que tenham uma Comissão Interna de Biossegurança — Lei 11.105/2005.
- vi) as pessoas que trabalham com animais estão submetidas à NR 31/2005, que estabelece regras de segurança e saúde no trabalho na agricultura, pecuária silvicultura, exploração florestal e aquicultura.

Dessa maneira, o maior desafio é conseguir integrar essa legislação exarada pelo aparelho de Estado de forma a existir o controle jurídico total da experimentação animal (FILYPECKI *et al.*, 2010).

Com isso, nota-se que, antes e durante a tramitação para a promulgação da Lei Arouca, ocorreram diversos eventos importantes. No item seguinte, serão abordados alguns eventos ocorridos após o ano de 2008 e que estão diretamente conectados ao tema experimentação animal.

#### 4.1.5 Eventos posteriores

##### 4.1.5.1 Decreto 6.899/2009

O Decreto 6.899, de 15 de julho de 2009, dispõe sobre a composição do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal — Concea, estabelece as normas para o seu funcionamento e de sua Secretaria-Executiva e cria o Cadastro das Instituições de Uso Científico de Animais — Ciuca, mediante a regulamentação da Lei 11.794/2008 – Lei Arouca.

Composto por sete capítulos, o Decreto elenca a natureza, finalidade, atribuições, composição, estrutura administrativa das reuniões e deliberações, da tramitação de recursos e processo no âmbito do Concea.

No Capítulo I, estão descritas disposições preliminares e gerais, vedando-se as atividades e projetos previstos a pessoas físicas em atuação autônoma e independente, ainda que mantenham vínculo empregatício ou qualquer outro com pessoas jurídicas. Além disso, definem-se conceitos, dentre os principais está o de métodos alternativos, entendidos como

procedimentos validados e internacionalmente aceitos que garantam resultados semelhantes e com reprodutibilidade para atingir, sempre que possível, a mesma meta dos procedimentos substituídos por metodologias que:

- a) não utilizem animais;
- b) usem espécies de ordens inferiores;
- c) empreguem menor número de animais;
- d) utilizem sistemas orgânicos ex vivos; ou
- e) diminuam ou eliminem o desconforto.

O Capítulo II trata do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal — Concea. Considerado órgão integrante da estrutura do Ministério da Ciência e Tecnologia, é instância colegiada multidisciplinar de caráter normativo, consultivo, deliberativo e recursal, para coordenar os procedimentos de uso científico de animais. Assim, são definidas suas

atribuições, composição e estrutura administrativa bem como reuniões, deliberações, tramitação de recursos e de processo no âmbito deste Conselho.

O Cadastro das Instituições de Uso Científico de Animais (Ciuca) é instituído do Capítulo III com a finalidade de registrar: i) instituições para criação ou utilização de animais com finalidade de ensino e pesquisa científica; ii) protocolos experimentais ou pedagógicos, aplicáveis aos procedimentos de ensino e projetos de pesquisa científica realizados ou em andamento no País, assim como dos pesquisadores, a partir de informações remetidas pelas Comissões de Ética no Uso de Animais; e iii) solicitações de credenciamento no Concea. Assim, este estabelecerá os critérios e procedimentos para requerimento, emissão, revisão, extensão, suspensão e cancelamento do credenciamento.

O Capítulo IV trata das Comissões de Ética no Uso de Animais — Ceuas — compostas por membros titulares e respectivos suplentes, designados pelos representantes legais das instituições, e constituídas por cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica e notório saber, de nível superior, graduado ou pós-graduado, e com destacada atividade profissional em áreas relacionadas ao escopo da Lei Arouca.

As infrações administrativas estão previstas no Capítulo V e as sanções administrativas no Capítulo VI. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão, de pessoa física ou jurídica, que viole as normas previstas na Lei Arouca, neste Decreto e demais disposições legais pertinentes, sendo sua punição aplicável a pessoas jurídicas e físicas.

Por fim, no Capítulo VII, estão previstas as disposições finais e transitórias, sendo considerado “interesse público os fatos relacionados à saúde pública, à nutrição, à defesa do meio ambiente, bem como aqueles de primordial importância para o desenvolvimento tecnológico ou socioeconômico do País”.

Dessa maneira, o presente Decreto visa a regulamentar a Lei Arouca e está vigente desde 2009, aprimorando a legislação sobre experimentação animal no Brasil. Entretanto, como será visto no próximo evento posterior, a questão da vivissecção ainda está distante de ser ponto pacífico na sociedade brasileira.

#### 4.1.5.2 O caso do Instituto Royal e os cães Beagles

O caso dos cães da raça Beagle do Instituto Royal no Brasil teve grande repercussão no ano de 2013. Por meio de pesquisa em jornais da época<sup>2</sup>, foi possível traçar os principais eventos acerca da experimentação animal e os posicionamentos de diversos segmentos da sociedade.

No dia 22 de setembro de 2013, manifestantes de uma Organização Não Governamental organizaram ato contra os testes realizados em cães Beagle do Instituto Royal, localizado em São Roque/SP. O movimento alegava que os animais eram utilizados em experimentos para produtos farmacêuticos com métodos cruéis.

No dia 12 de outubro do mesmo ano, os manifestantes fizeram novo ato, acorrentando-se em frente à sede da empresa como protesto. A intenção era ficar no local até obterem aprovação de uma lista de reivindicações. Contudo, representantes do Instituto e os ativistas não chegaram a um acordo.

Para o dia 17 seguinte, foi agendada reunião com a presença de ativistas dos direitos dos animais, servidores da prefeitura e representantes do laboratório. Porém, o encontro foi cancelado pelo Instituto alegando que não enviaria um representante por questões de segurança. No fim da mesma noite, na Polícia Civil de São Roque, foi registrado boletim de ocorrência sobre denúncia de maus-tratos.

Nesse ínterim, o movimento ganhou adesão de mais ativistas, após nova denúncia de que a empresa estava preparando a retirada e o sacrifício dos animais. Na madrugada do dia 18 de outubro de 2013, ativistas invadiram o Instituto e retiraram cerca de 200 cães Beagles além de ratos e coelhos.

Os manifestantes acusavam a empresa de maltratar os animais em pesquisas e testes de produtos cosméticos e farmacêuticos. De acordo com os ativistas, por meio de denúncia anônima, alertou-se sobre o sacrifício dos animais com métodos cruéis e a ocultação dos corpos em um porão. Além disso, alegavam que se podiam escutar ganidos de cães quatro

---

2 Grupo protesta há 6 dias em frente ao instituto Royal. *GI*, São Paulo, 18/10/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2013/10/grupo-protesta-ha-6-dias-em-frente-ao-instituto-royal-veja-cronologia.html>>. Acesso em: 30 dez 2014.

Após denúncia de maus-tratos, grupo invade laboratório e leva cães beagle. . *GI*, São Paulo, 18/10/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2013/10/ativistas-invadem-e-levam-caes-de-laboratorio-suspeito-de-maus-tratos.html>>. Acesso em: 30 dez 2014.

19 dias após invasão, Instituto Royal encerra atividades em São Roque. *GI*, São Paulo, 6/11/2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2013/11/instituto-royal-encerra-atividades-em-sao-roque.html>. Acesso em: 30 dez 2014.

vezes ao dia, indicando que os animais estavam sendo submetidos a tratamentos cruéis e que sentiam muita dor, o que é não é permitido pela Lei Arouca.

Por sua vez, o Instituto Royal afirmou que todos os testes realizados com animais estavam dentro das normas e exigências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Assim, a retirada dos animais prejudicaria o trabalho realizado, classificando a invasão como ato de terrorismo e contra o incentivo de pesquisas no Brasil.

Vale ressaltar que, em 2012, o Ministério Público de São Roque abriu uma investigação, ainda não concluída, após denúncia contra o Instituto Royal. Na ocasião, segundo o promotor Wilson Velasco Júnior, foram realizadas duas visitas, entretanto, depois de quase um ano da denúncia, a investigação não tinha sido finalizada, culminando na invasão do Instituto e na repercussão nacional do caso.

Devido à invasão, foram registradas duas ocorrências: uma de maus-tratos a animais e outra de furto qualificado. Ademais, após dezenove dias da invasão, o Instituto Royal, por meio de nota<sup>3</sup>, informou ter encerrado suas atividades na unidade de São Roque. O laboratório relaciona o fim das atividades às "elevadas e irreparáveis perdas" que sofreu com a invasão, considerando uma "perda de quase todo o plantel de animais e de aproximadamente uma década de pesquisas". Além disso, a empresa alega que a invasão foi facilitada pela crise de segurança, o que coloca em risco permanente a integridade física e moral de seus colaboradores. Assim, a empresa continua a realizar testes em animais, porém não na filial de São Roque/SP, mas na sede de Porto Alegre/RS.

Em entrevista realizada em 23/3/2015, Sérgio Greif afirma que a mídia foi fundamental para divulgar a realidade da experimentação animal para o público em geral, já que um grande número de pessoas sequer tinha ideia de que isso existia e da maneira como é. Por isso, a televisão e os jornais ajudaram a dar visibilidade para a Lei Arouca, mas, principalmente, para a prática de experimentação animal, tanto em pesquisa quanto em ensino.

Greif (entrevista I, 2015) ressaltou que vários fatores confluíram para que o caso ganhasse grande repercussão, sendo o principal deles o fato daqueles experimentos em específico ocorrerem em cães, da raça Beagle, que gozam de grande simpatia por parte das pessoas. Assim, a sensibilidade dos brasileiros com estes cães foi um fator importante para disseminação da informação.

Embora os ativistas pelos direitos animais não tenham preconceito contra espécies, entendendo que a vida de um camundongo em um laboratório tem o mesmo peso da vida de um cachorro, Greif (entrevista I, 2015) destacou que, para o público em geral, o caso Royal

---

3 Íntegra da nota disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2013/11/instituto-royal-encerra-atividades-em-sao-roque.html>. Acesso em 30 dez 2014.

serviu para chamar atenção para o problema, contribuindo para o debate da experimentação na sociedade brasileira.

Para Greif (entrevista I, 2015), a legislação em vigor é irrelevante para a ação no caso do Instituto Royal: “Não importa o que a legislação dizia, as pessoas não estavam dispostas a tolerar o envenenamento proposital de cães.”. Assim, a empatia pelos cães Beagles serviu para dar publicidade às experimentações no Brasil, embora na mesma invasão tenham sido retirados também outros animais, como ratos e coelhos.

Desse breve relato coletado de jornais nacionais e da entrevista com Sérgio Greif, pode-se concluir que a questão da experimentação no Brasil ainda gera controvérsia. Apesar da legislação em vigor desde 2008, nota-se que a sociedade não estava familiarizada com a Lei Arouca e quais procedimentos são permitidos ou não, na medida em que a regulamentação não proíbe a experimentação animal em si, mas somente procedimentos considerados cruéis ou desnecessários.

#### 4.1.5.3 Projeto de Lei nº 6.602/2013

O Projeto de Lei nº 6.602/2013 altera a redação dos arts. 14, 17 e 18 da Lei nº 11.794/2008 para dispor sobre a vedação da utilização de animais em atividades de ensino, pesquisas e testes laboratoriais com substâncias para o desenvolvimento de produtos de uso cosmético em humanos e aumentar os valores de multa nos casos de violação de seus dispositivos.

O PL foi proposto pelo Deputado Ricardo Izar, em 22 de outubro de 2013, com a justificativa de que o marco regulatório legal sobre a temática dos testes em animais tem se aprimorado na última década com a criação da primeira legislação federal sobre a proteção dos animais de laboratório – Lei nº 11.794/2008, além da criação do Conselho Nacional de Experimentação Animal – Concea, em 2009, e da formação da Rede Nacional de Métodos Alternativos – Renama, em 2012 pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

O Deputado Ricardo Izar, na justificativa de seu PL, ressalta igualmente a proibição da utilização de animais em testes laboratoriais para produção de cosméticos em países da União Europeia, bem como a venda de produtos que utilizem esses métodos. Para o Deputado, essa vedação gerou impactos positivos ao incentivar investimentos em inovação e tecnologia alternativas no intuito de criar outros métodos mais eficazes.

O autor do PL destaca também que, em decorrência da proibição desses países de comercializar produtos cosméticos que testam em animais, a exportação de tais produtos brasileiros para aqueles mercados enfrenta barreiras técnicas. Assim, a tendência de proibição geraria um efeito dominó, já que a restrição vem sendo adotado por outros países.

Nesse sentido, o PL auxiliaria o Brasil a entrar nesse movimento, sobretudo em decorrência da pressão popular. O Deputado cita pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) de 2013, na qual 66% dos entrevistados afirmaram ser a favor da proibição da utilização de animais em testes laboratoriais para produção de cosméticos, bem como da proibição da venda de tais produtos por empresas que empreguem estes métodos. Além disso, é citado o caso do Instituto Royal, ocorrido uma semana antes da proposição do PL, em que “dezenas de cães eram submetidos a testes e experiências reprováveis legalmente, conforme amplamente divulgado pela grande mídia nacional” (CÂMARA, 2013).

Segundo a justificativa do PL, o Diretor da Associação Brasileira de Cosmetologia – ABC, Alberto Kurebayashi, afirma que o Brasil precisa abandonar as práticas de uso de animais em testes de produtos do setor para não ficar em descompasso com o resto do mundo bem como para não ter prejuízos econômicos ao não conseguir atender a demanda internacional pela vedação da exportação de seus produtos cosméticos, tendo em vista ser o terceiro no ranking mundial de cosméticos.

O texto original do projeto visava a proibir a utilização de animais em atividades de ensino, pesquisa e testes laboratoriais com substâncias para o desenvolvimento de produtos de uso cosmético em humanos e aumentava os valores de multa nos casos de violação de seus dispositivos. Posteriormente, em acordo com o Governo, apresentou-se Substitutivo que restringiu a referida proibição aos casos em que os efeitos dos componentes dos materiais testados já fossem conhecidos e sabidamente seguros ao uso humano (CÂMARA, 2013). Em relação aos ingredientes com efeitos desconhecidos, a vedação passou a ocorrer durante o prazo de 5 anos, contados do reconhecimento de técnica alternativa que ateste com segurança a possível utilização dos cosméticos nos seres humanos.

Após passar pelas Comissões de Educação, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, os autos foram encaminhados ao Senado Federal em 5 de junho de 2014 com a seguinte redação:

O Congresso Nacional decreta: Art. 1º O art. 14 da Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, passa a vigorar com as seguintes alterações:  
“Art.14.

.....”

§ 7º É vedada a utilização de animais de qualquer espécie em atividades de ensino, pesquisa e testes laboratoriais que visem à produção e ao desenvolvimento de produtos cosméticos e de higiene pessoal e perfumes quando os ingredientes tenham efeitos conhecidos e sabidamente seguros ao uso humano ou quando se tratar de produto cosmético acabado nos termos da regulamentação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

§ 8º No caso de ingredientes com efeitos desconhecidos, será aplicada a vedação de utilização de animais de que trata o § 7º, no período de até 5 (cinco) anos, contado do reconhecimento de técnica alternativa capaz de comprovar a segurança para o uso humano.

§ 9º As técnicas alternativas internacionalmente reconhecidas serão aceitas pelas autoridades brasileiras em caráter prioritário.

§ 10. É vedado o uso de bloqueadores neuromusculares ou de relaxantes musculares em substituição a substâncias sedativas, analgésicas ou anestésicas.

§ 11. É vedada a reutilização do mesmo animal depois de alcançado o objetivo principal do projeto de pesquisa.

§ 12. Em programa de ensino, sempre que forem empregados procedimentos traumáticos, vários procedimentos poderão ser realizados num mesmo animal, desde que todos sejam executados durante a vigência de um único anestésico e que o animal seja sacrificado antes de recobrar a consciência.

§ 13. Para a realização de trabalhos de criação e experimentação de animais em sistemas fechados, serão consideradas as condições e as normas de segurança recomendadas pelos organismos internacionais aos quais o Brasil se vincula.”(NR)

No Senado Federal, a Presidência recebeu da Câmara dos Deputados a matéria, encaminhado às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Até abril 2015, ainda estava na primeira Comissão, aguardando designação de relator.

Contudo, mesmo ainda não aprovada, a legislação já tem sido criticada. Até mesmo o Deputado Ricardo Izar afirma existir dificuldade de acabar com os testes a começar pelo órgão responsável pela vigilância sanitária, já que a ANVISA permite tais experimentos: “[ANVISA] Estabeleceu uma longa lista de testes com animais passíveis de serem utilizados naquele segmento de nossa indústria” (ANDA, 2014).

Para os defensores dos animais como Greif (2014), a nova legislação continua não abolicionista, pois, mesmo proibindo os testes de cosméticos em animais, há algumas brechas

com a nova redação. Além disso, para o referido autor, não há garantias de que o PL venha a ser cumprido, pois o mesmo órgão que não fiscaliza a aplicação da Lei de Crimes Ambientais também pode não fiscalizar a implementação do disposto no PL.

Em entrevista realizada em 23/3/2015, Sérgio Greif reafirmou sua oposição ao PL, da mesma forma que se opôs à Lei Arouca, ao participar ativamente de debates. Para ele, o PL tem um agravante por envolver entidades e políticos que supostamente estariam lutando pelos direitos animais e pelo fim da experimentação animal:

Quando da época da aprovação da Lei Arouca algumas entidades periféricas ligadas à causa animal apoiaram a Lei, inclusive pedindo apoio para sua passagem, por não fazerem uma leitura correta da mesma e verem vantagens para os animais, mas após contestação houve praticamente unanimidade entre os ativistas de que a Lei Arouca era danosa para os direitos animais.

No caso do PL do Deputado Ricardo Izar Junior o debate ocorreu de outra maneira, porque supostos ativistas dos direitos animais serviram como consultores na redação do mesmo. Uma entidade internacional (a Cruelty Free International) assumiu a frente na campanha por sua aprovação e ativistas levaram o embate aos extremos de realizarem ataques pessoais contra aqueles que argumentavam cientificamente em contrário, havendo inclusive por parte dos partidários do Deputado Izar ataques de cunho racista, xenófobo e anti-semita. (GREIF, entrevista I, 2015)

Para Greif (entrevista I, 2015), da mesma forma que a Lei Arouca, a indústria farmacêutica e outras relacionadas à experimentação animal lucrarão com a aprovação do PL. Contudo, o entrevistado afirmou não saber a dimensão do engajamento das indústrias na aprovação do texto, já que elas não precisariam se envolver, pois os “supostos ativistas pelos direitos animais já estão defendendo seus interesses”.

Para a ONG VEDDAS<sup>4</sup> (2014), em carta enviada ao Senado, o substitutivo apresentado contraria o proposto no projeto de lei original, de autoria Deputado Federal Ricardo Izar:

O projeto de lei original vedava a utilização de animais em testes para fins cosméticos, e vinha ao encontro dos anseios da sociedade que não tolera mais a crueldade imposta aos animais, não apenas na indústria cosmética, mas em tantos outros segmentos. Porém, seu substitutivo afronta nossos anseios e não apenas regulamenta, mas perpetua a vivisseção animal, no momento em que autoriza seu uso por um prazo de cinco anos após cada validação alternativa. Além disso, o referido substitutivo afronta os direitos dos animais já conquistados na Lei 9605/98, Lei de Crimes Ambientais, criando uma excludente de ilicitude em relação ao parágrafo 1º do art. 32, que considera crime a utilização de

---

<sup>4</sup><http://www.alterapl6602.veddas.org.br/>

animais a partir do momento em que haja recurso alternativo validado. Até mesmo a ANVISA só obriga os testes quando não houver métodos alternativos aprovados.

Dessa forma, nota-se que a maior crítica à nova legislação é justamente perpetuar os testes em animais, além de por em risco a proteção jurídica dada a eles pela Lei Federal 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais). Para a Presidente da UIPA/SP (União Internacional de Proteção Animal de São Paulo), Vanice Orlandi<sup>5</sup>, “Bom seria que o projeto tivesse sido votado pela Câmara dos Deputados com sua redação original. Resta saber se haverá meios de retomar no Senado seus propósitos iniciais, bem valorosos em sua origem.”. E para o Presidente do Projeto GAP Internacional (*Great Ape Project* - Projeto dos Grandes Primatas), Pedro Ynterian<sup>6</sup>, “seu espírito original deve ser restabelecido e deve ser incluída a proibição de entrada no país de qualquer produto testado em animais, assim como eliminar as exceções de testes em ingredientes novos, que desvirtua totalmente o projeto original do Deputado Izar.”.

Vale destacar que, em fevereiro de 2014, o Senador Álvaro Dias encaminhou o PL 45/2014, que altera a Lei nº 11.794/2008 para proibir a utilização de animais na pesquisa e no desenvolvimento de produtos cosméticos e de higiene pessoal. Além disso, este PL está em tramitação conjunta com o PL 438/2013, do Senador Valdir Raupp, que também trata do assunto, ao propor mudar a Lei Arouca para determinar que os testes com animais para a produção de cosméticos não sejam considerados como atividades de pesquisa científica (SENADO, 2014).

Diante desse leque de proposições que ainda tramitam no Congresso brasileiro, a Ong Olhar Animal<sup>7</sup> se posiciona favoravelmente ao PL do Senador Álvaro Dias, “em especial diante do fiasco do PL 6.602/2014 (apresentado pelo deputado federal Ricardo Izar e com substitutivo por ele defendido), cujo texto atual perpetua os testes em animais, além de por em risco a proteção jurídica dada a eles pela lei federal 9605/98 (Lei dos Crimes Ambientais)”. Contudo, questiona se este PL, assim como os demais em tramitação, realmente será capaz de mudar a realidade da experimentação animal no Brasil. Aventa se este não será mais um projeto à mercê das indústrias e de outros agentes que faturam com os experimentos, como pesquisadores, empresas de insumos para experimentação, dentre outros, cujos interesses estão fortemente representados no Concea e até mesmo nas Casas Legislativas. Por isso, a

---

<sup>5</sup><http://www.uipa.org.br/por-que-medicos-antivivisseccionistas/>

<sup>6</sup><http://www.projeto-gap.org.br/noticia/concea-quer-aprovar-tortura-de-animais-oficialmente/>

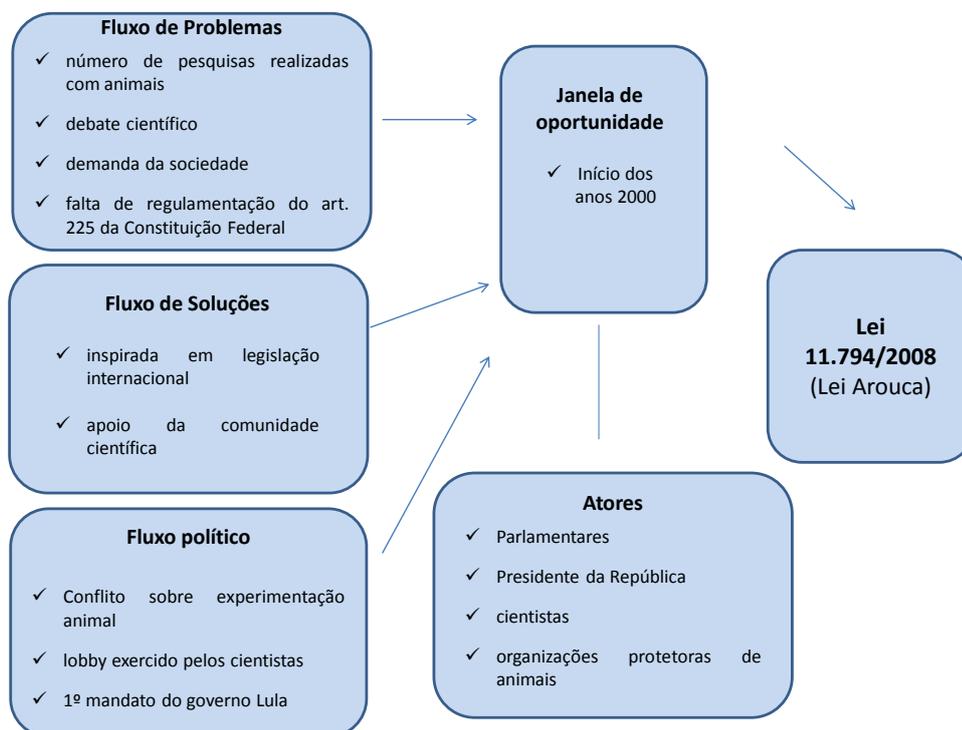
<sup>7</sup><http://www.olharanimal.org/acoes-publicas/2409-outro-projeto-federal-proibe-uso-de-animais-em-pesquisa-de-produtos-cosmeticos>

Ong acredita ser fundamental o acompanhamento de todo este processo pela sociedade, sobretudo para entender como ocorrerá a tramitação do PL do Deputado Ricardo Izar simultaneamente com os PL dos Senadores Álvaro Dias e Valdir Raupp.

Nessa perspectiva, nota-se que a questão da experimentação animal, embora esteja sendo tratada e regulamentada no Brasil, ainda assim apresenta grande polêmica. No próximo item, será aplicado o Modelo dos Múltiplos Fluxos ao processo de elaboração da Lei Arouca no intuito de aprofundar a análise da formulação de políticas públicas sobre o tema no Brasil.

#### 4.2 Modelo Múltiplos Fluxos aplicado à Lei Arouca

Para analisar as três dinâmicas no processo de formulação da Lei Arouca, será aplicado o Modelo Múltiplos Fluxos, conforme Figura 5.



**Figura 5 - Modelo dos Múltiplos Fluxos aplicado à Lei Arouca**

**Fonte:** Capella (2006). Autoria própria.

#### 4.2.1 Fluxo de Problemas

Kingdon (1995) analisa como as questões são reconhecidas como problemas e os motivos que as levam a entrar na agenda. Para tanto, o referido autor destaca três acontecimentos principais — indicador, ocorrência de crise ou evento e feedback — dos quais aplicam-se os dois primeiros à formulação da lei sobre experimentação animal.

No caso da Lei Arouca, pode-se citar como principal indicador o número de experiências com animais realizadas no Brasil na época. Embora não houvesse, e ainda não haja, um número exato de pesquisas com animais, estima-se que cerca de 115 milhões de animais por ano no mundo são utilizados em pesquisas (TAYLOR *et. al.*, 2008, *apud* TRÉZ; ROSA, 2013). Assim, o fato importante é que a prática da experimentação animal no meio científico e acadêmico era, e continua a ser, uma atividade comum (LIMA, 2008), servindo de parâmetro para salientar o problema.

Essa estimativa aponta a dimensão da situação, sendo que o número exato de experimentos por si só não determina a existência do problema, mas a interpretação feita sobre esse fato. Por isso, na década de 90, o tema experimentação animal ganhou força com o debate entre cientistas e sociedade civil.

É justamente essa discussão na sociedade que reforçou a percepção do problema. Na justificativa do projeto de lei, o Deputado Sérgio Arouca destaca que

o uso de animais nas pesquisas científicas, apesar de ser destacado como uma questão de fundamental importância pelas comunidades científica e empresarial, tem sido historicamente uma área de conflito entre os pesquisadores, as instituições farmacêuticas e biotecnológicas com algumas Organizações Não Governamentais – ONGs [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995)

Ainda de acordo com a justificativa, o projeto de lei visa a “responder aos anseios da sociedade para que o país possua uma legislação moderna”. Essa demanda é analisada em pesquisa de Markus (2008, p. 24) por meio de busca por artigos de revistas científicas brasileiras, constatando que o crescente debate dentro da comunidade científica era evidente: “o uso de animais em experimentação tem sido debatido de forma intensa”.

Para Naconecy (2014), há uma grande discussão sobre experimentação em que pesquisadores e defensores dos animais discordam, não sobre o valor da finalidade, mas sobre a legitimidade dos meios para se atingir esse fim. Segundo o referido autor, embora possa até haver um consenso que a ciência é um empreendimento humano fundamental, as partes

discordam sobre dois pontos principais: validação empírica dos argumentos científicos e diferenças de premissas éticas. O primeiro diz respeito ao real avanço científico trazido com a aplicação de animais em pesquisas; e o segundo, ao aspecto moral de utilizar outros seres vivos em prol do conhecimento humano. Assim, pode-se dizer que esse embate compôs o pano de fundo no processo de formulação da Lei Arouca.

Vale ressaltar que, para Paixão (2001), a experimentação animal se tornou um "problema moral", o qual ganha visibilidade ao se abordar ética na pesquisa. O que antes não era questionado na sociedade passa ser foco da ação de diversas frentes de proteção animal, sendo que, de acordo com Singer (2010), esses movimentos são auxiliados por Organizações Não Governamentais para aumentar seu espaço na mídia e também para se fortalecer, obtendo tanto recursos financeiros quanto integrantes para a defesa da causa animal.

Além do debate científico, a própria sociedade brasileira reivindicava uma regulamentação da questão. Sérgio Arouca, na justificativa do projeto de lei, revela essa situação de conflito ao destacar que “vários setores da sociedade brasileira tem se mobilizado no sentido de o País adotar uma lei atualizada sobre a utilização de animais em laboratórios, para fins de pesquisa científica” (Câmara dos Deputados, 1995).

Outra situação de crise importante da época era a falta de regulamentação do inciso VII do art. 225 da Constituição Federal — fato também ressaltado na justificativa do projeto de lei. Após sete anos da promulgação da Constituição Federal, o Brasil não possuía legislação atualizada, pretendendo o projeto de lei regulamentar a Constituição Federal bem como revogar a Lei 6.638/1979. Assim, evidencia-se um vácuo legislativo no Brasil em 1995.

Dessa forma, no fluxo de problemas do processo de formulação da Lei Arouca, pode-se citar a estimativa do número de pesquisas realizadas com animais (indicador), o debate científico sobre experimentação animal e a demanda da sociedade para controlar pesquisas com animais, além da falta de regulamentação do art. 225 da Constituição Federal (crises).

#### 4.2.2 Fluxo de Soluções

O fluxo de soluções pode ser entendido a partir de duas categorias apresentadas por Kingdon (1995): viabilidade técnica e aceitação pela comunidade.

Em relação à viabilidade técnica, nota-se que a Lei Arouca foi influenciada pela legislação internacional existente. A própria justificativa do projeto ressalta o objetivo de dotar o País com legislação moderna, devendo a lei “tomar como base as normas já existentes

no nível internacional e considerar a atual capacidade científica e tecnológica brasileira” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995).

De forma geral, a legislação em diversos países foca a proteção de animais vertebrados, com exceção da Suécia que incluiu os invertebrados e do Canadá e do Reino Unido que incluíram os cefalópodes - classe de invertebrados a qual pertencem polvos, lulas e sépias (PAIXÃO, 2005). Assim, percebe-se que a legislação brasileira seguiu a tendência majoritária de proteger somente os animais vertebrados.

Além disso, a Associação Mundial de Veterinária adotou o modelo de bem-estar animal, proibindo experimentos em que o animal sinta fome, sede, desconforto, medo ou aflição e prevendo que o animal deve se sentir livre para desenvolver seu comportamento natural (REGIS; CORNELLI, 2012). Dessa maneira, a Associação corroborou o entendimento de que as pesquisas científicas com animais são necessárias desde que assegurado seu bem-estar - mesmo entendimento da Lei Arouca.

A legislação dos Estados-Unidos, por exemplo, data de 1966 com o *Laboratory Animal Welfare Act*, atualmente modificado e conhecido como *Animal Welfare Act* (REGIS; CORNELLI, 2012). Suas emendas foram submetidas em 1970, 1976 e 1985, sendo que as alterações ocorreram em 1990, 2002, 2007 e 2008. Isso revela uma proximidade temporal nas modificações de legislação, refletindo uma provável influência na legislação brasileira.

Um dos aspectos centrais do *Animal Welfare Act*, assim como a redação da lei brasileira, prevê que cada instituição deve ter um comitê de ética para avaliar a proposta de trabalhos com animais de acordo com critérios de nível de sofrimento. Com isso, nota-se uma difusão de ideias no mundo que são encontradas no corpo de legislações de diversos países, tais como vedação ao sofrimento e obrigatoriedade de criação de comitês de ética.

Além disso, o Conceia, em seu sítio<sup>8</sup>, ressalta que algumas das referências do Brasil são as agências de “regulação mais modernas, éticas, humanitárias e eficientes do mundo, que são as da Europa, Austrália e a dos Estados Unidos”. Destaca também que os países da União Europeia e os Estados Unidos são as nações de referência em legislação sobre a utilização de animais em experimentos, as quais determinam a persecução dos princípios internacionais dos 3Rs. Assim, o Brasil segue essa orientação, já que o princípio dos 3R’s é “fortemente enfatizado na Lei Arouca”, sendo fundamental compreender que as agências desses países estimulam a adoção de métodos alternativos, principalmente para casos em que as substâncias utilizadas nos produtos já sejam previamente conhecidas. Dessa forma, quando as substâncias

---

<sup>8</sup> [www.mct.gov.br/index.php/cotent/view/360302/7\\_\\_PERGUNTAS\\_MAIIS\\_FREQUENTES.html](http://www.mct.gov.br/index.php/cotent/view/360302/7__PERGUNTAS_MAIIS_FREQUENTES.html)

e seus efeitos já são conhecidos, o adequado registro e a demonstração de similaridades química e físico-química contribuem para a redução do número de animais nos testes.

Nessa perspectiva dos 3Rs, a legislação internacional prevê métodos alternativos, definidos pelo sítio do Concea como “qualquer método que possa ser usado para substituir, reduzir ou refinar o uso de experimentos com animais na pesquisa biomédica, testes ou ensino”. Assim, a validação de métodos alternativos é um processo de confiança e de relevância dos testes com propósito definido e de forma independente. Com isso, o processo de validação de métodos alternativos tem o intuito de confirmar a otimização, o potencial de transferência, a reprodutibilidade e a relevância do método proposto a fim de ser submetido à apreciação da agência regulatória e, se aprovado, tornar-se oficialmente necessário para a avaliação toxicológica da substância. O Concea destaca que

A disponibilização mundial dos métodos validados ocorre por meio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelas farmacopeias, onde os protocolos experimentais dos métodos desenvolvidos estão descritos e devem ser executados prioritariamente por laboratórios que tenha sistema de gestão da qualidade, como BPL (Boas Práticas de Laboratório) ou ISO 17.025. (CONCEA, 2015)

Nesse sentido, o Concea afirma haver um plano para o Brasil alcançar os mesmos patamares das nações mais avançadas em regulação de experimentação animal. Por exemplo, atualmente, órgão está definindo critérios específicos de experimentos para os diferentes grupos de animais, objetivando lançar guias com os critérios, o que considera “um passo fundamental dentro do processo de adoção de métodos alternativos e promoção do bem-estar animal”.

No que se refere à aceitação pela comunidade, pode-se dizer que a Lei Arouca privilegiou interesses dos cientistas (GREIF 2011 *apud* LIMA, 2008). Com uma redação final totalmente diferente do projeto de lei apresentado por Sérgio Arouca, “a não ser pelo sumário” (FILIPECKI *et al.*, 2010, p. 296), as ideias presentes na lei foram moldadas para atenderem uma demanda da comunidade científica no intuito de legitimar uma prática que já ocorria, aspecto a ser analisado no fluxo político.

A difusão das ideias dentro do Congresso também pode ser analisada como privilegiando a comunidade científica à medida que o projeto de lei tramitava nas comissões, sobretudo na Câmara dos Deputados. Por exemplo, o PL 1.691/2003 sobre a escusa de consciência foi rejeitado com a alegação de que o pesquisador que ingressar em trabalhos com

experimentação está ciente da prática e concorda com o contrato de trabalho. Contudo, isso reflete uma postura a favor experimentação, afirmando os objetivos dos cientistas de continuar testando em animais, mesmo podendo haver integrantes da classe com postura contrária.

Dessa maneira, a Lei Arouca contou com o apoio dos pesquisadores para aprovar um texto que entende os animais como instrumentos de utilização humana, autorizando seu uso danoso, ainda que pretenda punir procedimentos cruéis (ALVIM, 2010).

#### 4.2.3 Fluxo Político

O fluxo político é marcado por três fatores – clima nacional, forças políticas organizadas e mudança de governo (KINGDON, 1995). Esses fatores são importantes tanto para destacar determinados itens na agenda quanto para retirá-los, conforme será analisado.

Em relação ao clima nacional, este reflete a opinião das pessoas do país sobre experimentação animal, o que pode ocasionar alterações na política pública. O Brasil, na época e ainda hoje, estava polarizado entre cientistas que defendiam os testes em animais e os protetores de animais contra a experimentação. Embora não fosse possível medir precisamente a disposição nacional, percebe-se que não havia uma única opinião compartilhada, o que sinaliza uma situação de conflito sobre o tema.

Para ilustrar essa falta de consenso existente até hoje, de acordo pesquisa do Datafolha<sup>9</sup> realizada em 2014, 41% na população brasileira discorda plenamente da utilização de animais em pesquisa. Isso reflete que, mesmo após debate sobre o caso do Instituto Royal e dos cães Beagle, a questão da experimentação no Brasil ainda é controversa.

Além disso, o grande embate entre pesquisadores e defensores dos animais reside na legitimidade dos meios para se atingir o desenvolvimento científico (NACONECY, 2014). Por isso, havia, e ainda há, conflito sobre ser moralmente aceito ou não a experimentação animal.

As forças políticas organizadas podem ser entendidas por meio do lobby exercido pelos cientistas nos anos de tramitação da Lei Arouca. Para Enserink (2008), em meados dos anos 2000, os cientistas preocupados com as leis municipais rigorosas para reduzir a pesquisa com animais pressionaram o Congresso para que o projeto de lei fosse votado e aprovado. Em

---

<sup>9</sup> No Brasil, 41% da população é contra testes com animais, revela pesquisa. *GI*.

Disponível em: <http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2014/12/no-brasil-41-da-populacao-e-contratestes-com-animais-revela-pesquisa.html>. Acesso em 13 jan 2015.

2006, no Rio de Janeiro, propôs-se uma lei de bem-estar animal, a qual previa o banimento de toda experimentação animal na cidade, mas vetada pelo prefeito César Maia. Em 2007, houve uma segunda tentativa que previa a exceção de experimentação em universidades e organizações públicas, a qual também foi vetada. Na mesma ocasião, em Florianópolis, discutia-se uma lei de experimentação, aprovada com menos restrições que a lei carioca. Além disso, outros estados analisavam leis regionais sobre experimentação, o que mobilizou a categoria dos cientistas a unir-se para aprovar a Lei Arouca e restringir iniciativas municipais ou estaduais. Por isso, pode-se dizer que os pesquisadores fizeram uma forte pressão, conseguindo apoio da esquerda e da direita do Congresso (ENSERINK, 2008).

Para Greif, em entrevista realizada em 23/3/2015, determinados círculos envolvidos com a experimentação animal tomaram a frente e se organizaram em um lobby que pressionou políticos a viabilizar a votação do projeto que tramitava havia anos:

Os lobistas iam aos debates nos meios de comunicação tomando posições combativas, fazendo uso de bravatas e, na ausência de argumentos científicos para defenderem suas posições, tentando desqualificar o oponente. Por fim conseguiram fazer passar a lei, e não apenas, receberam vantagens pessoais na forma de cargos no CONCEA - Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal.

Com isso, pode-se dizer que houve uma associação de agentes com interesses comuns, os quais reforçaram o fluxo político. De um lado, parlamentares que eram capazes de interferir na tramitação do PL, de outro, interessados em passar a votação. Essa articulação, com a troca de favores mencionada por Greif (entrevista I, 2015), caracterizou o lobby que cientistas pró- experimentação animal exerceram para fazer ser aprovada a Lei Arouca com o conteúdo que tem.

Além disso, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva teve papel importante ao colocar o avanço em pesquisas como prioridade nacional, sendo a Lei Arouca uma de suas prioridades no Legislativo (ENSERINK, 2008). É o primeiro mandato do presidente Lula que caracteriza a mudança no governo essencial à aprovação da Lei Arouca. Seu governo foi de 2003 a 2010, período de maior discussão e andamento do projeto de lei em questão.

Vale ressaltar que Kingdon (1995) afirma ser o início de governo o momento mais propício a mudanças e também à entrada de demandas que permaneceram por longo tempo sem resposta. Isso pôde ser visto no processo de tramitação da Lei Arouca, a qual ficou parada no Congresso de 1995 a meados dos anos 2000, coincidindo com a entrada de Lula no poder.

#### 4.2.4 Atores

Os atores no processo político são classificados por Rodrigues (2010, *apud* GÖTTENS, 2010) em públicos - aqueles com poder de decidir de fato as políticas - e em privados, aqueles com capacidade de influenciar o governo por meio de pressão. Assim, no caso da Lei Arouca, pode-se citar como atores públicos os parlamentares e o Presidente da República e, como agentes privados, os cientistas e as organizações protetoras de animais.

Entre os parlamentares, o principal ator a ser destacado é o Deputado Sérgio Arouca, proponente do projeto de lei. Do Partido Popular Socialista (PPS), pelo estado do Rio de Janeiro, foi deputado de 1991 a 1999, atuando em questões da área de saúde e ciência e tecnologia. Em 1995, deu início ao Projeto de Lei 1.153, que se tornou a Lei 1.1794/2008 – Lei Arouca, a qual leva seu sobrenome. Entretanto, o também médico e sanitarista não pôde vivenciar o desfecho desse projeto, morrendo ainda no ano de 2003 com 61 anos. Assim, sua maior contribuição foi dar início a um projeto que veio suprir uma lacuna na legislação brasileira.

Outros parlamentares relevantes no processo de formulação da Lei Arouca foram os Deputados Dr. Hélio e Fernando Gabeira. O primeiro foi o relator da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, o qual aprovou o PL 1.153/1995 e seu apenso PL 3.964/1997 e chamou a atenção para a discussão necessária a respeito do vácuo legal sobre regulamentação e fiscalização de instituições de pesquisa. O segundo foi o relator da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, ressaltando aspectos éticos sobre utilização de animais e defendendo um posicionamento mais humanista em que o homem deve respeitar todos os animais sencientes. Ao traçar um panorama da experimentação animal, o Deputado Fernando Gabeira contrapôs a insuficiência de normas regulamentadoras da conduta científica e o volume de pesquisas realizadas no Brasil, alegando, inclusive, que o ideal seria não utilizar animais em investigação científica, e sim utilizar métodos alternativos. Dessa maneira, esses deputados foram os parlamentares que discutiram e colocaram em evidência a questão da experimentação, auxiliando na formulação da Lei Arouca.

Outro ator público importante foi o Presidente da República Lula, exercendo papel dominante na formação da agenda. Isso ocorreu ao colocar como prioridade o desenvolvimento de pesquisas em seu governo, acelerando o processo de tramitação a partir dos anos 2000.

Por sua vez, os atores privados, por meio da atuação dos cientistas, foram essenciais

para a aprovação do texto, como visto no fluxo político. Aqui, cientistas devem ser entendidos como médicos, veterinários e biólogos, além de químicos e físicos, compondo uma categoria ampla e heterogênea. Por isso, para entender seus objetivos e sua atuação, é importante saber quem financia suas pesquisas: se bancados pelo poder público, os cientistas representam, em princípio, o interesse público e o bem coletivo; se financiados por capital privado, a categoria representa interesses de grandes indústrias, como a farmacêutica ou a de cosméticos, as quais visam lucro e maior produção. Assim, neste trabalho, o uso da categoria cientistas engloba tanto a pressão de pesquisadores com foco no desenvolvimento nacional quanto os com foco no empreendedorismo privado.

Para Greif e Trez (2000), a fonte financiadora da experimentação animal no Brasil é variada, sendo que o governo muitas vezes financia instituições privadas. Por exemplo, segundo a Organização Não Governamental Contas Abertas<sup>10</sup>, um dos financiamentos ao Instituto Royal ocorreu a partir de demanda específica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para o projeto “Criação, Manejo e Fornecimento de Animais para Desenvolvimento Pré-Clínico de Fármacos”. Os recursos do convênio com o governo federal foram provenientes do Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), totalizando R\$ 5,2 milhões, montante dedicado, sobretudo, à infraestrutura laboratorial.

De acordo com Filipecki *et al.*(2010), os Ministérios da Saúde e da Ciência e Tecnologia têm agido conjuntamente, por meio das suas agências de financiamento, em prol do desenvolvimento de novas drogas, vacinas e kits diagnósticos para doenças tropicais infecciosas. Assim, uma das ações adotadas é a realização de programas e projetos científicos em parcerias e organizados em redes de instituições acadêmicas nacionais e internacionais.

Nesse sentido, Paixão (2001) ressalta que a etapa de aquisição de fundos para financiamento das pesquisas deveria ser também um momento de consideração de aspectos éticos das propostas envolvendo o uso de animais, já que a fonte dos recursos exerce um importante papel em determinar a qualidade da ciência.

Dessa maneira, nota-se uma mescla dos interesses públicos e privados, sendo difícil distinguir um único viés por trás dos cientistas. Por isso, foi utilizada a categoria ampla “cientistas” e sua pressão no Legislativo, já que esta deve ser interpretada tanto como pressão pelo desenvolvimento científico do Brasil quanto como pressão para lucro empresarial.

---

<sup>10</sup> MENEZES, Dyelle. Governo avalia se Instituto Royal terá que devolver recursos. Contas Abertas. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/site/arquivos/6894#sthash.dt5XCvQR.dpuf>>. Acesso em: 18 jan 2015.

Assim, os atores cientistas, representando interesses governamentais e empresariais, foram empreendedores políticos ao pressionar o Congresso para votar e aprovar o projeto de lei sobre experimentação.

Vale lembrar que, para Göttens (2010), os senadores e deputados têm destaque tanto na formação da agenda quanto na especificação das alternativas, sendo que os defensores de mudanças em políticas públicas buscam conhecer os integrantes do Congresso, antecipar suas posições e ajustar suas propostas para evitar maiores dificuldades na aprovação. Assim, nota-se que a força política organizada por meio do lobby dos cientistas foi essencial para a aprovação do texto final da Lei Arouca.

A atuação das Organizações Não Governamentais em prol dos animais também mostrou sua importância como grupo de interesse. Segundo Singer (2010), a pressão da sociedade, sobretudo na atuação de Organizações Não Governamentais, auxilia a aumentar o espaço do tema na mídia, colocando em evidência o tema.

Embora tenha sido notada a pressão da sociedade para iniciar processo, como visto na justificativa do projeto de lei, sua influência foi diminuta durante a tramitação e aprovação da lei. Isso pode ser notado nas diversas críticas dos defensores e também em movimentos ocorridos durante o período de formulação da política.

No ano de 2009, por exemplo, o grupo Veddas (Vegetarianismo Ético, Defesa dos Direitos Animais e Sociedade) organizou manifestação<sup>11</sup> em frente ao Congresso em ato de repúdio contra a aprovação da Lei Arouca, expondo um varal com 23 mil assinaturas. Desde 2007, a organização atuava para impedir a aprovação da lei, sendo que, para George Guimarães, coordenador do protesto e membro do grupo Veddas, não houve participação democrática no processo de tramitação da Lei Arouca: “Apesar de termos coletado 23 mil assinaturas, nós não fomos ouvidos. Por isso, estamos aqui para trazer a voz dos direitos dos animais. Os animais não existem para uso e abuso dos seres humanos”. O intuito do ato era sensibilizar o Presidente da República a não sancionar a lei, fato que ocorreu dias depois.

Vale ressaltar que um dos mecanismos democráticos atuais é a realização de audiências públicas para discussão e aperfeiçoamento sobre o tema. Contudo, na folha de tramitação do projeto de lei resultante da Lei Arouca, não se encontrou qualquer registro de audiência ou de outros mecanismos que pudessem dar voz às organizações protetoras ou à

---

<sup>11</sup> Movimento de proteção aos animais faz protesto contra Lei Arouca. Proanima, Disponível em: <http://www.proanima.org.br/noticias/movimento-de-protECAo-aos-animais-faz-protesto-contralei-arouca/>. Acesso em 13 jan 2015.

população em geral. Por isso, a alegação do grupo Veddas de que não foram ouvidos é reafirmada com a falta de participação popular no processo de promulgação da lei sobre experimentação animal.

Em entrevista em 23/3/2015, Greif ressaltou que não houve discussão na esfera governamental, mas sim debates nos meios de comunicação. Para ele, “o alcance dos mesmos [meios de comunicação] não foi suficiente para sensibilizar os legisladores”, já que diversas organizações não governamentais se posicionaram contra à Lei Arouca (GREIF, entrevista I, 2015).

Greif, fundador da ONG Sociedade Vegana<sup>12</sup>, classifica a lei como “coisa para inglês ver”, pois cria um mecanismo que protege o cientista, e não o animal. Para Daniel Lourenço, especialista em Direito Ambiental, a experimentação animal contraria os direitos e interesses dos animais, ressaltando que o pressuposto do animal como objeto para atender finalidades humanas é equivocado. Para o especialista, a legislação atual, embora pretenda regulamentar a experimentação animal, alegando salvaguardar o bem-estar animal, está, em última análise, “coisificando” o animal. Da mesma forma, o presidente da ONG Veddas<sup>13</sup>, George Guimarães, entende que as restrições previstas na lei não são suficientes para evitar o sofrimento animal e afirma que as novas regras são um retrocesso, pois já existem métodos substitutivos à experimentação, posicionando-se totalmente contra o uso de cobaias.

Com isso, a atuação dos protetores de animais não obteve tanto êxito quanto a dos cientistas, já que a Lei Arouca parte do pressuposto de que a experimentação animal é aceitável. Embora os protetores não tenham obtido tanta força, sua contraposição foi, e continua a ser, fundamental para o debate da questão no Brasil. Eles reforçam que não há consenso a respeito de utilização de animais em testes científicos, mesmo que a legislação atual pretenda reduzir o sofrimento e banir métodos cruéis.

Em relação à participação da sociedade no processo de aprovação da Lei Arouca, não se encontrou registro de discussão com o governo, havendo apenas debates na mídia, como

---

<sup>12</sup> Cobaias - Conheça a lei que regulamenta uso de animais em pesquisa. Câmara Notícias. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/395565-COBAIAS--CONHE%C3%87A-A-LEI-QUE-REGULAMENTA-USO-DE-ANIMAIS-EM-PESQUISA-\(06'02%22\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/395565-COBAIAS--CONHE%C3%87A-A-LEI-QUE-REGULAMENTA-USO-DE-ANIMAIS-EM-PESQUISA-(06'02%22).html). Acesso em 13 jan 2015.

<sup>13</sup> Lei aprovada neste ano disciplina uso de animais em experimentos científicos. Câmara Notícias. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/362128--LEI-APROVADA-NESTE-ANO-DISCIPLINA-USO-DE-ANIMAIS-EM-EXPERIMENTOS-CIENTIFICOS-\(0409\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/362128--LEI-APROVADA-NESTE-ANO-DISCIPLINA-USO-DE-ANIMAIS-EM-EXPERIMENTOS-CIENTIFICOS-(0409).html). Acesso em 13 jan 2015.

afirmado por Sérgio Greif (entrevista I, 2015). Contudo, em pesquisa no sítio do Conceia<sup>14</sup>, observou-se existir o instrumento consulta pública para sua normatização, tendo sido expedidos editais desde 2011. De acordo com informações repassadas por Antonio Viana - Tecnologista lotado o Conceia/MCT – (informação verbal), o mecanismo de funcionamento da consulta é o seguinte:

- i) as contribuições são encaminhadas por e-mail;
- ii) após compilação, as contribuições são encaminhadas aos coordenadores de capítulos;
- iii) estes fazem reuniões com os autores para discussão das contribuições;
- iv) se houver aceite, o texto é deliberado em reunião do Conceia; e
- v) se aprovado, há a publicação da redação final com a contribuição da consulta pública.

Assim, nota-se que, embora a população possa participar das expedições do Conceia, não há um mecanismo transparente de quais contribuições foram feitas e por quem, tampouco se foram incorporadas ao texto ou não, já que todo o trâmite da redação fica restrito aos participantes do Conselho.

Diante disso, pode-se citar como grupos visíveis os políticos do Executivo e do Legislativo, os quais foram influentes na determinação da agenda. E como grupos invisíveis tanto os especialistas quanto os acadêmicos que atuaram no processo de especificação das alternativas, refletidas na redação final da Lei Arouca.

#### 4.2.5. Janela de Oportunidade

A combinação de problemas, soluções, escolhas e participantes e o meio político propício ocorre no momento denominado por Kingdon (1995) de janela de oportunidade. Esta é a ocasião do governo formatar a agenda e, no caso da Lei Arouca, de entrar em votação.

Os atores exercem papel fundamental na integração dos três fluxos do modelo e são entendidos como empreendedores de políticas públicas. Observou-se, assim, que os parlamentares e os grupos de cientistas e de protetores de animais possuíram capacidade para se fazer ouvir, em maior ou menor escala, o que proporcionou o momento de junção dos fluxos de problemas, soluções e político.

A abertura da janela de oportunidade aparenta ser maior nos primeiros anos de administração (Kingdon, 1995). Isso foi observado na mudança de governo com o primeiro mandato de Lula em 2003-2006. Esse período foi o de maior discussão e tramitação no

---

<sup>14</sup> [www.mct.gov.br/index.php/cotent/view/360302/7\\_\\_PERGUNTAS\\_MAIIS\\_FREQUENTES.html](http://www.mct.gov.br/index.php/cotent/view/360302/7__PERGUNTAS_MAIIS_FREQUENTES.html)

Congresso, refletindo na oportunidade de incluir o novo item na agenda, já que o projeto de lei estava na Câmara dos Deputados há anos sem qualquer movimentação.

Dessa forma, o cruzamento dos fluxos se deu no início dos anos 2000. A estimativa do número de pesquisas realizadas com animais, a intensificação do debate científico sobre experimentação, a falta de regulamentação do art. 225 da Constituição Federal bem como a demanda da sociedade sobre a questão foram essenciais para caracterizar o fluxo de problemas. A questão não se transformou em um problema automaticamente, já que este é uma construção por meio de interpretação. Assim, a definição da experimentação animal como problema foi fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.

Por sua vez, o fluxo de soluções esteve inspirado na legislação internacional vigente, obtendo apoio da comunidade científica. As soluções não foram desenvolvidas necessariamente para resolver um problema específico de uso de animais em pesquisas, mas observou-se que a legislação internacional gerou e difundiu conceitos e procedimentos aceitos como tecnicamente viáveis no Brasil.

O fluxo político foi caracterizado pelo lobby exercido pelos cientistas bem como o início do primeiro mandato de Lula. O contexto político da época foi o momento adequado para cruzar problemas e soluções. A força política organizada dos cientistas e a mudança de governo afetaram diretamente a agenda, exercendo pressão no jogo político.

Por fim, os atores foram representados por parlamentares, cientistas, organizações protetoras de animais e pelo Presidente da República. Estes foram fundamentais para o aproveitamento da abertura da janela de oportunidade, convergindo os fluxos e proporcionando a mudança de agenda que levou à promulgação da lei sobre experimentação animal.

É importante destacar o contexto em que esses fluxos agiram: uma sociedade em que o debate sobre direito dos animais se acentua gradativamente. Para Greif, em entrevista em 23/3/2015, a sociedade ocidental, de modo geral, tem se sensibilizado para a causa animal. Isso tem ocorrido em relação a várias formas de exploração animal, além da experimentação animal, como indústria alimentícia, lazer, meios de transporte, dentre outros. Como pode ser visto na mídia, cresce o número de adeptos ao vegetarianismo e veganismo; protesta-se frequentemente contra realização de festas ditas tradicionais, como vaquejada e touradas; invadem-se criadouros e centros de pesquisa para libertar animais; promovem-se encontros e debates sobre o direito animal; instituem-se promotorias e delegacias em defesa dos animais; tudo isso, visando o bem-estar também para o não humano.

Para o entrevistado, é difícil atribuir a um único fator esse questionamento da

sociedade do modo de exploração animal, tratando-se de um somatório de fatores em que se incluem “a facilidade de divulgação de informações pela internet, o aumento na consciência ética das pessoas, à sofisticação da civilização, etc”. Por isso, o atual estágio de desenvolvimento humano permite que se discuta a questão animal de forma mais aberta, contextualizando a janela de oportunidade que se abriu para aprovação da Lei Arouca no Brasil.

Em síntese, as categorias problemas, soluções e fluxo político, ao serem unidas pelo movimento dos atores, confluíram para a janela de oportunidade aberta no início dos anos 2000.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar quais foram os principais atores e eventos no processo de aprovação da Lei 11.794/2008 (Lei Arouca) sob a perspectiva do Modelo Múltiplos Fluxos. Para tanto, foram traçados alguns objetivos específicos, cujos resultados serão aqui analisados.

Em relação ao objetivo específico de analisar a inter-relação entre problemas na formulação da Lei Arouca, observou-se quatro vertentes de problema. A primeira foi o número de pesquisas com animais realizadas no Brasil. Apesar de não haver um número exato de experimentos, a cifra por si só não determinou a existência do problema, mas a interpretação feita sobre esse fato. Assim, a discussão na sociedade reforçou a percepção do problema. Segundo, a própria demanda da sociedade fez com que o tema fosse colocado em pauta na mídia e no Congresso. Da mesma forma, a intensificação do debate pelos cientistas tornou a experimentação foco de debate, sobretudo pelo impasse entre pesquisadores e defensores dos animais. Com isso, a experimentação se tornou um problema moral, como ressaltado por Paixão (2001), dando visibilidade à ética nas pesquisas. Por fim, a falta de regulamentação do art. 225 da CF 88 possibilitou um argumento jurídico para que o tema se tornasse um problema, alegando-se haver um vácuo legislativo no Brasil e necessitando de uma legislação mais moderna. Dessa maneira, nota-se que o fluxo dos problemas foi dado em um crescente em que sociedade e cientistas trouxeram para o debate a questão.

O objetivo específico de analisar as alternativas de solução à época foi alcançado ao se detectar a forte influência da legislação internacional no texto final da Lei Arouca. A viabilidade técnica foi dada pela prática já consolidada em outros países, por exemplo: a tendência majoritária de proteger somente os animais vertebrados; a legalização de pesquisas científicas com animais em que se pretende garantir seu bem-estar; alterações em legislações no mesmo corte temporal, como ocorreu nos Estados Unidos entre os anos 2002, 2007 e 2008; e o princípio dos 3Rs. Além disso, o próprio Concea ressaltou que países da União Europeia e os Estados Unidos são as nações de referência em legislação sobre a utilização de animais em experimentos.

Além disso, o fluxo de soluções privilegiou o interesse dos cientistas, como já previa o Modelo dos Múltiplos Fluxos. Segundo Kingdon (1995), dentro do grupo de interesses, os interesses industriais e do negócio são os que mais se sobressaem, contudo, outros grupos de interesse, como consumidores e ambientalistas, também afetam a agenda pública, sendo considerados contrapontos. Como visto, embora tenha havido uma pressão popular e,

principalmente, dos protetores de animais, notou-se que a redação final da Lei Arouca manteve o interesse dos cientistas e indústrias ao institucionalizar a prática da experimentação animal. Assim, as atividades dos cientistas afetaram diretamente agenda e as alternativas ao se mobilizam por meio de apoio e aliados no intuito de dar visibilidade a sua causa. Apesar de os protetores de animais terem auxiliado a levantar a questão, eles não tiveram controle sobre o debate, o que reflete a complexidade do processo de formulação de agenda.

No que se refere ao objetivo específico de descrever o contexto e o momento político da formulação da Lei Arouca, notou-se que o Brasil, na época e ainda hoje, estava polarizado entre cientistas que defendiam os testes em animais e os protetores de animais contra a experimentação. Apesar de não ser possível medir precisamente a disposição nacional, percebe-se que não havia uma única opinião compartilhada, o que sinaliza uma situação de conflito sobre o tema, caracterizando o clima nacional.

Ademais, as forças políticas organizadas podem ser entendidas por meio do lobby exercido pelos cientistas nos anos de tramitação da Lei Arouca, marcando o momento político da formulação da lei. Como visto, para Enserink (2008), em meados dos anos 2000, os cientistas estavam preocupados com as leis municipais rigorosas para reduzir a pesquisa com animais, o que os levaram a pressionar o Congresso para que o projeto de lei fosse votado e aprovado. Inclusive, há quem defenda outros interesses dos cientistas, como as vantagens pessoais na forma de cargos no Concea, como alegado por Greif em entrevista. Assim, houve uma associação de agentes com interesses comuns de forma a reforçar o fluxo político, caracterizando-o com trocas entre parlamentares com poder de passar a lei e cientistas interessados na execução da lei.

Outro fator político importante é o momento da legislatura. Kingdon (1995) ressalta que o início de governo é a ocasião mais propícia a mudanças e também à entrada de demandas que permaneceram por longo tempo sem resposta. Assim, o primeiro mandato do presidente Lula é que caracteriza a mudança no governo essencial à aprovação da Lei Arouca. O então Presidente teve papel importante ao colocar o avanço em pesquisas como prioridade nacional, sendo a Lei Arouca uma de suas prioridades no Legislativo. Seu governo foi de 2003 a 2010, período de maior discussão e andamento do projeto de lei em questão, reforçando o contexto político de aprovação da lei.

Em relação ao objetivo específico de identificar os principais atores no processo de formulação da Lei Arouca, notou-se um leque de agentes importantes para a redação final da lei. Primeiramente, destacam-se os atores públicos como os parlamentares que deram andamento ao PL: Deputado Sérgio Arouca, Deputado Fernando Gabeira e Deputado Dr.

Hélio. Além disso, outro ator público importante foi Presidente da República Lula, o qual exerceu papel dominante na formação da agenda, ao colocar em evidência o desenvolvimento de pesquisas em seu governo, acelerando o processo de tramitação a partir dos anos 2000.

Göttens (2010) ressalta que senadores e deputados têm destaque tanto na formação da agenda quanto na especificação das alternativas, sendo que os defensores de mudanças em políticas públicas buscam conhecer os integrantes do Congresso, antecipar suas posições e ajustar suas propostas para evitar maiores dificuldades na aprovação. Como foi visto, os deputados citados tiveram papel importante na articulação com alguns atores.

Dentre os atores privados, destacam-se os cientistas, entendidos como médicos, veterinários e biólogos, além de químicos e físicos, compondo uma categoria ampla e heterogênea. Entendendo cientistas como força também da indústria, esses atores foram empreendedores políticos ao pressionar o Congresso para votar e aprovar o projeto de lei sobre experimentação. Kingdon (1995) destaca que os acadêmicos e os pesquisadores exercem influência importante, embora em menor escala que os grupos de interesse a administração e os membros do Congresso, sendo que suas atividades influenciam mais as alternativas que a agenda, já que frequentemente são chamados para discutir seus temas em Comissões ou Audiências. Embora não se tenha registro de audiências públicas, notou-se que os cientistas obtiveram mais êxito ao conseguir aprovar a lei de experimentação animal nos seus moldes.

Em contrapartida, as Organizações Não Governamentais em prol dos animais atuaram ativamente para bloquear o PL com vários protestos além de discussões na mídia. Conforme ressaltado por Greif em entrevista, não houve discussão na esfera governamental, mas debates nos meios de comunicação, o que não foi suficiente para sensibilizar os legisladores, pois diversas organizações não governamentais se posicionaram contra a Lei Arouca. Embora tenha sido notada a pressão da sociedade para iniciar processo, como visto na justificativa do projeto de lei, sua influência foi diminuta durante a tramitação e aprovação da lei.

Por fim, o objetivo específico de aplicar o modelo de estrutura narrativa analítica de Barzelay e Velarde à análise do processo de formulação da Lei Arouca foi alcançado ao se traçar a trajetória e o funcionamento das práticas e legislações sobre experimentação animal. Tendo como evento central a Lei Arouca, elencaram-se os demais eventos para formar a estrutura narrativa, a saber: eventos prévios (Lei 6.638/1979 e CF 88); eventos relacionados (Lei dos Crimes Ambientais); eventos contemporâneos (normas e regulamentos de órgãos federais); e eventos posteriores (Decreto 6.899/2009, o caso do Instituto Royal e os cães Beagles e PL 6.602/2013).

O método de narrativa proposto por Barzelay e Velarde (2004) tem o intuito de realizar três transições principais. Primeiro, passar de uma análise do discurso oficial como fonte principal para uma análise do discurso dos diferentes atores envolvidos. Como visto, foram utilizadas referências de várias fontes documentais e teóricas bem como entrevista para poder estudar o contexto por trás da formulação da Lei Arouca. Segundo, passar da análise da ação segundo a identificação dos interesses dos atores para a análise da ação a partir das interpretações divergentes que os atores envolvidos têm acerca do problema e contexto. Como visto, buscou-se contrastar os diferentes posicionamentos acerca de experimentação animal e sua legislação no Brasil, por meio do discurso de protetores de animais (Ongs, estudioso Sérgio Greif, textos acadêmicos) bem como de cientistas e órgãos governamentais (Concea, pesquisadores). Por fim, passar da ênfase na avaliação dos resultados para a análise dos processos que explicam o desenvolvimento e funcionamento das práticas. O que se pretendeu neste trabalho não foi analisar como a Lei Arouca atua no Brasil, mas como e por que ela foi aprovada com tal redação e nesse momento.

A temática experimentação animal ainda é muito controversa, necessitando de mais diálogo e participação. Embora traçar a trajetória da legislação sobre experimentação animal no Brasil seja de suma importância, não há como negar que todas as leis e normatizações vigentes ainda hoje partem do pressuposto de que testar em animais é algo aceitável. É preciso questionar se a base ética em que se apoiam os testes em animais ainda é legitimada pela sociedade atual. A vida de um rato ou de um cachorro é menos valiosa que a de um humano? Do ponto de vista dos defensores dos direitos dos animais, todos somos sujeitos de uma vida – conceito de Regan (2006) - e devemos respeitar os demais seres.

É preciso ter consciência que a experimentação animal está mais próxima da população do que se imagina. Precisa-se ter consciência de que vários produtos consumidos são frutos de testes intensivos em animais, desde produtos higiênicos e de limpeza a vestimenta e saúde mental. Ao utilizar uma pasta de dente, shampoo ou creme hidratante, a maioria das pessoas não questiona como se chegou à fórmula atual. Ao consumir remédios, não se sabe quantos ratos de laboratório sofreram para que se desenvolvesse a composição. Por isso, seria fundamental mais questionamentos nas ações do dia a dia de forma a tornar a experimentação animal tema que nos diz respeito, e não somente aos cientistas de grandes laboratórios.

Como recomendação imediata, é necessário acompanhar a tramitação dos PLs que alteram a Lei Arouca a fim de não haver nenhum retrocesso ainda maior em relação aos direitos dos animais. Continuar a institucionalizar e legalizar uma prática aética é colocar o

Brasil na retaguarda do movimento internacional de bem-estar animal.

Para tanto, seria de fundamental importância igualmente a contínua participação e manifestações das Ongs no intuito de dar maior visibilidade à experimentação animal. O caso do Instituto Royal colocou em evidência a questão, mas quantas outras invasões serão necessárias para que a legislação beneficie de fato os animais, ou ao menos não os prejudique?

Um ponto de reflexão importante é aprofundar os estudos sobre o poder do grupo de interesse representado pelos cientistas e indústria para desenhar as redes de parceria e articulação que levam à aprovação de leis a favor da experimentação. Esse é um fenômeno mundial, mas que pode ter um peso ainda maior em um país em que o grupo de interesse de oposição não possui tanto destaque.

Diante do exposto, a questão animal poderia ser mais colocada na pauta do campo de públicas, pois o Estado é responsável por sua fauna. Experimentação animal é bastante discutida em Filosofia, Ética e Biologia, mas é preciso trazer o debate para o Direito, para a Gestão de Políticas Públicas, para as áreas conexas. Assim, bem-estar animal deve ser tratado como algo inerente às políticas públicas, discutindo-se como o Estado pode promover a defesa dos direitos dos animais.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Mariana Spacek. A experimentação animal da nova Lei 11.794/08 à luz da interpretação conforme a Constituição. *Revista Brasileira de Direito Animal*, ano 5, volume 7, jul-dez, 2010.

ANDA – Agência de Notícias de Direitos Animais. Projeto de Lei visa proibir testes com animais em todo o território nacional. (26 de abril de 2014 às 6:00). Disponível em: <http://www.anda.jor.br/26/04/2014/projeto-lei-visa-proibir-testes-animais-territorio-nacional>. Acesso em: 20 mar 2015.

BARZELAY, M.; VELARDE, J. C. C. *Una guía practica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas practicas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C., 2004. Disponível em: [www.preval.org/files/2202.pdf](http://www.preval.org/files/2202.pdf). Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Lei 11.794, de 8 de outubro de 2008. Regulamenta o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais; revoga a Lei nº 6.638, de 8 de maio de 1979; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111794.htm). Acesso em: 18 dez. 2014.

BRASIL. Lei 6.638, de 8 de maio de 1979. Estabelece normas para a prática didático-científica de vivissecção de animais e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6638.htm). Acesso em: 26 dez. 2014.

BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em: 29 dez. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 26 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.899, de 15 de julho de 2009. Dispõe sobre a composição do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal - Concea, estabelece as normas para o seu funcionamento e de sua Secretaria Executiva, cria o Cadastro das Instituições de Uso Científico de Animais - CIUCA, mediante a regulamentação da Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, que dispõe sobre procedimentos para o uso científico de animais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6899.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6899.htm). Acesso em: 29 dez. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ficha de tramitação do Projeto de Lei (PL) 6.602/2013*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597587>. Último acesso em: 20 mar. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ficha de tramitação do Projeto de Lei (PL) 1.153/1995*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16334>>. Último acesso em: 7 jan. 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CASTRO, João Marcos Adede. *Direito dos animais na legislação brasileira*. Porto Alegre : S.A. Fabris, 2006.

CONCEA. Perguntas mais frequentes. Disponível em: <[www.mct.gov.br/index.php/cotent/view/360302/7\\_\\_PERGUNTAS\\_\\_MAIS\\_FREQUENTES.html](http://www.mct.gov.br/index.php/cotent/view/360302/7__PERGUNTAS__MAIS_FREQUENTES.html)>. Acesso em: 13 abril 2015.

DIAS, Edna Cardoso. *A fundamentalidade dos direitos dos animais no Estado de direitos e deveres*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA). Belo Horizonte, ano 10, n 55, jan/fev, 2011.

\_\_\_\_\_. Os animais como sujeitos de direito. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*. Belo Horizonte, ano 5, n. 23, set/out. 2005.

ENSERINK, M. Brazilian scientists battle animal experimentation bans. *Science*, vol 319, 2008.

FILIPECKI, Ana Tereza *et al.* Análise crítica do marco regulatório da experimentação animal na biomedicina brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 47, nº 188, out/dez, 2010.

GREIF, Sérgio. *Alternativas ao uso de animais vivos na educação pela ciência responsável*. São Paulo : Instituto Nina Rosa, 2003.

\_\_\_\_\_. Testes em ANIMAIS: PARA QUEM AINDA PEDE A APROVAÇÃO DO PROJETO ENCAMINHADO AO SENADO. *Olhar Animal*, 2014. Disponível em: <<http://www.olharanimal.org/pensata-animal/autores/sergio-greif/1842-testes-em-animais-para-quem-ainda-pede-a-aprovacao-do-projeto-encaminhado-ao-senado>>. Acesso em: 20 mar 2015.

\_\_\_\_\_. **Entrevista I** [23 de março de 2015]. Entrevistadora: Cecília Gonçalves Batista Lamounier. Brasília, 2015. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta monografia.

GREIF Sérgio; TRÉZ, Thales. *A verdadeira face da experimentação animal: Sua Saúde em perigo*. Rio de Janeiro: Sociedade Educacional Fala Bicho, 2000.

GIL, A. C. *Como elaborar projeto de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

GÖTTENS, Leila B. D. *Análise da política de atenção primária à saúde desenvolvida no Distrito Federal: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979 a 2009)*. Brasília: UnB, 2010. Tese de Doutorado.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and public choice*. The University of Michigan. Longman: 1995.

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*, pp. 225-246, 2007.

LEVAI, Laerte Fernando. *Direito dos Animais*. 2.ed. Campos do Jordão: Editora Mantiqueira, 2004.

\_\_\_\_\_. Aspectos penais da vivissecção: hipóteses em que as experiências dolorosas ou cruéis em animais de laboratório podem caracterizar crime ambiental. *Revista Associação Paulista no Ministério Público*, ano III, nº 27, jun/jul, 1999.

LEVAI, Laerte Fernando; DARO, Vânia Rall. Experimentação animal: histórico, implicações éticas e caracterização como crime ambiental. In: TRÉZ, Thales (org). *Instrumento animal: o uso prejudicial de animais no ensino superior*. São Paulo: Canal, 2008.

LIMA, J.E.R. Vozes do silêncio: Ideologia e resolução de conflito psicológico diante da prática da vivissecção. In: TRÉZ, T.A. (Org) *Instrumento animal: o uso prejudicial de animais no ensino superior*. Bauru, SP: Canal 6, 2008.

MARKUS, Regina P. Legal, legítimo e ético: avanços da ciência - busca do conhecimento. *Ciência & Cultura*, 60(2), 2008.

MENEZES FILHO, Arnaldo. Políticas públicas de proteção aos animais: formulação e implementação . *VI Jornada Internacional de Políticas Públicas*. 20 a 23 de agosto de 2013. Cidade Universitária da UFMA. São Luís/Maranhão. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo3-estadolutassociaisepoliticaspUBLICAS/politicaspUBLICASdeprotecaoaosanimais-formulacaoeimplementacao.pdf>>. Acesso em: 15 abril 2015.

NACONECY, Carlos. Os marcadores morais do debate sobre experimentação animal. *Revista Brasileira de Direito Animal*, vol 9, n. 15, jan-abril, 2014.

PAIXÃO, Rita Leal. Experimentação animal: razões e emoções para uma ética [tese]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; 2001.

\_\_\_\_\_. Aspectos éticos na regulamentação das pesquisas em animais. In: SCHRAMM FR, Rego; BRAZ M, Palácios (org). *Bioética: riscos e proteção*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

PRESGRAVE, Octavio. *Alternativas para animais de laboratório: do animal ao computador*. FIOCRUZ: 2002. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/sfwtj/pdf/andrade-9788575413869-44.pdf>>. Acesso em: 27 mar 2015.

REGAN, Tom. Introdução: Nação do Direito Animal. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, Instituto de abolicionismo animal, ano 1, n. 1 jan/dez 2006.

REGIS; Arthur Henrique de Pontes; CORNELLI, Gabriele. Experimentação animal: panorama histórico e perspectivas. *Revista Bioética*, 20(2):232-43, 2012.

RENAMA – Rede Nacional de Métodos Alternativos. Métodos alternativos. Disponível em: <[http://renama.org.br/?page\\_id=109](http://renama.org.br/?page_id=109)>. Acesso em: 27 mar 2015.

REZENDE, Angélica; PELUZIO, Maria; SABARENSE, Céphora. Experimentação animal: ética e legislação brasileira. *Revista de Nutrição*. Campinas, 21(2): 237-242, mar/abr., 2008.

SENADO FEDERAL. *Ficha de tramitação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 93/2008*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=85709](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=85709)>. Último acesso em: 7 jan. 2015.

SENADO FEDERAL. *Ficha de tramitação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 70/2014*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=118217](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118217)>. Último acesso em: 20 mar. 2015.

SENADO FEDERAL. *Ficha de tramitação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 45/2014*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=116216](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116216)>. Último acesso em: 20 mar. 2015.

SILVA, Rodrigo Muniz. *Experimentação animal: objeção ao sacrifício do outro*. Faculdade de medicina da Universidade do Porto. Mestrado em Bioética. 2010.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. Antivivisseccionismo e direito animal: em direção a uma nova ética na pesquisa científica. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 53, p. 261, janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_. Introdução aos Direitos dos Animais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 62, p. 141. abril, 2011.

SINGER, Peter. *Libertação Animal*. São Paulo; Editora WMF Martins Fontes, 2010.

SOUZA, Paulo Vinícius *et al.* Experimentação em animais e Direito Penal: comentários dogmáticos sobre o art. 32, da Lei nº 9.605/1998, e o bem jurídico “dignidade animal”. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MEDEIROS, Fernanda; SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago (orgs). *A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos: uma discussão necessária*. Coleção Fórum de Direitos Fundamentais, vol. 3. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TREZ, Thales. *O uso de animais no ensino e na pesquisa acadêmica: estilos de pensamento*

*no fazer e ensinar ciência*. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação Científica e Tecnológica. Florianópolis, 2012. Disponível em: <[www.1rnet.org/literatura/thales\\_tese.pdf](http://www.1rnet.org/literatura/thales_tese.pdf)>. Acesso em: 27 mar 2015.

TRÉZ, Thales; ROSA, Vivian. Uma Abordagem Fleckiana da Experimentação Animal na Educação Científica Superior. *ALEXANDRIA Revista de Educação em Ciência e Tecnologia*, v.6, n.3, p.27-60, 2013. Disponível em: <<http://alexandria.ppgect.ufsc.br/files/2013/11/Thales1.pdf>>. Acesso em: 9 jan 2015.

### **Apêndice A - Entrevista com Sérgio Greif (23/3/2015)**

Olá, sou graduanda de Gestão de Políticas Públicas na Universidade de Brasília e, como trabalho de conclusão de curso, estou analisando o processo de construção da Lei 1.1794/2008 (Lei Arouca), que trata da regulamentação de procedimentos científicos em animais.

A presente entrevista tem o intuito de embasar os argumentos levantados acerca dos principais atores e eventos do processo de formação da Lei Arouca, a partir de diferentes pontos de vistas da sociedade. Por isso, sua participação é de extrema importância para o debate acerca do tema.

A entrevista é composta de 15 perguntas abertas. Fique à vontade para expor seu ponto de vista, se necessário, indo além das perguntas aqui propostas.

Agradeço a disponibilidade e estou à disposição em caso de dúvidas ou sugestões.

Cecília Lamounier

(Prof.<sup>a</sup> orientadora: Dra. Suely Mara Vaz G. de Araújo)

#### **1) Do seu ponto de vista, quais foram os benefícios trazidos com a edição da Lei Arouca?**

R. Do meu ponto de vista a Lei Arouca não trouxe benefícios para os animais de experimentação, senão que para as partes interessadas na continuidade da experimentação animal. Para os animais o cenário continuou bastante semelhante ao que encontrávamos anteriormente. Para a luta contra a experimentação animal a promulgação da Lei trouxe barreira imposta pela regulamentação de algo anti-ético. Assim, a Lei Arouca acabou criando regras que tornam "aceitáveis" determinadas formas de experimentação animal, ou ainda, servem de argumentação para sua continuidade quando do questionamento por parte da sociedade.

#### **2) Houve alguma incongruência ou prejuízo com a promulgação do texto da Lei Arouca?**

R. Certamente. A incongruência está em se regulamentar algo que de forma alguma poderia ser justificado pelo ponto de vista da ética e afirmar que tal regulamentação traz benefícios aos animais. O prejuízo está em tornar de alguma forma aceitável ou legal que se faça algo com seres sensíveis e indefesos. Antes da Lei Arouca existiam já leis que tratavam da experimentação animal impondo proibições que não eram impostas pelo poder executivo.

Apenas porque a Lei não era cumprida não significa que ela devesse ser substituída por outra (que aliás tampouco tem sido cumprida).

**3) Tendo em vista o Direito dos Animais e o progresso científico, o que poderia ser incrementado na Lei Arouca para torná-la mais benéfica?**

R. A Lei Arouca em si não deveria ser incrementada, mas substituída por outra que simplesmente proibisse a experimentação prejudicial com animais. Não há como incrementar a Lei Arouca em favor dos animais e seus direitos inalienáveis porque a Lei já foi escrita com outras intenções. Temos sim outros projetos de lei que impedem os procedimentos prejudiciais em animais e que, por outro lado, incentivam a utilização de métodos substitutivos, mas esses projetos não guardam relação com a lei Arouca, e dependeriam de sua revogação.

**4) Antes da Lei Arouca, a legislação vigente sobre experimentação animal era a Lei 6.638/79 além da Constituição Federal. Quais foram as consequências dessa lacuna temporal de cerca de 20 anos para o progresso científico? E para a defesa dos animais?**

R. Além da Lei Federal 6.638/79 e da Constituição temos também o Artigo 32 da Lei 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), nenhuma delas sendo positiva em relação aos direitos animais. No entanto, a Lei Arouca trouxe um retrocesso, ao revogar a Lei 6.638/79 e ressignificar a Lei 9.605/98, positivando práticas que eram legalmente proibidas. Durante o trâmite da Lei Arouca o cenário que tivemos foi de ativistas pelos direitos animais lutando contra sua aprovação, e o lobby da experimentação animal, aliado a entidades bem-estaristas, lutando por sua aprovação.

**5) O debate científico sobre experimentação acentuou-se nas últimas décadas, a que o senhor atribui essa preocupação e foco de discussão na sociedade?**

R. De modo geral a sociedade ocidental tem se sensibilizado para a causa animal. Isso não tem ocorrido apenas em relação à experimentação animal, mas também a outras formas de exploração animal. Difícil atribuir isso a um outro fator, na verdade trata-se de uma somatória de fatores que incluem a facilidade de divulgação de informações pela internet, o aumento na consciência ética das pessoas, à sofisticação da civilização, etc.

**6) Em comparação à legislação internacional sobre experimentação animal, o Brasil está avançando na regulamentação da experimentação animal?**

R. Não, na verdade o que tivemos foi um retrocesso legal representado pela Lei Arouca em 2008 e algumas tentativas de retrocesso, como a ocorrida recentemente com o PL 6.602/2013 do Deputado Federal Ricardo Izar Júnior.

**7) O senhor acredita que a Lei Arouca tenha conseguido contemplar tanto os interesses humanos de desenvolvimento científico quanto a defesa dos direitos dos animais?**

R. Não, definitivamente trata-se de uma péssima lei em relação aos direitos animais.

**8) Na sua opinião, por que a Lei Arouca conseguiu ser aprovada e com o conteúdo que tem?**

R. Eu me envolvi com a tentativa de não permitir que a Lei Arouca fosse aprovada e posso testemunhar exatamente porque que a lei foi aprovada. Determinados círculos envolvidos com a experimentação animal tomaram a frente e se organizaram em um lobby que pressionou políticos em Brasília para apressarem a votação do projeto que tramitava havia anos. Os lobistas iam aos debates nos meios de comunicação tomando posições combativas, fazendo uso de bravatas e, na ausência de argumentos científicos para defenderem suas posições, tentando desqualificar o oponente. Por fim conseguiram fazer passar a lei, e não apenas, receberam vantagens pessoais na forma de cargos no Concea - Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal.

**9) Como o senhor entende o papel e a participação da indústria (farmacêutica, cosmética,...) no processo de aprovação da Lei Arouca? Do seu ponto de vista, houve algum privilégio de seus interesses?**

R. Certamente, sim. Não sei exatamente qual foi a participação da indústria farmacêutica nesse lobby, mas a lei foi bem vinda em atender aos seus interesses.

**10) Em pesquisa sobre o trâmite da Lei Arouca no Congresso, constatou-se que não houve realização de audiência ou outro meio de participação da sociedade. A que o senhor atribui isso? E quais consequências que isso implicou? Haveria/houve outras formas de participação de Ongs e demais setores da sociedade?**

R. Sim, não houve discussão na esfera governamental. O que tivemos foram muitos debates nos meios de comunicação, mas o alcance dos mesmos não foi suficiente para sensibilizar os

legisladores.

**11) Quais são as principais organizações não governamentais que atuam no tema defesa dos animais e que atuaram na Lei Arouca?**

R. A ONG Veddas (Vegetarianismo Ético, Defesa dos Direitos Animais e Sociedade) organizou as manifestações contra a aprovação da Lei em Brasília. Outras ONGs se envolveram nas manifestações, mas não sei se tomaram parte nos debates.

**12) Além do Deputado Sérgio Arouca, autor do projeto de lei originário da Lei Arouca, outros parlamentares destacaram-se no processo de aprovação, como Fernando Gabeira e Dr. Hélio. Quais outras pessoas o senhor julga que tiveram participação relevante no processo legislativo para aprovação do texto final da lei?**

R. Tiveram participação ativa na aprovação da lei pessoas diretamente envolvidas com a experimentação animal, como o Dr. Marcelo Morales que na época presidia a Sociedade Brasileira de Biofísica. Sinceramente, participei de debates com alguns deles, na TV e no Rádio, pesquisadores da UNIFESP, mas não me lembro o nome deles.

**13) No caso dos cães beagles do Instituto Royal, como o senhor entende o papel da mídia na divulgação do caso? E também seu papel para transmitir a legislação em vigor?**

R. A mídia foi fundamental para fazer as pessoas conhecerem a realidade da experimentação animal. Muita gente não tinha idéia de que isso existia. Porém, vários fatores confluíram para que o caso ganhasse grande repercussão. O fato daqueles experimentos em específico ocorrerem em cães, da raça Beagle, que gozam grande simpatia por parte das pessoas, foi fator importante. Para os ativistas pelos direitos animais não existe o preconceito contra espécies, assim, a vida de um camundongo em um laboratório tem o mesmo peso da vida de um cachorro. Mas para o público em geral o caso Royal serviu para chamar atenção para o problema.

A legislação em vigor é irrelevante para esse caso. Não importa o que a legislação dizia, as pessoas não estavam dispostas a tolerar o envenenamento proposital de cães.

**14) Está em tramitação no Senado o Projeto de Lei 6.602/2013 que altera artigos da Lei Arouca. Na sua opinião, quem está pressionando por essas alterações?**

R. Da mesma forma que me opus à Lei Arouca me opus a esse PL, participando ativamente de debates em relação ao mesmo. Nesse caso, especificamente, o PL tem um agravante por

envolver entidades e políticos que supostamente estariam lutando pelos direitos animais e pelo fim da experimentação animal.

Quando da época da aprovação da Lei Arouca algumas entidades periféricas ligadas à causa animal apoiaram a Lei, inclusive pedindo apoio para sua passagem, por não fazerem uma leitura correta da mesma e verem vantagens para os animais, mas após contestação houve praticamente unanimidade entre os ativistas de que a Lei Arouca era danosa para os direitos animais.

No caso do PL do Deputado Ricardo Izar Junior o debate ocorreu de outra maneira, porque supostos ativistas dos direitos animais serviram como consultores na redação do mesmo. Uma entidade internacional (a Cruelty Free International) assumiu a frente na campanha por sua aprovação e ativistas levaram o embate aos extremos de realizarem ataques pessoais contra aqueles que argumentavam cientificamente em contrário, havendo inclusive por parte dos partidários do Deputado Izar ataques de cunho racista, xenófobo e anti-semita.

Da mesma forma que a Lei Arouca, a indústria farmacêutica e outras relacionadas à experimentação animal lucrarão com a aprovação do PL, mas não sei até que ponto essas indústrias estão ativamente envolvidas com a aprovação do PL. Na verdade elas sequer necessitam se envolver, já que supostos ativistas pelos direitos animais já estão defendendo seus interesses.

**15) Por fim, o senhor gostaria de acrescentar algo além do que foi abordado nas perguntas, relativamente à Lei Arouca, ao seu processo de elaboração ou à temática da experimentação animal?**

R. Creio que as informações fornecidas já ajudam a dar uma boa contextualização do que se passou, mas se você tiver mais dúvidas pede me mandar.