

O incrementalismo da agenda sobre o aborto no Brasil refletido no status-quo dos discursos da Câmara

Aline Izaias Lucio

Marcel Kawauchi

Resumo

O presente artigo objetivou refletir sobre a formulação da agenda sobre o aborto no Brasil. A base teórica utilizada parte da teoria de políticas incrementais de Lindblom (1959), passando pela teoria do equilíbrio pontuado (True; Jones; Baumgartner, 2007) e concatenado com o modelo dos múltiplos fluxos para a complementação da formação de agendas (Kingdon, 2006a, 2006b). Políticas relacionadas a temas polêmicos são por muitas vezes mobilizadas a partir de discursos moralizantes (comumente orientados por moral cristã), não somente entre a população e ilustradas no “senso comum”, como também entre os governantes, supostamente responsáveis pela promoção dos direitos cidadãos. Em vias de entender a formulação da agenda sobre o aborto, escolhemos um evento chave relevante para a temática, a partir do qual selecionamos o recorte temporal a ser analisado. Analisamos os pronunciamentos da câmara sobre o tema, durante o período de 2020 à Junho/2022, a partir do qual pudemos captar o teor das principais proposições que formam a agenda, além dos pronunciamentos que seguiram tais proposições, entendendo que a forma como as proposições são mobilizadas na câmara pelos diversos atores presentes muito revela sobre a evolução da própria agenda.

Palavras-chave: Formação de agendas. Aborto. Equilíbrio pontuado. Incrementalismo. Múltiplos fluxos.

Abstract

This paper aims to reflect on abortion's agenda-setting in Brazil. The theoretical background outbreaks from Lindblom's incrementalism theory (1959), developing on the equilibrium theory (True; Jones; Baumgartner, 2007), integrated into the multiple streams model for agenda building (Kingdon, 2006a, 2006b). Policy related to polemic topics are often mobilized by moral rhetoric (generally oriented by Christian morals), among the public, as illustrated in the “common sense”, and among governors supposedly responsible for promoting citizen's rights. Aiming to understand the agenda-building on abortion, we had chosen a key event of relevance to the topic, from which we had selected the timeframe to be analyzed. We analyzed the Deputies' Chamber speeches on the topic from January/2020 to June/2022, allowing us to capture the content of the major proposals on the topic, besides the pronouncements following the proposals. The inference is that the approach used by different actors in the chamber to mobilize such proposals reveals much about the agenda development itself.

Keywords: Agenda-building. Abortion. Punctuated Equilibrium. Incrementalism. Multiple streams.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Direitos Reprodutivos, planejamento familiar e justiça reprodutiva

Temas complexos, interdisciplinares e, interseccionais, os conceitos de direitos reprodutivos, planejamento familiar e justiça reprodutiva estão conectados entre si e aparecem cada um enfatizando seu momento social e a luta por direitos em curso. São complementares entre si, e não excludentes. É possível dizer que possuem abrangências distintas, de acordo com noções de direitos humanos atualizadas, comumente resultantes de demandas e denúncias do movimento social. Apesar de alcance distintos, os conceitos compartilham princípios, encontrando todos, na prática, a necessidade da garantia de acesso à serviços públicos para sua realização.

É justamente a necessidade do acesso à serviços públicos e direitos de cidadãos que faz tais conceitos interseccionais, pois, indivíduos e grupos marcados por traços que fundamentam desigualdades socioeconômicas, possuem níveis de acessos diferentes à serviços, e logo, à direitos. Dessa forma, como é variável a experiência cidadã de cada grupo e indivíduo, é também variável o nível que goza de acesso à serviços, e enfim, à direitos realizados. Partimos da premissa de que, direitos reprodutivos, planejamento familiar e justiça reprodutiva, são todos conceitos de significância crucial para se pensar o controle da prática do aborto pelo Estado, e o desenrolar de sua pauta na agenda política.

Políticas de planejamento familiar já existiam nos Estados Unidos desde o século XX, intimamente ligadas ao controle populacional, preocupação amplamente compartilhada já em 1960, por diversos atores internacionais, como a US. Foundation é altamente difundida entre Governos de muitas nações consideradas “em desenvolvimento” (Clayton&Butler, 2009). Guiadas pela crença de que reduzir o tamanho populacional fosse um requisito para se alcançar os objetivos de desenvolvimento, em 1998, 179 países já praticavam algum tipo de programa de planejamento familiar, especialmente visando a redução da fertilidade (Seltzer, 2002).

No caso brasileiro, uma perspectiva eugenista importada pelo pensamento eurocêntrico racializante encontrando sua expressão, por exemplo, em ações da Liga Brasileira de Higiene Mental de 1920, justificou práticas governamentais de violência reprodutiva (Scarparo & Ecker, 2015), como a esterilização forçada de mulheres marginalizadas (Schulman, 2018), que marcaram as ações e concepções ainda hoje presentes, sobre o planejamento familiar, a promoção dos direitos reprodutivos e, a justiça reprodutiva, noções essas que também alimentam as disputas sobre as políticas de aborto. Mesmo a adoção do PAISM (*Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher*) é justificadamente encarada com desconfiança por movimentos ativistas de mulheres, dado sua

ligação ao controle da fecundidade (Osis, 1998).

Entretanto, o programa também representou uma iniciativa com potencial de garantir o acesso à serviços públicos de saúde (Osis, 1998), fazendo jus a Constituição de 1988, que estabelece o direito da pessoa cidadã a decisão pela dimensão de sua família (Scarparo & Ecker, 2015), além de se tratar de uma proposta inédita e holística de cuidado integral à saúde da mulher, que supere noções adotadas anteriormente, restritos ao período de gestação e ao cuidado do recém-nascido. Dessa forma, apesar de intimamente ligado à prática de controle populacional em todo o mundo, o conceito de planejamento familiar possui um valor significativo.

A Conferência Internacional em População e Desenvolvimento (ICPD, International Conference on Population and Development) em Cairo, 1994, representa um marco para as denúncias sobre os abortamentos inseguros responsáveis por grande número de mortes em todo o mundo, e a pauta do direito de decisão das mulheres ganha evidência, amplamente conhecido como pauta dos direitos reprodutivos (Ross, 2017). No Brasil, o movimento é marcado por conflitos dicotômicos, uma vez que a defesa da autonomia da mulher sobre seu próprio corpo encontrou entraves moralizantes. Por haver maior aceitação social, o movimento de direitos reprodutivos é reduzido à demanda pela promoção de saúde reprodutiva. O PAISM se apresenta como uma pretensão de incorporar as demandas de planejamento familiar, bem como de provisão da saúde reprodutiva, sem porém, abordar o que se tornou a maior pauta dos direitos reprodutivos, isto é, o direito ao abortamento seguro.

A pauta dos direitos reprodutivos, apesar de incorporar o tema muito significativo do aborto, ainda se mostra insuficiente e as denúncias sociais pautam reivindicações holísticas indissociáveis. Uma compreensão anteriormente já reclamada pelo ativismo de mulheres negras no Brasil e nos Estados Unidos recebe atenção principalmente a partir da *Marcha Pela Vida das Mulheres* (March for Womens's Lives) dentro do movimento SysterSong (Roberts, 2015) nos Estados Unidos e, o conceito de Justiça Reprodutiva nasce: As desigualdades sociais permeiam e delineiam as questões reprodutivas das vidas das mulheres, colocando as mulheres marginalizadas em situações de grande vulnerabilidade e injustiça para o exercício de seus direitos reprodutivos, planejamento familiar, gestão de sua fertilidade, exercício de sua sexualidade e até mesmo ao exercício da maternagem (Luna & Luker, 2013; Ross & Solinger, 2017; Price, 2020).

Os princípios centrais do conceito de Justiça Reprodutiva são: "(1) o direito de não conceber uma criança; (2) o direito de conceber uma criança; (3) o direito de exercer a maternagem/paternagem de uma criança em ambientes saudáveis e seguros" (Ross and Solinger, 2017 p. 9 - Tradução própria). Apesar de centralizarmos a presente análise na pauta

do aborto e seu controle pelo Governo Brasileiro, as reflexões aqui desenvolvidas estabelecem uma abordagem integral do tema, que é traspassado pelos conceitos de planejamento familiar, direitos reprodutivos e justiça reprodutiva, sem os quais não encontra terreno para ser concebido, como apontado por Price (2011). Qualquer projeto de política que aborde o tema do aborto de forma desconexa sucumbe na negligência. Ademais, o conceito de justiça reprodutiva nos ajuda a justificar: 1) a necessidade de uma agenda sobre o aborto que seja interseccional; 2) a urgência de se pautar tal direito com vias de promoção de soberania da mulher na administração de seu próprio potencial reprodutivo.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

2.1 *Agenda-setting*: Incrementalismo, equilíbrio pontuado e múltiplos fluxos

Os estudos recentes sobre a formação de agenda no Brasil têm sido bastante impactados pela utilização do referencial teórico do modelo dos múltiplos fluxos e do modelo do equilíbrio pontuado. Em levantamento realizado, Capella verificou que cerca de 89,1% dos artigos sobre formação de agenda englobados em seu estudo mobilizaram conceitos presentes nos estudos de Kingdon e Jones e Baumgartner de maneira direta e indireta¹. Essa predominância dessas teorias é tão grande, que inclusive são apontadas como o “estado da arte” da literatura sobre agenda no campo de políticas públicas, “fazendo avançar os estudos tanto conceitual quanto empiricamente” (CAPELLA; BRASIL, 2018).

Além dos trabalhos de Capella sobre o levantamento dos estudos utilizando esse referencial teórico no Brasil e outros com aplicações em áreas como a da Saúde (BRASIL; CAPELLA, 2019, 2016; CAPELLA, 2020, 2020; CAPELLA; BRASIL, 2015, 2018), observa-se alguns estudos utilizando este arcabouço teórico para outros estudos aplicados, como orçamentários (ABREU; NEIVA; LIMA, 2012; CARVALHO, 2018), estudos setoriais (SILVESTRE; ARAÚJO, 2015) e estudos de ações afirmativas (SILVA, 2018). Neste apanhado de estudos iniciais analisados, salta aos olhos o estudo de Ames et al. (2021), por utilizar os modelos em questão como referenciais e com a mesma temática a ser explorada neste artigo, o aborto, porém, no contexto da formação de sua agenda no Senado Federal (AMES et al., 2021).

Como uma das modelagens dominantes na análise de criação da agenda em políticas públicas, o Modelo do Equilíbrio Pontuado foi desenvolvido inicialmente por True e al., com base em modelos evolucionários usados na biologia (TRUE; JONES; BAUMGARTNER,

¹ 46,8% utilizaram a lente teórica de Kingdon de maneira indireta, 22,4% utilizaram o modelo de Kingdon de maneira efetiva para análise, 14,1% utilizaram os conceitos de Kingdon e Baumgartner e Jones combinadas e 5,8% utilizaram apenas os conceitos de Baumgartner e Jones (CAPELLA, 2020).

2007). Segundo Capella (2018), duas perspectivas de políticas públicas são fundamentais para esse modelo: o incrementalismo, proposto por Lindblom, através das comparações sucessivas de políticas públicas (LINDBLUM, 1959, 1979) e o conceito de subsistemas.

Sobre o incrementalismo, a teoria proposta por Lindblom nasce como crítica ao método racional compreensivo, considerado incapaz de lidar com toda a complexidade presente nas formulações de políticas públicas e com os aspectos de negociações e compromissos políticos. Como contraponto, o autor irá propor um sistema baseado nas sucessivas comparações limitadas, assim, das propostas que emergem dos diversos agentes que formulam políticas públicas, os administradores procederão uma série de comparações entre os projetos apresentados, com o intuito de chegar a uma síntese abrangente para lidar com os diversos pontos de vistas em debate, porém, sempre escolhendo aquele que for mais politicamente conveniente e viável. Especialmente em Lindblom (1979), fica mais notória a visão que as comparações sucessivas e a escolha da política pública são definidas pelo processo político, como parte do ajustamento mútuo entre os componentes do sistema, como reflexo do pluralismo e coalizões políticas. Assim, o assentamento das expectativas de diversos atores formam um sistema considerado conservador, onde não há mudanças abruptas e as transformações são apenas incrementais às atualmente vigentes.

Partindo dessa conjuntura de estabilidade e equilíbrio do incrementalismo e seu viés mais conservador das mudanças, inicia-se a concepção de equilíbrio pontuado proposto por True et al. Os autores procuram estabelecer um *framework* capaz de explicar tanto momentos de equilíbrio e estabilidade, quanto pontos de alterações e mudanças mais velozes nas agendas e políticas públicas. Para os momentos de equilíbrio cria-se a noção dos subsistemas, que seriam agrupamentos de agentes governamentais que gerem programas já consolidados e sem grandes choques. Seus componentes são caracterizados por terem baixa visibilidade decisória e terem poucos participantes, sendo mais restrito aos especialistas.

Assim, os subsistemas são responsáveis pela manutenção do sistema, cuidando de vários temas de forma paralela, com muitos tipos de agrupamentos, garantindo a execução simultânea de várias ações. Em contraste ao subsistema, o autor traz a noção de macrossistema. O macrossistema seria um grupo com vários participantes que contam com alta visibilidade, seja dos meios de comunicação, seja de peças-chaves dos governos e burocracias. Em contraposição ao subsistema, o macrossistema trabalha de forma serial, ou seja, analisando as questões uma a uma, o que cria um afunilamento das questões que podem ser tratadas por eles. Capella define ainda:

Os subsistemas, para os autores, constituem-se como comunidades de especialistas caracterizadas por participação limitada e mudanças lentas e incrementais. Há, no entanto, momentos em que algumas questões escapam ao processamento insulado nos subsistemas e acessam a *high-agenda politics*, ou o macrossistema, que processa as questões de forma serial (uma a uma) e isso geralmente ocorre quando outros participantes tornam-se interessados nelas. (CAPELLA E BRASIL, 2015, p. 462).

Seguindo o modelo proposto por True et al., a maneira como as mudanças mais drásticas de agenda ocorreriam através de uma área de interação entre o macrossistema e o subsistema. Alguns subsistemas, após formados, acabam consolidando o que se chama de “monopólio de política”. Os monopólios são um subsistema cujos agentes detêm um conhecimento específico de um determinado assunto, e acabam definindo todo o contexto de execução destas áreas. Para isso, duas características devem ser destacadas. A primeira delas são os valores políticos ou a imagem da política. A imagem da política é construída para sustentar esse subsistema através de informações empíricas de apoio e de apelos emotivos (*tone*). E para que esta imagem possa ser aproveitada pelos atores, eles necessitam de arenas políticas em que possam atuar. Por isso os atores procuram arenas mais favoráveis para que as decisões a serem tomadas fiquem a seu contento.

Assim, os monopólios de política propagam uma mudança lenta e gradual, principalmente quando há um *feedback* negativo dos atores externos quanto à possibilidade de entrar nessa seara. Em uma situação em que o custo para entrada neste monopólio é muito alto aos atores externos, a estabilidade é mantida. No entanto, ocorrem situações em que há um *feedback* positivo, onde há conjunturas que atraem a atenção da macropolítica (e do macrossistema) para entrarem no subsistema, podem ser eventos focais que trazem novas ideias, mudança de opinião pública, alteração do corpo governamental ou deslocamento de discussões e questões a outros campos/arenas que sejam mais estratégicas. Essas situações caracterizam as pontuações, onde a macropolítica atua junto ao subsistema, o equilíbrio é deslocado e as mudanças são mais impactantes e acontecem de forma rápida.

O modelo de True et al. forma assim uma explicação para os momentos de equilíbrio e para o momento das pontuações, onde ocorrem as mudanças e novas agendas podem ser introduzidas ao cenário. No entanto, para a composição do presente artigo, propõe-se uma composição teórica do arcabouço do equilíbrio pontuado com o modelo dos múltiplos fluxos, proposto por Kingdon para a alteração e formação de agendas (KINGDON, 2006a, 2006b). Entende-se que a proposta é complementar ao modelo do equilíbrio pontuado, principalmente para os períodos de mudança nas pontuações, tornando a explicação das pontuações mais robustas através dos fluxos múltiplos.

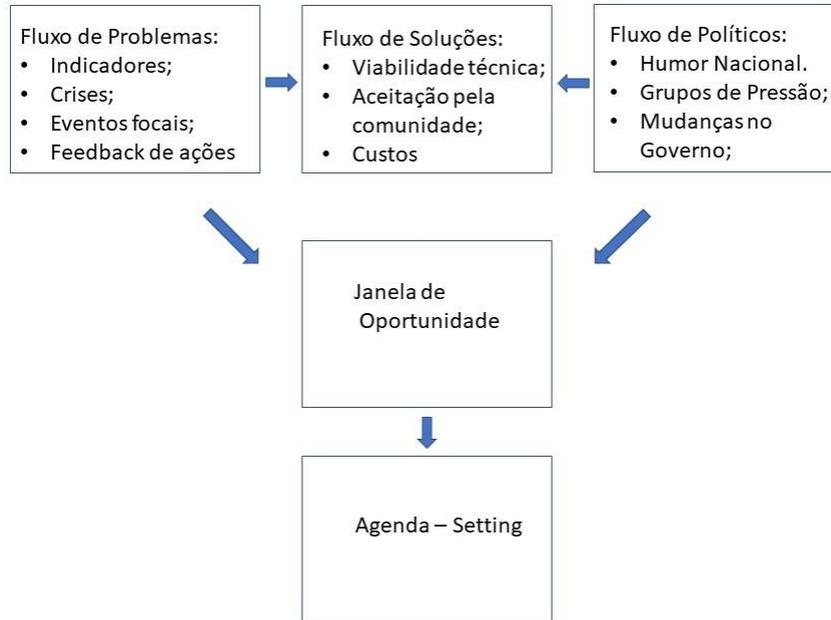
De maneira geral, o modelo proposto por Kingdon apresenta três fluxos principais: o fluxo dos problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*). O fluxo dos problemas refere-se à discussão sobre o evento e como eles são distinguidos como problemas, em especial pelas autoridades governamentais. Os problemas podem vir por três meios principais: os indicadores, os eventos-focos e o feedback de eventos governamentais. Os indicadores referem-se às medições realizadas internamente ou externamente, principalmente pelos especialistas, para avaliar a performance das políticas públicas. Os eventos-foco referem-se “a desastres, uma crise, uma experiência pessoal ou símbolo poderoso” capaz de chamar a atenção dos governantes. Os feedbacks aos programas governamentais podem ser formais, como custos ou estudos de avaliação, ou informais, como reclamações.

O fluxo político destacado por Kingdon reforça a importância da classe política no destino das agendas. O autor coloca em questão, o que ele chama de “clima ou humor nacional”, ou seja, a atmosfera criada em torno de agendas que chamam a atenção da sociedade e que fazem com que grupos de pressão atuem sobre os tomadores de decisão para inclusão de determinadas questões que estejam no debate público. Afetam ainda o fluxo político as mudanças de posições estratégicas dentro da administração pública e da classe política, essas alterações podem trazer à tona agendas não destacadas anteriormente.

Independente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas, eventos políticos fluem de acordo com a dinâmica e regras próprias. Participantes percebem mudanças na atmosfera política nacional, eleições trazem novos governos e configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, e grupos de interesses de vários tipos pressionam (ou não conseguem pressionar) o governo com suas demandas. (KINGDON, 2006a)

Junto com estes dois fluxos, Kingdon ainda conceitua o fluxo de soluções, que compõe as idéias sobre o que fazer para colocar em prática a agenda, seja através de estudos de viabilidade técnica, análise de custos, aceitação pela comunidade científica, junto com a receptividade dos tomadores de decisão às opções apresentadas. Fora os fluxos apresentados, é importante destacar alguns conceitos importantes de Kingdon, como a janela de oportunidade, que seria um contexto de mudanças ótimo para a apresentação destas agendas. Compõe-se com as janelas de oportunidades, o papel dos empreendedores de políticas públicas, figura que irá atuar para juntar todas as condições para a criação desta agenda, seja juntando todos esses fluxos, seja na costura das expectativas de todos os atores importantes para este processo. Capella sintetiza bem o modelo de Kingdon no esquema a seguir:

Figura 1: Modelo de Kingdon



Fonte: Elaboração Própria, inspirado em (CAPELLA, 2018)

Considerando a sistematização acima entende-se que os fluxos mais importantes que irão ser utilizados na janela oportunidade são o fluxo de problemas e o fluxo político, embora eles estejam todos concatenados entre eles (juntos ao fluxo de soluções).

Para servir de base para a investigação empírica do presente artigo, configura-se essa concepção teórica baseada no incrementalismo, no modelo do equilíbrio pontuado e no modelo dos múltiplos fluxos. A verificação empírica busca entender se a política pública para a saúde reprodutiva presente hoje no Sistema Único de Saúde (SUS) configura-se como um subsistema, atrelado também a uma política incrementalista, onde não há mudanças abruptas, principalmente nas principais linhas de cuidado desta área, qual seja, a saúde da gestante e a saúde de recém-nascido.

Assim, em um contexto em que há poucas variações de políticas e um equilíbrio prolongado, o questionamento fica em como seria possível o advento de uma agenda relacionada à interrupção voluntária de gravidez, ou seja, como a agenda do aborto poderia entrar em uma pontuação para ser alavancada para sua inclusão nas políticas públicas da saúde reprodutiva do SUS.

Deste modo, na junção teórica entre o macrossistema e os múltiplos fluxos, procura-se entender se houve recentemente situações que atingiram, em especial, o sistema político

para essa questão. Contextualizado dentro do modelo teórico dos múltiplos fluxos, será necessário verificar: no fluxo de problemas, se houve eventos focais recentes que atraíram a atenção pública sobre esse tema, e no fluxo político, se a configuração do clima nacional mobilizaram os grupos de pressão e da classe política a atuarem no sentido de trazer à luz a questão da agenda do aborto.

3 METODOLOGIA

3.1 Questões para a pesquisa

Alguns questionamentos que orientam nosso exercício reflexivo são:

Como proposições de governantes refletem/estão imbuídos de valores morais subjetivos que tomam a centralidade do papel do Estado de garantir direitos?

Como possíveis práticas em pró de uma agenda progressista do aborto podem ainda serem capturadas por moral que nega o exercício da autonomia das mulheres?

O que discursos oficiais de governantes, ao abordarem um evento de violação de direitos (como no exemplo da gestação advinda de estupro), objetivando a busca de soluções, revelam sobre a resistência à elaboração de políticas emancipatórias do aborto?

O que tais discursos nos revelam sobre a operacionalização e as disputas políticas de temas polêmicos capturados por moral religiosa, dentre os governantes?

3.2 Metodologia aplicada

Na análise de Brasil e Capella sobre as políticas de saúde, empregou-se “as bases metodológicas desenvolvidas inicialmente por Baumgartner e Jones (1993) para a investigação da Teoria do Equilíbrio Pontuado e que posteriormente passaram a subsidiar as pesquisas do Comparative Agendas Project (CAP)” (BRASIL; CAPELLA, 2019, p.83). Baumgartner e Jones sistematizaram alguns indicadores e evidências que poderiam ser empregados em diversos países para a análise da formação das agendas, dentre elas: audiências públicas para análise da atenção do Congresso, cobertura midiática e em alguns casos, dados da opinião pública.

O recorte que pretende-se utilizar para abordar a dinâmica da agenda do aborto recente é centrar o estopim da discussões no caso/crise² que iniciou-se em meados de agosto de 2020, onde uma menina de 10 anos, que era abusada sexualmente por um parente próximo, engravidou e buscou acessar o aborto legal, dentro dos direitos assegurados pela

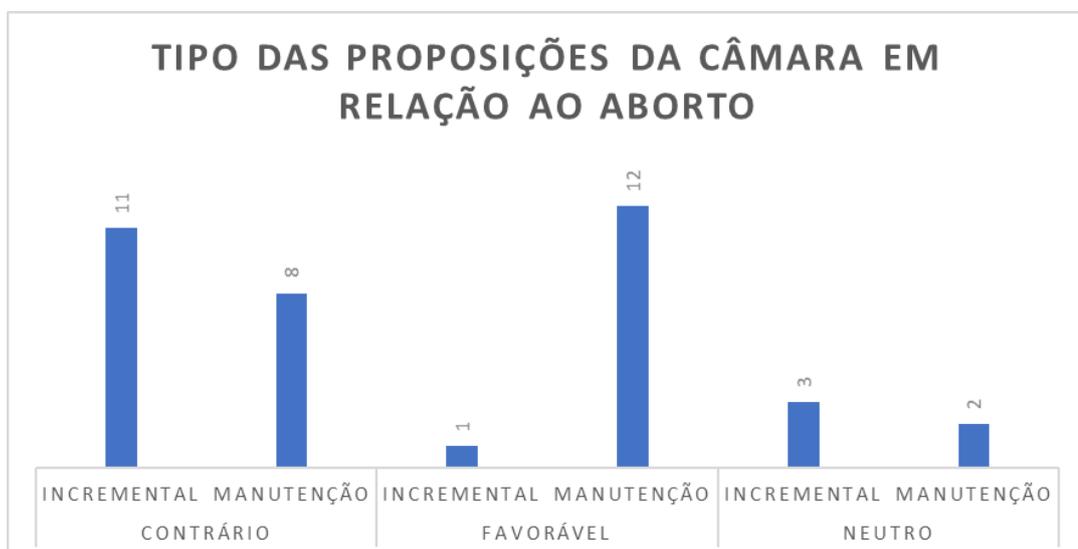
² Utilizando assim um dos itens do Fluxo de Problemas, presente no Modelo dos Múltiplos Fluxos.

a aderências dos dados aos modelos dispostos na seção teórica: tom e tipo. O tom teria como categorias ser neutro, contrário ou a favor do aborto, sendo classificados após a leitura de seu texto base e justificativa. Para o tipo, ele foi separado em incremental, manutenção e pontuação. Em especial, a última classificação, visa aderir os dados ao modelo teórico do Equilíbrio Pontuado para a verificação da dinâmica da agenda sobre o aborto.

Sobre o tom das proposições encontradas na busca realizada, considerando todos os tipos de eventos em conjunto, observa-se a prevalência de proposições contrárias ao aborto, com um total de 19 propostas. As proposições favoráveis somaram apenas 13 aparições, mesmo tendo como base um evento crise, com cobertura midiática em que grande parte da atenção foi sobre a preocupação com a criança gestante vítima de abuso sexual. Restaram ainda 5 proposições neutras, que estão ligadas à assuntos não relacionados diretamente com os projetos iniciados após o evento.

Considerando o tipo de proposição, em relação ao modelo do Equilíbrio Pontuado, considerando ainda todas as proposições, nenhuma delas fora classificada como “pontuações”, ou seja, promovendo o impacto de grandes mudanças, como emendas constitucionais ou mudanças mais incisivas no Código Penal. Há proposições para a alteração do Código Penal, com propostas de aumentos de pena para proteção de nascituro e punição à incitação ao aborto, mas sem alteração das modalidades de aborto ainda permitidas em lei, portanto, não houve enquadramento em pontuações. Havia alguma expectativa de se encontrar propostas de pontuação, com um viés mais favorável ao aborto, mas esse viés estava mais focado em manutenção dos termos atuais.

Figura 2: Tipo das proposições

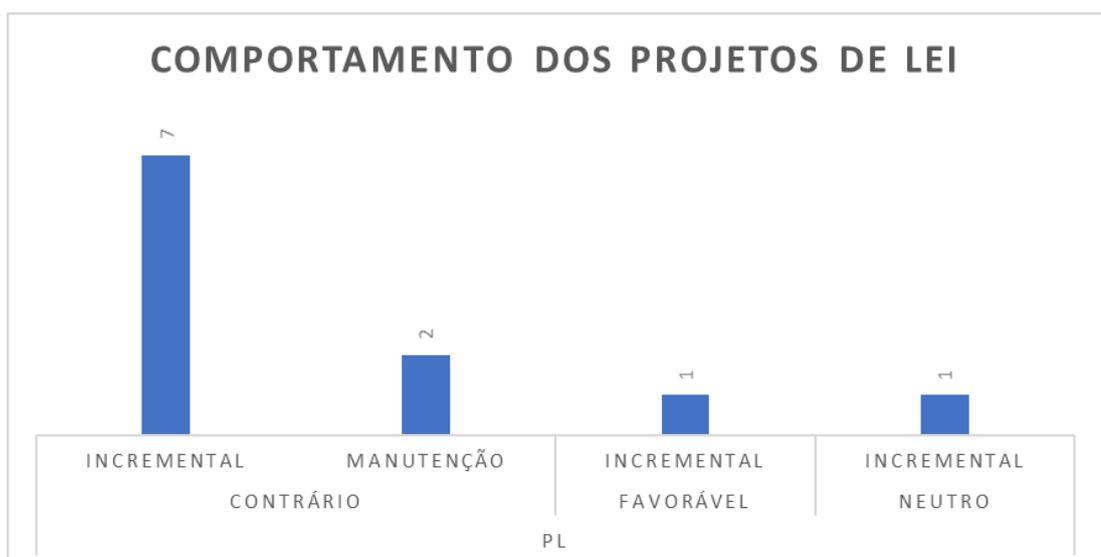


Fonte: Elaboração Própria

Conforme observa-se no quadro acima, as proposições com tom contrário ao aborto tem uma proporção maior do tipo incremental, enquanto as proposições com tom favorável tem muito mais inserções do tipo manutenção, com apenas uma do tipo incremental. As do tipo neutro, estão equilibradas entre 3 incrementais e 2 de manutenção. Essa distribuição mostra que a ala da Câmara dos Deputados de tom contrário ao aborto, além de estarem com mais intervenções em discussão, estava enviando propostas de perfil mais ousadas, propondo mudanças mais impactantes a seu favor. A ala que defende o direito ao aborto parece estar mais cautelosa e tentando apenas não perder as condições existentes. Pesa a esse fator, o Governo Federal possuir pauta contra o aborto, sendo que nas inserções analisadas foi identificada mensagem do Poder Executivo à Câmara, com texto de projeto de lei para instituir o Dia do Nascituro.

Em análise específica dos PL, projetos de lei, que é de onde surgem as proposições mais agudas dos deputados, verifica-se mais uma vez a potência da ala contrária ao aborto nas propostas. São 9 inserções discorrendo sobre PLs, enquanto há apenas uma PL com tom favorável e uma PL com tom neutro. Além disso, os projetos de lei de tom contrário, são predominantemente incrementais, sendo apenas 2 de manutenção. Utilizando esses números como termômetro, a ala contrária ao aborto parece muito mais próxima de uma pontuação, entrando em uma agenda de mudanças mais impactantes a seu favor, do que a ala favorável ao aborto.

Figura 3: Comportamento das PLs



Fonte: Elaboração Própria

O único projeto de lei que versa em tom favorável ao aborto é o Projeto de Lei nº 4.297/2020 que trata da criação de zona de proteção no entorno dos estabelecimentos de saúde que prestam serviço de aborto legal, e que parece ser resposta direta ao acontecimento do evento/crise estabelecido no artigo. Ele foi classificado como incremental pois inclui em legislação esse tipo de proteção policial no entorno dos estabelecimentos de saúde, o que não era previsto anteriormente, mas sem incluir novas prerrogativas de aborto legalmente permitidos.

De maneira geral, observou-se que as proposições são aglomeradas e reativas em seis blocos principais, destacados abaixo:

Figura 4: Blocos de proposições

Objetos	Resumo de Propostas
1) Portarias nº 2.561 e nº 2.282 do Ministério da Saúde	Obriga notificação policial por parte dos profissionais de saúde para autorização de aborto legal
2) Projeto de Lei 434/2021	Estatuto do Nascituro
3) Projeto de Lei 232/2021	Atestar veracidade do estupro para acesso ao aborto legal
4) Recomendação nº 29 Conselho Nacional de Direitos Humanos e Nota Técnica nº 16/2020 do Ministério da Saúde	Pela execução do aborto legal via telemedicina e contexto de Pandemia
5) Projeto de Lei 883/2022	Altera código civil para proteção ao nascituro e punição à incitação ao aborto
6) Projeto de Lei 1945/2020	Aumento de pena para aborto em caso de microcefalia e anomalia do feto

Fonte: Elaboração Própria

Dentro dos objetos destacados, verificou-se que há muitas inserções que orbitavam em torno deles e muitos eram reativos aos seus conteúdos. O bloco que recebeu mais interações foi o bloco 4, que dispõe sobre a recomendação nº 29/2020 do Conselho Nacional de Direitos Humanos e Nota Técnica nº 16/2020 do Ministério da Saúde, que tratam do atendimento médico em telemedicina no contexto da pandemia de COVID-19, e inclui questões sobre assistência médica em consulta online para pacientes eletivas de aborto previstos em lei. A suposta facilidade que essas consultas online dariam trouxe preocupações para a ala dos deputados contra o aborto, e ação reativa refletiu-se em 7 interações contrárias à ela, além de uma interação neutra.

Em um outro lado do certame, observa-se o bloco 1, que dispõe sobre as portarias do Ministério da Saúde que obrigam a notificação policial como requisito para a autorização do aborto. Essa portaria traria uma série de constrangimentos e dificuldades adicionais para uma paciente já abalada pela situação de aborto. A consequência que essas ações causariam já foram identificadas pelos deputados a favor do aborto e resultou em Projetos de Decreto

Legislativos para barrar essas portarias do Ministério da Saúde, totalizando 7 interações com tom favorável ao aborto para “contra-atacar” essa ação.

Outro ponto que merece destaque no quadro é as ações sobre o bloco 2 e o bloco 6. Os dois blocos tem propostas que as associam com o tom contrário ao aborto e as interações identificadas com essas propostas são do mesmo tom. Ou seja, há um suporte da bancada contrária ao aborto a esses dois projetos de lei de mesmo tom, sem nenhuma interação por parte da bancada favorável ao aborto. Mostrando mais uma vez uma coordenação e intensidade maior nas ações das bancadas de tom favorável ao aborto.

Considerando ainda as modelagens propostas no referencial teórico discutido, verificou-se a questão das arenas de debate nas proposições dos deputados. O que se percebe pela análise do material foi constatação de citações de outras arenas de debate, principalmente nos deputados com postura favorável ao aborto. As arenas fora do Congresso Nacional apresentam uma postura mais favorável ao aborto, principalmente nos estudos de especialistas, fóruns e entidades ligadas à saúde pública. O PDL 472/2020, que pede a suspensão dos efeitos do bloco 1 (portarias do Ministério da Saúde) e portanto em tom favorável ao aborto, cita o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, que é produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O PL 4.297/2020, que dispõe sobre a zona de proteção às unidades de saúde que realizam procedimento do aborto, cita ainda artigos de pesquisadores da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (MADEIRO; DINIZ, 2016). Há assim uma associação maior entre os deputados favoráveis ao aborto com outras arenas de debates, que sejam mais receptivas ao tema, tendo em vista que o debate no congresso parece mais propenso à ala oposta.

4 DISCUSSÃO

No Projeto de Lei 2451-2021, que objetiva criminalizar campanhas de “incentivo ao aborto”, o deputado Loester Trutis faz uma proposta muito cínica de adoção de metodologia punitivista contra o aborto, muito ilustrativa do teor geral encontrado nas análises discursivas do material analisado. O deputado propõem a criminalização como suposta estratégia de redução à mortalidade materna, enquanto defende os direitos do nascituro. Ora, sabemos que, os riscos ao qual as mulheres estão expostas ao se submeterem a abortamentos inseguros é uma importante razão de mortalidade materna no Brasil (DOMINGOS, 2010). Sabemos também que criminalizar o aborto não diminui sua prática, sendo as motivações que levam as mulheres a interromperem uma gestação, as mais variadas possíveis (REBOUÇAS, DUTRAM 2011).

Cabe-se ressaltar, inclusive que, propostas como as da provisão de pensão

alimentícia previstas na PL 434/2021, o Estatuto do Nascituro, popularmente conhecida como “bolsa estupro”, além de se apresentarem como uma violação à dignidade da criança ou mulher vítima de estupro ao coagi-la a prosseguir com uma gestação fruto de violação de seu corpo e, pressioná-la a ser mãe, configura-se também como ineficaz ao propor uma “provisão” estatal para esse exercício da maternidade, pois, é reducionista a provisão financeira para a criação saudável de uma criança.

Sobre o crescimento saudável de uma criança, cabe-se citar como o direito a vida, defendido como tão fundamental pela parcela de políticos à favor da criminalização dos procedimentos abortivos, classificados como “pró-vida”, parece vazio de sentido e no mínimo, descontextualizado. Ora, o “direito a vida” é constantemente abordado para justificar projetos de penalização ao aborto e à tudo que se relaciona à sua efetivação, enquanto, ao contrário, a mesma insistência na elaboração de práticas que garantam a vida às pessoas unanimemente já consideradas cidadãs, não é encontrada.

Podemos citar, por exemplo, o ataque ao orçamento público, a partir do teto de gastos, que se configura como ameaça direta ao funcionamento do sistema de saúde público, o SUS. Para efetivação do direito à vida, sem o qual outros direitos não poderão ser efetivados, como citado pelo próprio deputado Loester Trutis, uma série de condições são necessárias, em forma de provisão Estatal e políticas sociais. Talvez não haja uma condição mais essencial, que a garantia de funcionamento efetivo do Sistema Único de Saúde, uma vez que a maior parte da população acessa serviços de saúde exclusivamente à partir dele.

Outros tantos exemplos podem ser enumerados sobre a seletividade do momento da vida que é centro de atenção e “proteção” entre o grupo que se intitula “pró-vida”. Não somente específicos momentos da vida são selecionados para proteção, quanto específicos perfis de vidas parecem merecer essa proteção do mesmo grupo. Não raramente encontramos pronunciações públicas de grupos “pró-vida” a defesa do armamento da população, que sabemos causar mais mortes (RIBEIRO, 2020). A própria defesa do direito a vida do nascituro, que não é sujeito de direitos, ao custo da vida da mulher ou menina cidadã dotada de direitos civis ilustra tal seletividade.

Durante a leitura do material, especialmente na seção “Justificativa” das proposições em análise, é massiva a reverberação de discursos “pró-vida” vazios de sentido amplo e contexto, além de totalmente seletivos. Grande culpabilização das mulheres e meninas que optam pela interrupção voluntária da gravidez também é articulada, bem como a deslegitimação de suas escolhas e mesmo o questionamento, moralização e demonização de suas personalidades, mesmo no caso de pessoas vítimas de estupro. Em consonância, o evento disparador escolhido para essa análise revela um cenário extremamente preocupante,

não se configurando como exceção à lógica citada.

Em geral, percebe-se o quão superficial a agenda sobre a temática do aborto é no Brasil, ao basear-se essencialmente na utilização destituída do conceito de vida, e sua defesa. Seja quando discursos oportunistas dos setores “pró-vida” defendem a violação de direitos da mulher ou criança que opte pelo aborto, equivocadamente justificada no direito a vida do nascituro, que não é sequer pessoa civil – seja quando os setores progressistas, chamados de “pró-escolha” adotam a justificativa também do direito à vida da mulher e criança que morre ao ser submetida a um procedimento de abortamento inseguro.

Ora, não é de se relativizar a gravidade da necropolítica estatal de “fazer viver, deixar morrer” (MBEMBE, 2021), causada por: 1) sua falta de ação diante da quantidade de vidas sacrificadas pela falta de provisão de procedimentos seguros de interrupção da gravidez, e 2) a ação estatal de criminalizar procedimentos abortivos, o que agrava a mortalidade por abortos inseguros. Tal criminalização retroalimenta inclusive a dificuldade do acesso ao abortamento nas permissivas da Lei, uma vez que fomenta a moralização contra a mulher e criança amparadas pela Lei que decidem abortar, com efeitos catastróficos na sociedade em geral, incluindo para o próprio sistema de saúde, alcançando a cena absurda dos profissionais de saúde que se negam a proceder com a interrupção da gestação. Nos dois casos a dificuldade de acesso ao serviço é agravada, seja pela ação dos profissionais de saúde que influenciam a disponibilidade de oferta do serviço, seja pela reprovação social ao aborto, culminando em discriminação e intimidação das pessoas que decidem pelo procedimento.

Ao que diz respeito ao teor da agenda sobre o aborto, o fato de que ela é baseada essencialmente no direito à vida - se desdobrando na disputa pelo direito a vida do nascituro, supostamente defendida pelos “pró-vida” versus o direito à vida da mulher que aborta e morre vítima de abortamento inseguro, massivamente adotada pelos setores progressistas “pró-escolha” - delineia a própria estruturação da agenda com temática aborto no país. Ora, sabemos que os setores progressistas, incluindo feminista, optou por pautar o aborto como crise sanitária no Brasil, dado o número de mortes causadas por abortamentos inseguros.

Tal “escolha” se coloca como uma imposição do contexto reacionário de controle do potencial reprodutivo da mulher pelo Estado, onde uma pauta que defenda a autonomia da mulher de decidir e gerenciar seu próprio corpo se configura como revolucionária. Logo, a agenda do aborto se baseia no direito à vida, não se aproximando a pautar o controle do Estado na decisão pela prática abortiva, de cunho pessoal e íntimo. É possível interpretar que, tal fato condiciona a própria agenda, que encontrará dificuldades na promoção de janelas de oportunidade para proposições além de incrementais, uma vez que se operacionaliza a partir desse cerne orientador por tanto tempo.

Mesmo a partir do evento foco citado, a janela de oportunidades criada concerne, mais uma vez, a temática esvaziada da vida, alimentada de proposições incrementais que contribuem para a violação de direitos das mulheres, a partir da postura punitivista estatal, isto é, a criminalização da prática abortiva, inclusive moralizando-a e a reprovando em toda e qualquer situação, o que preocupa e ameaça a perda das permissivas legais que possuímos para o abortamento hoje.

Em consonância e, à luz da literatura, o campo da saúde parece atuar como um subsistema, mobilizado por diversos setores, bem como pelos movimentos “pró-vida” e o “pró-escolha” na disputa da pauta do aborto. Como subsistema porém, o campo da saúde tem por tanto tempo evidenciado e priorizado a saúde da gestante e do recém-nascido. A temática do aborto dentro desse subsistema trata somente do aborto a partir da perspectiva de garantia à vida, seja do feto ou da pessoa à interromper a gestação, pauta colocada pelos dois movimentos em disputa. Uma vez encapsulado pelo subsistema citado, pouca via de fuga, ou oportunidades de mudanças significativas são colocadas, esboçando o caráter incremental da agenda do aborto.

Quando da eclosão de um evento-foco (KINGDON, 2006a, 2006b) potencial para propor uma janela de oportunidades, como foi o caso citado - uma vez que adentra o macrosistema, o potencial de mudança está colocado, pois uma diversidade de atores é formal ou informalmente acionada. Ora, tal evento trouxe perplexidade nacional e pública, e possivelmente seu potencial de levar a agenda do aborto à um macrosistema se dá ao fato de se tratar da violação de direitos que devem ser promovidos e garantidos por diversos subsistemas, além de se tratar da violação de direitos supostamente promovidos por diversos poderes, incluindo no exemplo o executivo, legislativo e o judiciário. Além disso, tanto o fluxo de problemas quanto o fluxo político citado por Kingdom (2006a, 2006b) estavam presentes.

O que a análise dos pronunciamentos e proposições nos revela porém é que, uma vez colocada e percebida a ameaça que tal janela de oportunidades se configuraria como potencial de mudança drástica na agenda do aborto, ou ao menos, de ameaça ou abalo à agenda de violações presente, atores políticos que se definem “pró-vida” fizeram grande investimentos, em conjunto, para manterem o caráter incremental da agenda, acionando seu cerne principal, isto é, a justificativa do direito à vida, apelando para algumas estratégias como fluxo de “soluções”, impostas e reforçadas no âmbito moral, a saber: 1) a tentativa de garantir a qualidade de civil dotado de direitos do nascituro ; 2) a moralização e demonização, discriminação e intimidação, além de criminalização, das mulheres e crianças que seguirem práticas abortivas; 3) argumentações torpes da promoção da impossibilidade de abortamentos como metodologia de redução da mortalidade materna causada por abortamentos inseguros;

4) qualificar como “monstros raros” os sujeitos violadores e clamar pelo punitivismo como resolução do problema das gestações resultado de estupro; 5) atacar as possibilidades de discussão sobre o aborto no debate público, ao propor à criminalização da “apologia ao estupro”, dentre outras.

Diversas falas reforçando à moralidade cristã foram mobilizadas para a defesa dessa justificativa torpe do direito à vida do nascituro. Em diversos momentos foram citados que essa é a moral operante e aceita não somente na sociedade brasileira, como lhe foi atribuída caráter de natural, e presente em qualquer povo e circunstâncias. Em outros momentos o cruel número de mortes de mulheres e crianças sujeitas à abortamentos inseguros era citada, porém com o intuito de defender que o aborto nunca seja realizado em alguma hipótese. Na mesma lógica fora citado efeitos danosos causados pela prática abortiva como via de reforçar que o aborto nunca seja uma opção possível, desconsiderando totalmente os efeitos de uma gestação e maternidade indesejados ou ainda, resultado de estupro. Diversos dados foram mobilizados de forma equivocada e mesmo repugnante, em vias de defender a todo custo o direito seletivo à vida. Entendemos também que, a partir do potencial que o evento-foco traria, foi estratégia o apelo muito forte à moralização como forma de manter a agenda incremental do aborto. Ao fim, mesmo as permissivas do aborto foram fortemente atacadas, quando atores políticos atacaram também o poder judiciário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise proposta pudemos verificar que houve concernente à agenda do aborto no Brasil, dentre o fluxo de problemas, o advento do evento-foco que, delineiou também a agitação que se seguiu no fluxo de políticas sobre o tema do aborto, acompanhada de uma alta movimentação, ilustrada em diversas proposições e pronunciamentos na Câmara, uma vez que o clima nacional demandou manifestação sobre o ocorrido. Vemos porém, que, no fluxo político, os grupos de pressão que tiveram condições de se mobilizarem expressivamente, talvez por atuarem em consonância com atores políticos de força, foram setores religiosos cristãos, a favor da agenda de violação dos direitos das mulheres. Logo, a agenda de caráter incremental seguiu sem o encontro expressivo de uma janela de oportunidades capaz de modificar seu caráter e propor rompimentos significativos na agenda.

6 REFERÊNCIAS

ABREU, W. M. DE; NEIVA, V. M.; LIMA, N. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. 135–155, 2012.

AMES, M. C. F. D. C. et al. Dinâmicas da agenda do aborto no Senado Federal: de 1988 a outubro de 2020. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, p. 656–674, 20 dez. 2021.

BRASIL, F.; CAPELLA, A. C. A dinâmica da atenção governamental sobre as políticas de saúde no Brasil: equilíbrio e pontuações nas primeiras décadas pós-redemocratização (1986-2003). **Saúde e Sociedade**, v. 28, p. 80–96, 7 out. 2019.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71–90, 31 mar. 2016.

CAPELLA, A. C. N. *Formulação de Políticas Públicas*. 2018.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1498–1512, 27 nov. 2020.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 449–474, 2 set. 2015.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. **Compólitica**, v. 8, n. 1, p. 123–146, 12 ago. 2018.

CARVALHO, D. I. DE. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 85–110, 29 mar. 2018.

CLAYTON, E. W., BUTLER, A. S. (Eds.). *A review of the HHS family planning program: mission, management, and measurement of results*, 2019.

DOMINGOS, S. R. F.; MERIGHI, M. A. B. M.. "O aborto como causa de mortalidade materna: um pensar para o cuidado de enfermagem." **Escola Anna Nery** 14: 177-181, 2010.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. Em: **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.), 2006a. v. V.1p. 219–225.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma idéia? Em: **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.), 2006b. v. V.1p. 219–225.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517–526, 1979.

LUNA, Z., LUKER, K. Reproductive justice. **Annual Review of Law and Social Science**, 9, 327-352. 2013.

MADEIRO, A. P.; DINIZ, D. Serviços de aborto legal no Brasil – um estudo nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 563-572, fev. 2016;

MBEMBE, A. Necropolítica. n-1 edições, 2021.

OSIS, M. J. M. D. Paism: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 14, S25-S32. 1998.

PRICE, K. It's not just about abortion: Incorporating intersectionality in research about women of color and reproduction. **Women's Health issues**, 21(3), S55-S57. 2011.

PRICE, K. What is reproductive justice? How women of color activists are redefining the prochoice paradigm. **Meridians**, 19(S1), 340-36. 2020

REBOUÇAS, M. S. S.; DUTRA, E. M. S. "Não nascer: algumas reflexões fenomenológico-existenciais sobre a história do aborto." **Psicologia em Estudo** 16: 419-428, 2011.

RIBEIRO, G. "Entre armas e púlpitos: a necropolítica do Bolsonarismo."
<<https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/288>>. Acesso em: 17 jun. 2022: 463-485, 2020.

ROBERTS, D. Reproductive justice, not just rights. **Dissent**, 62(4), 79-82. 2015

ROSS, L. J. Reproductive justice as intersectional feminist activism. **Souls**, 19(3), 286-314. 2017

ROSS, L., SOLINGER, R. Reproductive justice. University of California Press. 2017

SCARPARO, H. B. K., & ECKER, D. D. I. Constituição brasileira: A noção de família e planejamento familiar como estratégia de governo. Athenea Digital. **Revista de pensamento e investigación social**, 15(2), 3-23. 2015

SCHULMAN, G. Esterilização Forçada, Incapacidade Civil e o Caso Janaína: "não é segurando nas asas que se ajuda um pássaro a voar **Revista Eletrônica Direito e Sociedade- REDES** 6.2: 107-123. 2018

SELTZER, J. R. The origins and evolution of family planning programs in developing countries. Rand Corporation. 2002

SILVA, T. D. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 8–35, 29 jun. 2018.

SILVESTRE, H. C.; ARAÚJO, J. F. F. E. DE. Teoria do Equilíbrio Pontuado nas Políticas Públicas Brasileiras: O Caso do Ceará. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 19, p. 696–711, dez. 2015.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. Em: **Theories of the policy process**. [s.l.] Paul A. Sabatier, 2007. p. 155–187.