

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



ABORTO EM DEBATE: RADICALISMOS E BANDEIRAS POLÍTICAS VERSUS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ricardo de João Braga*

Resumo: Analisa a tramitação do PL 1135/91 que descriminaliza o aborto no Brasil. Analisa-se, também, a tramitação na Comissão de Seguridade Social e Família em 2007 e 2008, quando o projeto foi votado após mudanças na composição do colegiado. O tema aborto mobilizou parlamentares de posições extremadas, mas a proposta não entrou na agenda de governo. Os achados corroboram perspectivas da teoria distributivista.

Palavras-chave: Comissão de Seguridade Social e Família, Aborto, Teoria Distributiva, Processo Decisório, PL 1135/91.

Abstract: This article analyses the Bill Proposal 1135/91 that allows abortion in Brazil. The period of analysis is 2007-2008, when the Comissão de Seguridade Social e Família changed some important members and finally voted the bill. Abortion assembles a lot of deputies with radical positions but it was an issue outside government's agenda. Research's findings support distributive theory.

Key words: Comissão de Seguridade Social e Família, *Abortion, Distributive Theory, Bill 1135/91, policy making.*

1 Introdução

A prática do aborto é proibida no Brasil pelo Código Penal, à exceção da gravidez que implique risco de morte para a gestante e daquela derivada de estupro. Em 1991, o Projeto de Lei – PL 1135/91 tendente a abolir a restrição, de autoria dos deputados Eduardo Jorge e Sandra Starling, ambos do PT (SP e MG respectivamente), iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados. Posteriormente, somaram-se a ele outros projetos relativos ao tema, alguns favoráveis à descriminalização e outros tendentes a aumentar as restrições sobre a prática do aborto.

* Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Analista Legislativo, Câmara dos Deputados/CEFOP, ricardo.braga@camara.gov.br.

O início da 53ª legislatura (2007-2011) marcou um ponto de virada no processo político e legislativo do tema, tanto pela sua entrada nas prioridades políticas do Ministério da Saúde, sobretudo motivada pelo Ministro José Gomes Temporão (empossado em 16 de março de 2007), quanto por uma reconfiguração das posições políticas dos grupos em disputa dentro do Parlamento, com a saída da antiga relatora Dep. Jandira Feghali (PCdoB/RJ) e nova relatoria por parlamentar de posição contrária, Dep. Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP).

O PL 1135/91 foi despachado, em 1992, à Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF, competente no mérito para apreciar a matéria. Coube a relatoria à Dep. Jandira Feghali, desde 1992 até janeiro de 2007, parlamentar favorável à modificação do *status quo*. Seu primeiro parecer foi apresentado em 2001 e, posteriormente, duas vezes reformulado. A matéria entrou na pauta da Comissão em outubro de 2005, quando recebeu pedido de vistas, mas não se conseguiu deliberar até o final do mandato da Relatora em janeiro de 2007¹.

Com nova legislatura, tornou-se relator, em 2007, o Dep. Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP), também presidente da CSSF. Em maio daquele ano aprovou-se requerimento para a realização de quatro audiências públicas sobre a matéria, embora apenas três tenham sido realizadas (26 de junho, 29 de agosto e 10 de outubro). Em cada uma delas participaram dois expositores favoráveis e dois contrários ao PL 1135/91, indicados por parlamentares alinhados a essas posições. A quarta audiência deveria contar com a presença do Ministro da Saúde, mas não foi realizada (negativa apresentada com as razões de agenda usuais, mas que já encobria um desconforto político para os contendores).

Em termos de processo legislativo, houve dois movimentos estratégicos no ano de 2007. O primeiro foi a desapensação, em julho, de 13 projetos que tramitavam com o PL 1135/91. Motivada por requerimento do Dep. Darcísio Perondi (PMDB/RS) (Req. 1214/07), a Mesa, sob presidência do Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP), decidiu pela desapensação e criou quatro novos grupos de projetos, além da manutenção do primeiro encabeçado pelo PL 1135/91. A alegação do Dep. Perondi, acatada pelo presidente Dep. Chinaglia, foi que a junção de todos os projetos num só grupo impediria que “alterações pontuais acerca do tema fossem realizadas”. Por hipótese aventada no requerimento, a apreciação individual de questões mais específicas poderia levar a outras dinâmicas legislativas diferentes do impasse de então².

¹ A Dep. Jandira Feghali concorreu ao Senado Federal pelo Rio de Janeiro nas eleições de 2006, não tendo sido eleita. A relevância de sua posição “pró-aborto” na derrota foi argumento dos grupos contrários à alteração do *status quo* e algo muito discutido pelos parlamentares quando da presença da ex-deputada em audiência pública.

² Os cinco grupos criados foram: 1. Descriminalização do aborto (principal PL 1135/91); 2. Aborto Legal (PL 1174/91); 3. Aborto como crime hediondo (PL 4703/98); 4. Criminalização do aborto necessário e do aborto no caso de gravidez resultante de estupro (PL 7.235/02); 5. Criminalização do aborto de feto anencefálico (PL 1459/03). Vê-se que enquanto os grupos 1 e 2 buscavam tornar mais brandas as restrições ao aborto, os grupos 3, 4 e 5 tornam a regulamentação mais restritiva.

O segundo movimento estratégico importante foi a não deliberação do projeto no ano de 2007, ainda sob a presidência de Mudalen. Este, presidente da CSSF e responsável pela formação da pauta, apresentou seu parecer em 21 de novembro, ainda com tempo hábil para votá-lo naquela sessão legislativa se houvesse interesse.

Em 2008, contudo, Mudalen conseguiu aprovar seu parecer, o qual foi pela rejeição da matéria e manutenção do *status quo* legal. Ao contrário das discussões calorosas e polarizadas das audiências públicas, a deliberação deu-se por unanimidade e pelo número máximo de votos, 33 a zero. No mesmo ano foi também rejeitado o PL 1135/91 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC, que se manifestou pela inconstitucionalidade da matéria e também contrária ao mérito (relator Dep. Eduardo Cunha – PMDB/RJ). Na CCJC, a votação não foi unânime, pois houve votos contrários de três deputados do PT e um do PSC.

O tema aborto desperta amplo debate em várias instâncias da sociedade, o que por si só dá a medida de sua importância. Contudo, seu processo legislativo, acompanhado e disputado por vários deputados, autoridades do Executivo e partidos políticos, fornece rico material para análise dentro dos estudos legislativos abrigados na Ciência Política (Polsby e Schickler, 2002). Entre outras questões possíveis, aqui se vão desenvolver duas delas: a primeira em relação à natureza da matéria deliberada e as consequências para seu processo legislativo; e a segunda referente às relações da matéria com a agenda partidária e de governo e as políticas públicas.

O objeto da pesquisa é a tramitação do PL 1135/91 na CSSF sob a relatoria do Dep. Mudalen. Por ter sido nesta comissão e com este relator a primeira deliberação do Legislativo sobre a matéria no pós-constituente, configurou-se uma instância e um momento em que se definiu e explicitou a posição de número significativo de parlamentares e forças políticas envolvidas na discussão.

Uma explicação preliminar à análise realizada no texto é sobre a agregação dos atores e propostas. Há diversas posições distintas em relação ao aborto, e se não forem bem demarcadas e definidas, podem gerar confusão ao leitor e ao analista. O PL 1135/91 tinha por objetivo “descriminalizar” o aborto, isto é, retirar do Código Penal o tipo criminal aborto, o que, por consequência, tornaria esta prática livre às gestantes, já que não haveria sanção por sua realização. No entanto, há outras posições favoráveis à ampliação dos direitos à realização do aborto, tais como a possibilidade de realizar a interrupção de gravidez de fetos anencéfalos ou geneticamente inviáveis, ou mesmo a retirada da sanção criminal ao aborto com a manutenção de sua vedação em outros dispositivos legais (Código Civil, por exemplo). Ainda, pode-se defender o aborto realizado em qualquer semana gestacional ou com a definição de um limite (8, 12 ou 16 semanas). Devido à variedade de posições, agruparam-se neste artigo todas elas e seus postulantes no rótulo “favoráveis a alterações no *status quo*”.

Por outro lado, classificaram-se como “contrários a alterações no *status quo*” aqueles que pretenderam manter as leis atuais restritivas ao aborto e também os defensores de novas vedações, como a extinção da possibilidade de aborto em caso de estupro ou risco de vida para a mãe. Neste grupo enquadra-se, ainda, a proposta de colocar o aborto no rol de crimes hediondos, a fim de elevar suas penas.

A par da denominação analítica utilizada pelo autor, houve ainda outra utilizada pelos próprios atores na construção de sua imagem e discurso perante a opinião pública, que é parte do jogo político. Os contrários a alterações no *status quo* colocavam-se claramente como contrários ao “aborto”, como “favoráveis à vida”, e os adversários eram denominados como “pró-aborto”, ou ainda relacionavam-nos com os termos morte, assassinato, etc. Já os favoráveis a mudanças no *status quo* taxavam o grupo adversário como “reacionário”, “conservador”, “medieval” e apresentavam a si mesmos, em alguns casos, como favoráveis à “interrupção voluntária da gravidez”, evitando o termo aborto.

2 As perspectivas dadas pela literatura

Até o início da década de 1970, os estudos legislativos nos EUA foram marcados por uma perspectiva, nos dizeres de Polsby e Schickler (2002), sociológica. Predominaram estudos referentes a grupos, identidades, relações representante-representados. A nova perspectiva, que ainda perdura, iniciou-se com o trabalho seminal de David Mayhew (1974), o qual modificou a cena acadêmica ao trazer a perspectiva da Escolha Racional para a Ciência Política (Green e Shapiro, 1996). A nova forma de ver o fenômeno político alimentava-se sobremaneira dos estudos econômicos, que modelavam o comportamento social a partir dos pressupostos de auto-interesse como motivador da ação e as instituições como limitadoras-incentivadoras de certos comportamentos.

A Escolha Racional foca-se no comportamento do decisor, tomando-o como um maximizador de suas preferências, o que permite valorizar o estudo de ações e estratégias (como na teoria dos jogos, por exemplo), mas diminui a presença da análise sociológica. Como consequência, novamente valorizou-se nos estudos legislativos o papel das instituições, o que cunhou a terminologia neo-institucionalismo, em que o prefixo “neo” mostrava o novo interesse dos pesquisadores sobre as instituições, interesse distinto daquele do final do século XIX e primeiras década do XX, quando o foco fora normativo, baseado na comparação entre o “bom” congresso inglês e o “mau” legislativo norte-americano (Polsby e Schickler, 2002).

O trabalho de David Mayhew (1974) pode ser assim sumarizado: o objetivo dos deputados é a busca da reeleição; esta busca é feita pela criação de uma relação personalizada com os eleitores (a conexão eleitoral); as instituições do Legislativo são vistas como adequadas

para propiciar um trabalho personalizado com os eleitores (o *casework* por meio da estrutura do gabinete); a estrutura de comissões permite a atuação do parlamentar com vistas à criação de benefícios particularizados aos distritos (*pork barrel*); e a votação de matérias se dá numa forma que permita identificar e particularizar os ganhos relacionando-os ao parlamentar (*credit claiming*). Como decorrência, os resultados (*outputs*) em termos de políticas públicas são de natureza particularista, isto é, ganhos bem definidos para os distritos e custos diluídos por toda a sociedade.

De fato, sobre a perspectiva da escolha racional e do neo-institucionalismo desenvolveram-se as perspectivas distributiva, mais próxima ao trabalho de Mayhew, a partidária e a informacional, pois todas comungavam da importância das instituições no contexto decisório do autor e também do foco no indivíduo decisor, que procura maximizar suas preferências.

A perspectiva distributivista, como apresenta por Weingast e Marshall (1983), é muito coerente com a obra de Mayhew. Desponta nesse estudo a importância das instituições como elementos cruciais para incentivar e restringir o comportamento dos decisores, e estes são assumidos como maximizadores de suas preferências, mais especificamente a reeleição. Os autores tomam os parlamentares como indivíduos com interesses de política pública diferentes entre si e constrangidos na busca deles apenas pela regra da maioria (por hipótese não haveria limitações partidárias). A abordagem de Weingast e Marshall enfatiza, sobretudo, os ganhos mútuos da troca política. Ao contrário de trocas “à vista” (votação por votação – projeto por projeto), a solução apresentada pelos autores assenta-se na estrutura institucional, basicamente o sistema de comissões, que permitiria trocas estáveis mesmo diante dos problemas inerentes às trocas políticas, que seriam a não-simultaneidade delas e os benefícios não contemporâneos. A solução institucional assenta-se: a) no fato das comissões terem monopólio de jurisdição sobre as matérias de sua competência (o que gera poder de veto sobre alternativas “piores” que o *status quo*); b) nos direitos de propriedade dos deputados sobre as vagas na comissão; c) regras universais para acesso aos cargos da comissão, sem ingerência dos líderes. Como decorrência dessa abordagem, que protege e valoriza os interesses dos integrantes da comissão em relação ao restante dos parlamentares para aquela questão, verificar-se-ia uma oferta superior das políticas públicas de competência da comissão em relação ao ponto ótimo do eleitor mediano da Câmara³. Além disso, haveria uma grande estabilidade das políticas, pois mudanças nelas só ocorreriam com alterações na composição da comissão.

³ As ideias de preferências, ponto ótimo, etc. são relacionadas aos modelos econômicos das ações políticas, sobretudo a racionalidade da microeconomia. A ideia básica é que os indivíduos buscam seus objetivos fazendo escolhas eficientes entre os meios possíveis e os resultados desejáveis, e suas opções distribuem-se numa ordem de preferências. As preferências dos agentes podem ser alocadas no espaço para fins analíticos, em que se identificam medianas, pontos extremos e distâncias a pontos ótimos (cf. Hinich e Munger, 1997).

A perspectiva partidária (Kiewiet e McCubbins, 1991) valoriza menos a dimensão particularista, individual, e dá mais importância ao papel dos partidos e às regras que permitem sua influência sobre o parlamento. Segundo ela, as comissões atuariam para atingir os interesses do partido majoritário, sendo delegadas dele. Para os autores, o partido teria importante papel de informação e comunicação com o eleitor, servindo de referencial para posições nacionais em política pública. A agremiação partidária teria sido criada e mantida pelos legisladores para resolver este problema de imagem, que é em síntese um problema de ação coletiva na criação de um bem público para os integrantes do grupo (a força comunicativa da sigla). A disciplina partidária seria então uma decorrência necessária, pois quanto mais coerente e disciplinado o partido, mais informativa para o eleitor é a sigla. Para a perspectiva partidária, o provimento de políticas públicas não seria determinado pela intensidade dos interesses dos membros da comissão, mas sim pelos do partido majoritário. Vale dizer que o contraste com a teoria distributivista não se dá no vazio, pois Kiewiet e McCubbins fazem uma reinterpretação da história partidária nos EUA e vêem que, após a unificação dos democratas, com a diminuição da importância dos conservadores do Sul nos anos 1970, o partido pôde impor à Câmara dos Deputados políticas e objetivos mais claros e unificados.

A perspectiva informacional (Krehbiel, 1990) opõe-se às duas anteriores em vários pontos. Para esta perspectiva, as comissões são delegadas de toda Câmara, atuando para criar informações úteis e distribuí-las entre todos os legisladores. A especialização encontrada nas comissões não serviria apenas aos seus membros, como uma estratégia oportunista na relação de delegação, mas, pelo contrário, atenderia aos interesses de todo parlamento, que procuraria compor as comissões com indivíduos de preferências diferenciadas e que espelhassem o plenário (*floor*), pois desta forma haveria mais incentivos para distribuir as informações produzidas. Neste modelo, não haveria um provimento excessivo de políticas, mas sim algo mais próximo dos interesses de todos os parlamentares.

Para o Brasil, o debate sobre o comportamento legislativo ganhou consistência no início dos anos 1990, pois até então predominavam análises assentadas apenas em macro-características do sistema político, como presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional e federalismo. Predominam, agora, abordagens distributivas e partidárias, num processo de discussão onde se somam análises empíricas e questionamentos teóricos.

A primeira abordagem utilizada nesta nova fase foi a distributivista (Ames, 2003). Esta se funda em algumas características do sistema político brasileiro, como a lista aberta, a candidatura nata e a postulada falta de mecanismos à disposição dos líderes partidários para disciplinar os integrantes da agremiação. Segundo ela, os deputados procurariam apenas conseguir benefícios particularizados para suas clientelas e construir relações personalizadas

com seus eleitores. Na abordagem distributivista, o papel das emendas parlamentares é bastante enfatizado, pois estas seriam substitutas funcionais brasileiras ao sistema mais descentralizado de definição de políticas e de orçamento encontrado no Congresso dos EUA.

Carvalho (2003), Samuels (2003) e Amorim Neto e Santos (2003) fazem relativizações importantes na abordagem distributivista. Em primeiro lugar vê-se que dentro do sistema proporcional adotado no Brasil há espaço não só para estratégias que priorizam políticas particularistas e relações pessoais com eleitores, mas encontram-se também parlamentares que atuam mais em questões nacionais, configurando outra atuação legislativa em termos de proposição de emendas orçamentárias, discursos e apresentação de proposições (onde não há foco na questão local, mas sim busca-se o voto de opinião, mais disperso). Um segundo ponto refere-se à relativização da premissa distributivista da busca da reeleição, pois no caso nacional a carreira de deputado não é prioritária, pelo contrário, os parlamentares em regra constroem suas estratégias tentando viabilizar-se para cargos no executivo (em todos os níveis). Por fim, haveria dentro do sistema eleitoral brasileiro a possibilidade do parlamentar “comunicar-se” com o eleitor sobre suas preferências em termos de políticas nacionais, contudo, isto seria feito segundo o alinhamento à coalizão de governo e não pela sigla partidária apenas (neste aspecto a crítica já insere elementos partidários na discussão).

A perspectiva partidária no Brasil teve como marco os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999). O foco dos autores é a estrutura interna do Congresso Nacional brasileiro, as instituições que dão ordem e estabilidade aos processos decisórios. Para os autores, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados tem forte dimensão partidária, conferindo aos líderes poderes para controlar os membros de seus partidos, ordenar a pauta e subjugar as comissões. Somado a isso, a perspectiva partidária enfatiza as grandes prerrogativas legislativas do Presidente da República (em especial o poder de pedir urgência aos seus projetos e a possibilidade de editar Medidas Provisórias), que seriam instrumentos para determinar a agenda e gerar coordenação no Congresso ao modificar as preferências dos parlamentares (pois alteram imediatamente o *status quo*). Com grande poder dos líderes partidários e capacidade do presidente influenciar a agenda do Congresso, tem-se um Parlamento muito previsível e os partidos como unidades fundamentais no seu funcionamento. A fortalecer essa análise dos autores está também a alta disciplina partidária demonstrada empiricamente, algo alinhado à perspectiva partidária e contrária à distributivista.

A partir da comparação entre os períodos democráticos de 1946-64 e pós 1988, Santos (2001) apresenta uma interpretação da relação Executivo-Legislativo que qualifica tanto a ideia de presidencialismo de coalizão, como a perspectiva partidária apresentada anteriormente. Ele permite vislumbrar a lógica de funcionamento do Congresso brasileiro a partir de necessidades distributivistas dos parlamentares e dos constrangimentos institucionais, principalmente no

sistema orçamentário, o que teria como resultado a delegação de atividades de caráter nacional ao Executivo e o fortalecimento dos partidos para exercerem o papel de negociante em benefício da bancada.

Santos (2001) entende que os deputados aceitam a supremacia dos partidos porque, dadas as restrições a iniciativas individuais nas leis orçamentárias, a barganha com o Executivo (o único provedor de vantagens: patronagem, recursos orçamentários) tem que ser feita em bloco, coordenada, a fim de evitar que o Presidente descumpra sua parte no acordo (o que seria a tendência no caso de barganhas individuais entre dois negociantes com poderes assimétricos). Já a supremacia do Executivo, que se iniciou em 1964 e manteve-se a partir de 1988, é aceita pelos parlamentares como uma estratégia em que, por um lado, preserva-se uma mínima integridade às políticas nacionais (delegadas ao Executivo), e, por outro, se garante mais liberdade na busca de vantagens particulares. Nesse sentido, o fortalecimento partidário é uma necessidade estratégica dos parlamentares, um meio racional na busca de seus objetivos.

Uma questão decorrente da abordagem de Santos refere-se à razão para se preservar as políticas nacionais, qual seria a ligação entre o parlamentar, sua preservação política, e a boa execução das políticas nacionais. A consistência das políticas nacionais seria um objetivo do parlamentar por quê? O autor afirma que a estrutura dos partidos brasileiros, baseados em caciques, incentiva este tipo de estrutura, pois dá força aos líderes partidários nas barganhas com o Executivo, que são o que realmente lhes interessam. Ainda, poderia ser questionado se comunicar políticas nacionais ao eleitorado seria algo vantajoso ao parlamentar. Provavelmente esta resposta remeteria ao perfil dos parlamentares, ao verificar, como faz Carvalho (2003), que para vários deles a atuação relevante é em termos de questões nacionais, para o que seria importante ter o apoio do partido para bem realizar esta tarefa.

3 Proposições sobre o aborto, implicações no processo legislativo e resultados

As teorias distributiva e informacional apresentadas acima preconizam que cada comissão legislativa é formada por parlamentares com preferências – naquela área temática – extremadas em relação ao Plenário. Entre ambas teorias haveria algumas diferenças: na teoria informacional haveria necessariamente extremos em pólos opostos dentro da mesma comissão, com o objetivo de fomentar o debate e informar e auxiliar a maioria presente no Plenário a fazer uma boa decisão, ao passo que na teoria distributiva não haveria necessariamente essa polarização intra-comissão e não se atribui preeminência à posição do Plenário; pelo contrário, ele seria caudatário das decisões da comissão.

Em relação ao PL 1135/91 constatou-se que a comissão contou com a participação, como membros titulares e suplentes, de parlamentares extremamente interessados na matéria e engajados na sua exposição pública. Importante ressaltar que exposição pública não significa

deliberação ou definição sobre o tema, pois muitas vezes o ator político ganha mais com a permanência da questão em voga, e a conseqüente visibilidade, do que com a definição cabal da situação, que esgotaria o problema e encerraria sua oportunidade de estar na mídia bem como com os eleitores e movimentos sociais. Ainda, verificou-se que os deputados presentes na comissão e atuantes em relação ao tema aborto participaram de um processo de auto-seleção para as vagas na CSSF, pois não se constatou ingerência das lideranças partidárias (a quem cabe de direito a indicação de membros para a comissão) no sentido de influenciar o resultado final das votações com a alteração de membros.

Pela análise das manifestações nas audiências públicas, verifica-se uma extrema polarização. Em relação a ela, far-se-ão aqui dois movimentos: o primeiro é o mapeamento dos parlamentares em relação ao tema e a lógica da tomada de posição; em seguida discutir-se-á a natureza do debate sobre o aborto, a (não) possibilidade de consenso e a lógica da votação final.

Tabela 1: Manifestação dos Deputados quanto ao *status quo*

Pelo <i>status quo</i>	"Opaco"	Por mudanças no <i>status quo</i>
André Vargas (PT/PA)	Alceni Guerra (DEM/PR)	Alice Portugal (PCdoB/BA)
Armando Abílio (PTB/PB)	Germano Bonow (DEM/RS)	Cida Diogo (PT/RJ)
Bispo Gê Tenuta (DEM/SP)	Simão Sessim (PP/RJ)	Darcísio Perondi (PMDB/RS)
Bispo Rodovalho (DEM/DF)		Dr. Pinotti (DEM/SP)
Cléber Verde (PRB/MA)		Janete Pietá (PT/SP)
Dr. Nechar (PV/SP)		Jô Moraes (PCdoB/MG)
Dr. Talmir (PV/SP)		
Givaldo Carimbão (PSB/AL)		
Henrique Afonso (PT/AC)		
Íris de Araújo (PMDB/GO)		
Leandro Sampaio (PPS/RJ)		
Luiz Bassuma (PT/BA)		
Miguel Martini (PHS/MG)		
Nazareno Fonteles (PT/PI)		
Neilton Mulim (PR/RJ)		
Odair Cunha (PT/MG)		
Padre José Linhares (PP/CE)		
Pastor Manoel Ferreira (PTB/RJ)		
Solange Almeida (PMDB/RJ)		

Fonte: elaboração do autor.

A Tabela 1 foi construída a partir das manifestações dos membros da CSSF (titulares e suplentes) nas três audiências públicas realizadas no ano de 2007. Constam dela 19 deputados favoráveis à manutenção do *status quo*, seis contrários, e três definidos aqui como “opacos”, isto é, não se pode aferir posição a partir de seus pronunciamentos. Um primeiro elemento a destacar-se a partir da tabela é a maioria de mulheres no grupo favorável à mudança no *status quo*, 66,6% (4/6). Já entre os favoráveis à manutenção, as mulheres são apenas 10,5% (2/19).

Outro elemento é a presença de pastores e padres na lista dos contrários à alteração no *status quo* (4 parlamentares) e também de leigos manifestamente militantes em instituições religiosas.

Em termos numéricos, a lista parece dar grande vantagem aos partidários do *status quo*, contudo, esse é um julgamento algo enganoso. A população brasileira é majoritariamente contrária ao aborto⁴, e assim a manifestação de opiniões favoráveis a ele tem um potencial impopular, o que acaba por afastar os indecisos e até apoiadores de se manifestarem. Ainda, a própria incerteza sobre o resultado da deliberação faz com que o parlamentar aja estrategicamente e não se exponha, sobretudo evitando apontar-se como um “perdedor” numa votação que não seja de extremo interesse de sua base de apoio. Somado a esse incentivo ao anonimato, é de se destacar a importância daqueles parlamentares que se apresentaram como “opacos” ou que não se manifestaram, pois vários deles são o que se poderia considerar o “alto clero” da comissão, principalmente por cargos exercidos no Executivo e Legislativo, funções de destaque dentro da temática da seguridade e mandatos parlamentares. São eles, por exemplo: Jofran Frejat (PR/DF), ex-secretário de saúde do DF, ex-secretário executivo do Ministério da Previdência e, em 2008, presidente da CSSF; Rita Camata (PMDB/ES), importante liderança feminina, relatora do Estatuto da Criança e do Adolescente; Rafael Guerra (PSDB/MG), presidente da Frente Parlamentar da Saúde, atualmente Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados; Eduardo Barbosa (PSDB/MG), parlamentar referência nas questões de assistência social na CSSF; Alcení Guerra (DEM/PR), ex-Ministro da Saúde; Simão Sessim (PP/RJ), ex-presidente da CSSF.

Essa indefinição no “placar” foi certamente razão para a não deliberação do projeto em 2007, quando ainda não se tinha posição mais bem definida. Em 2008, contudo, desde o início de sua gestão o presidente da CSSF, Dep. Jofran Frejat, declarou que colocaria o projeto em pauta. Em termos hipotéticos pode ser apontado que o calendário eleitoral foi peça fundamental na definição da eleição em benefício dos contrários a mudanças. Como argumentos de apoio a essa hipótese estão: a) as mobilizações dos movimentos sociais que explicitamente declaravam estar agindo nas “bases” para difundir os nomes dos favoráveis e contrários ao aborto; b) o histórico de derrota da ex-deputada Jandira Feghali nas eleições para o Senado no Rio de Janeiro, creditada ao seu “apoio ao aborto” e fato muito discutido pela comissão na primeira audiência pública de 2007; e c) ao comportamento dos parlamentares favoráveis ao PL 1135/91, quando se ausentaram da votação na CSSF para não declararem seu voto (uma atitude racional, obviamente, que aponta para um desgaste superior aos ganhos caso declarasse seu

⁴ Durante as audiências públicas foram trazidos por debatedores diversos dados de opinião pública, todos com clara vantagem à posição contrária ao aborto. Ver por exemplo, Estado de São Paulo, 22/10/2007, “Brasileiro é contra o aborto”, com 87% dos brasileiros moralmente contrários a esta prática. A única divergência foi da Sra. Maria José Rosado Nunes, da ONG Católicas pelo Direito de Decidir, que em sua manifestação em audiência pública afirmou posição contrária, mas não apresentou dados.

voto favorável ao aborto). Em termos eleitorais, votar favoravelmente ao PL 1135/91 poderia ser vantajoso para firmar-se entre grupos de apoiadores, importantes em eleições proporcionais, mas diante da desaprovação majoritária da população ao aborto, poderia ser desastroso em votações majoritárias (como é a hipótese no caso de Jandira Feghali concorrendo ao Senado).

Em termos partidários, vê-se que as listas não diferem substancialmente para os grandes partidos, pois PT e DEM estão nas três categorias, e o PMDB está nos dois opostos. Importante é apontar a total ausência do PSDB nessas manifestações, embora o partido tenha presença significativa na comissão. Poder-se-ia conjecturar também uma maior presença de partidos de esquerda na posição favorável à mudança, devido à razões históricas ligadas aos movimentos sociais e principalmente ao feminismo, e dos partidos de direita no pólo contrário (“conservador”). Contudo, embora PT e PCdoB sejam 66,6% (4/6) dos favoráveis à mudança, o PT está também muito bem representado nos contrários, 26,3% (5/19) do total. Quanto à direita, se for definida como DEM, PTB, PR e PP, ela representaria apenas 31,5% (6/19) dos contrários a mudanças, pouco superior ao PT sozinho neste grupo⁵.

Desde o início, o debate sobre o aborto foi marcado por posições antagônicas. A possibilidade de conciliação de interesses foi imediatamente afastada das possibilidades. As posições dos parlamentares colocaram-se sempre como valores em choque, como princípios de difícil harmonização. De um lado, os favoráveis à manutenção do *status quo* colocavam-se, em seu entender, pela defesa de toda e qualquer manifestação de vida (“desde a fecundação” e para toda pessoa, mesmo que inviável fora do útero), e, de outro, os defensores das alterações do *status quo* nunca tiveram pretensão menor do que a permissão do aborto baseado na vontade da gestante, sob o argumento da defesa da liberdade e da autonomia da mulher, que é o posicionamento favorável mais extremado.

Em termos hipotéticos, poder-se-ia avaliar a viabilidade da estratégia de desapensação iniciada pelo Dep. Perondi. O grupo de projetos do “aborto legal” (PL 1174/91), isto é, aqueles que permitiriam aborto de feto com baixa viabilidade fora do útero (como a anencefalia, outros problemas genéticos, intoxicações, etc.) poderia em tese ter um prognóstico mais favorável do que o PL 1135/91, o que foi a motivação referida no requerimento citado do Dep. Perondi. O PL 1174/91, especificamente, permite o aborto se a gravidez implicar em perigo para a vida ou a saúde física ou psíquica da gestante, ou se for constatada no nascituro enfermidade grave ou hereditária ou, ainda, se alguma moléstia ou intoxicação ou acidente sofrido pela gestante

⁵ Optou-se por não agregar PHS na direita devido à pouca significância dessa bancada em nível global na Câmara dos Deputados, no que mais se aproxima de partidos sem identidade (tem apenas 2 parlamentares em exercício na Câmara pelo registro de agosto de 2009). Ainda constam do grupo dos favoráveis PMDB, PV, PPS e PRB, sendo o primeiro quase sempre categorizado como de centro, e os dois seguintes de esquerda. Quanto ao PRB, hoje é coligado a PSB e PCdoB, partidos de esquerda.

comprometer a saúde do nascituro. Abortos em algumas destas hipóteses têm sido objeto de ações judiciais, as quais ainda não encontraram jurisprudência estável. Nesse sentido, seria um ganho importante o Legislativo regulamentar esse tema em que falta segurança jurídica e, mais importante, que parece contar com maior apoio popular do que o aborto a pedido da gestante⁶, permitido pelo PL 1135/91.

Contudo, a realidade da tramitação é que o grupo encabeçado pelo PL 1174/91 não teve nenhum sucesso, em parte sendo rejeitado e em parte prejudicado pela relatora, Dep. Rita Camata, que apresentou parecer ainda antes do Dep. Mudalen. Fundamental destacar que a prejudicialidade e a rejeição, manifestas em setembro de 2007, não foram objeto de contestação no plenário da comissão, e mesmo o parecer nunca sofreu pressões para ser votado, ao contrário do PL 1135/91.

A que se deve o fracasso dessa possível estratégia de meio termo? Em primeiro lugar, certamente, ao choque de valores e princípios tomados como absolutos pelos lados em disputa. Como aponta a literatura, as preferências na comissão deveriam ser ou estar extremadas, o que fecha a possibilidade de um ponto de equilíbrio mediano e tem como único resultado um jogo de soma zero (um ganha, outro perde). O ponto interessante a refletir é se a comissão iniciou seu processo de discussão do tema já com essa estratégia de meio termo inviabilizada ou se essa impossibilidade se construiu ao longo do processo. Pelas manifestações feitas nas audiências públicas, não se conheceu aceno concreto de acordo⁷, o que demonstra a radicalidade das opções opostas.

Em termos da estratégia do processo legislativo, pode-se pensar também que ambos os grupos em disputa colocaram todas suas apostas no PL 1135/91, em que estava o tema mais candente e de maior visibilidade. Apostar na aprovação ou rejeição de temas “secundários” seria muito arriscado e de menores dividendos políticos. Para os favoráveis a alterações no *status quo*, a vitória no PL 1174/91 poderia sinalizar um definitivo passo adiante, mas a derrota sepultaria antecipadamente suas pretensões maiores, até por sinalizar aos indecisos no PL 1135/91 a tendência majoritária da CSSF. Para os favoráveis à manutenção do *status quo*, não haveria ganho algum em abrir uma segunda linha de disputa, em que a vitória nessa primeira etapa seria apenas passo necessário para suas pretensões maiores e a derrota uma perigosa possibilidade de reversão dos indecisos. A radicalidade do foco no PL 1135/91 demonstra a

⁶ Essa noção de que o aborto de fetos inviáveis seria menos impopular é embasada na própria estratégia do Dep. Perondi, que pareceu se apoiar sobre essa possibilidade.

⁷ O Dep. Dr. Pinotti propôs projeto no grupo do aborto legal, e por suas manifestações merece a honrosa constatação de ter sido o único a buscar um debate mais equilibrado.

discussão do aborto como bandeira ideológica e disputa de valores, e explora sua grande visibilidade junto ao público⁸.

Quanto à tomada de posição, a votação do Parecer do PL 1135/91 em maio de 2008 teve votação unânime no mérito, o que não refletiu a presença e luta dos favoráveis a mudanças no *status quo*. Estes parlamentares tentaram impedir a votação apresentando os requerimentos protelatórios de praxe, mas não obtiveram sucesso, já que ambos os lados estavam cientes do resultado final caso a matéria fosse votada. Por fim, com o objetivo de não marcar posição “favorável ao aborto”, os deputados favoráveis à alteração do *status quo* retiraram-se do plenário da CSSF sem votar a matéria principal: ao passo que não firma a imagem parlamentar junto aos seus grupos de apoio mais imediatos (favoráveis à alteração), por outro preserva a imagem junto à população em geral.

Sobre o segundo questionamento, qual seja, a importância da agenda partidária e de governo na questão, viu-se acima que o pensamento predominante nos estudos legislativos brasileiros atuais aponta para uma importante atuação do governo e das lideranças partidárias na ação parlamentar. Votações que entram na agenda do governo apresentam alta viabilidade de sucesso, devido aos vários instrumentos do Executivo e dos líderes partidários para coordenar a ação dos parlamentares.

O PL 1135/91 foi desde o princípio um projeto do Ministério da Saúde, que o apresentou como uma questão inserida na agenda de saúde pública, especificamente relacionada ao tema da mortalidade materna. O presidente Lula de início deu apoio ao Ministério, mas não muito depois, provavelmente diante das manifestações populares, distanciou-se e passou a manifestar-se pela autonomia do Congresso em relação ao tema. Vale dizer que, no primeiro semestre de 2007, o Papa Bento XVI veio ao Brasil, o que configurou um apoio muito forte, presente na mídia e de impacto na opinião pública, pela manutenção do *status quo* em relação ao tema⁹.

O ponto importante a analisar é o interesse dos partidos, por meio de seus líderes, em direcionar e coordenar o processo deliberativo do PL 1135/91. O que se viu de fato não foi pressão alguma das lideranças, o que faz configurar um quadro novamente afeito à teoria distributiva. Não houve inclusão ou exclusão de membro da CSSF reconhecida como ação dos líderes para influenciar na votação das matérias. O DEM, por exemplo, manifestou-se por seu

⁸ Para os defensores da manutenção do aborto como crime no Código Penal, seu comportamento é similar àquele em épocas de crise na segurança pública, quando a resposta legislativa mais usual são as sonoras criações de novos tipos criminais e maiores punições (logo rechaçadas por especialistas como ineficientes, pois que tais problemas demandam políticas públicas consistentes em outras áreas, como educação, emprego, cultura, lazer, etc.).

⁹ Veja-se, por exemplo, João Ubaldo Ribeiro com “Lula laico”, no Estado de São Paulo de 20 de maio de 2007, em um momento em que o presidente ainda dava força ao PL 1135/91. Já para a posição contrária, em 3 de setembro de 2007, o Estado de São Paulo traz: “Discussão sobre o aborto é única polêmica do evento”.

presidente, Dep. Rodrigo Maia, favorável à manutenção do *status quo*, mas permitiu a permanência do Dep. Dr. Pinotti, de posição contrária, como membro titular da comissão. Da mesma forma o PT, que aprovou o apoio a modificações no *status quo* em seu congresso em setembro de 2007, permitiu a presença de seis membros contrários a essa posição na CSSF¹⁰.

O tema aborto, sob a perspectiva do governo e dos partidos, configurou-se como inadequado a posições partidárias fechadas. Em primeiro lugar é de se considerar o próprio prejuízo eleitoral ao se apoiar alterações no *status quo* em vista da repulsa majoritária da sociedade a essa opção, o que deve ter sido o risco evitado pelo PT. Por outro lado, um possível, mas não realizado “enquadramento” dos parlamentares a uma posição favorável à manutenção do *status quo* seria prejudicial internamente ao partido, como se pode ver no caso do DEM com o Dep. Dr. Pinotti, que foi francamente contrário à posição de seu líder.

Pelo forma de condução do assunto, parece que o Ministro da Saúde lançou na agenda um tema politicamente importante para si, mas que não contava com apelo popular, e acabou entrando na agenda pública mais pela articulação para sua negação do que para construção de alternativas, sobretudo por não conseguir apoio partidário consistente. O pouco mais de um ano entre o pontapé inicial do Ministério da Saúde e a aprovação final contrária ao seu interesse mostrou muito mais a articulação dos movimentos contrários a modificações no estatuto legal do aborto, com a participação intensa de movimentos religiosos, do que a construção de forças de mudança e alternativas viáveis. Nesse aspecto, o Ministério da Saúde perdeu a oportunidade de problematizar politicamente as políticas de atenção à saúde da mulher e outras afeitas ao tema, por colocar seu foco apenas no aborto.

Como se afirmou, o trato do aborto como uma bandeira ideológica e de valores obscureceu a discussão sobre políticas públicas. Não se trata de afirmar que o Parlamento não é local de disputa de valores ou que eles são menos importantes, mas sim que a complexidade do “problema social aborto” não teve o tratamento integral que exigiria se se pretendesse minorar os problemas sociais que levam ao abortamento e que dele decorrem. Foi aceito por todos os participantes, de ambas as posições, que há abortos no Brasil, embora seu número seja objeto de disputa. Se suas causas demandam amplas políticas públicas de emprego, saúde, educação e assistência social, por exemplo, isso foi obscurecido pelo ganho político de uma luta sonora baseada em bordões e acusações aos adversários. A exploração da visibilidade por meio do radicalismo de posições e discursos emotivos sobrepôs-se à construção de uma ação estatal

10

Sobre a decisão do PT, tomada com contestações internas, ver novamente o Estado de São Paulo, 3 de setembro de 2007, “Discussão sobre o aborto é única polêmica do evento”.

responsável com o problema¹¹. Por exemplo, pode-se citar aqui a relação com a Lei 11.340/06 (“Lei Maria da Penha”), que embora referida por um expositor em audiência pública e também no relatório do Dep. Mudalen, não recebeu a devida atenção nos debates e possíveis propostas alinhavadas pelo colegiado.

4 Conclusão

Como conclusão, pode-se afirmar que o aborto não é um tema local por natureza e foi encaminhado não como política pública dentro do parlamento, mas sim como bandeira ideológica, de valores, por ambos os lados, buscando atingir um eleitorado disperso. Também demonstra uma cabal importância da comissão na dinâmica parlamentar, no caso a CSSF, e senso de oportunidade dos deputados para ações individuais quando o governo e os partidos não têm interesse, ou julgam inapropriado, controlar o tema na agenda. Devido a essas características, o debate foi marcado pelo radicalismo e não se aproveitou a oportunidade para discutir políticas públicas estruturantes em relação às condições das mulheres que recorrem ao aborto.

Referências

- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2003.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, vol. 46, nº 4, 2003. pp. 661-697.
- CARVALHO, Nelson R. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo**. Rio de Janeiro: Revan. 2003.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora da FGV. 1999.
- GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. **Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science**. Yale University Press, 1996.
- HINICH, Melvin J.; MUNGER, Michael C., 1997. **Analytical Politics**. Cambridge University Press, 1997.
- KIEWIET, D. Roderick; McCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation**. University of Chicago Press. 1991.
- KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1990.
- MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven, Yale University Press. 1974.

¹¹ Houve debate sobre questões de saúde pública. Para um dos lados o aborto deveria ser realizado no Sistema Único de Saúde – SUS por tratar-se de um problema de saúde pública, já os opositores contra-argumentavam que é preciso primeiro que o SUS funcione adequadamente e dê assistência integral à saúde da mulher, inclusive para aquela que deseja levar a gestação a termo e não recebe atenção adequada. Infelizmente esse debate sobre o SUS e as políticas públicas em geral permaneceu apenas no nível retórico, porque não se apresentaram propostas consistentes sobre esses aspectos. Em verdade, outra discussão importante na CSSF no período, e estruturante para o SUS, foi a tentativa de regulamentação da Emenda Constitucional nº 29, que traria mais recursos para o sistema.

- POLSBY, Nelson W. e SCHICKLER, Eric. Landmarks in the Study of Congress since 1945, **Annu. Rev. Polit. Sci.** 2002, no. 5 (2002): 333-67.
- SAMUELS, David. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. New York, Cambridge University Press. 2003.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**, Belo Horizonte: Editora da UFMG. 2001.
- WEINGAST, B. e MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets? **Journal of Political Economy**, 1983. v. 96.