



Administração Pública e Gestão Social
ISSN: 2175-5787
apgs@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa
Brasil

Pontuações nas Dinâmicas da Agenda do Aborto no Contexto Brasileiro

Figueiredo Dalla Costa Ames, Maria Clara; Custódio Serafim, Mauricio; Beckert Zappellini, Marcello

Pontuações nas Dinâmicas da Agenda do Aborto no Contexto Brasileiro

Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 2, 2022

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351570330002>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Pontuações nas Dinâmicas da Agenda do Aborto no Contexto Brasileiro

Punctuations on the Abortion Agenda's Dynamics in the Brazilian Context

Puntuaciones sobre la Dinámica de la Agenda del Aborto en el Contexto Brasileño

Maria Clara Figueiredo Dalla Costa Ames
Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil
mariaclaraames@gmail.com

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351570330002>

Mauricio Custódio Serafim
Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil
serafim.esag@gmail.com

Marcello Beckert Zappellini
Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil
mbzapelini@hotmail.com

Recepción: 15 Febrero 2021
Aprobación: 24 Septiembre 2021
Publicación: 07 Abril 2022

RESUMO:

Objetivo da pesquisa: analisar as dinâmicas da agenda do aborto no contexto brasileiro, considerando a interação entre a agenda legislativa, da mídia e do Supremo Tribunal Federal (STF) entre 1988 e 2020.

Enquadramento teórico: adota-se a Teoria do Equilíbrio Pontuado para analisar a atenção dada à questão do aborto nos fóruns da Câmara dos Deputados, no Senado, no STF e na mídia, bem como a imagem expressa pelos atores envolvidos.

Metodologia: emprega-se uma abordagem longitudinal, considerando-se quatro elementos teórico-analíticos: atenção, imagem, atores e fóruns de política. São analisados a quantidade e o tom (contrário, favorável ou neutro) de projetos de lei (n=401), pronunciamentos de senadores (n=298), de deputados (n=1176), de atores em audiências públicas no Senado (n=44) e no STF (n=79) e, da mídia, uma amostra de atores citados (n=394) em notícias de capa do Estadão, Folha de São Paulo e O Globo.

Resultados: apresentam-se os resultados cronologicamente, destacando-se a estabilidade na política do aborto no Congresso, em que prevalece o tom contrário e poucos projetos de lei são aprovados, ao passo que pontuações (mudanças) têm ocorrido via STF, algo constatado pela agenda legislativa e midiática.

Originalidade: adiciona-se o fórum do STF à análise da agenda, órgão do judiciário que tem interpretado questões constitucionais relacionadas ao aborto e realizado audiências públicas com atores nacionais e estrangeiros.

Contribuições teóricas e práticas: consolidam-se 33 anos da agenda do aborto, com informações relevantes para os parlamentares, os atores envolvidos e o cidadão, trazendo para o debate a questão da judicialização da política com mudanças via STF. Ponderam-se limitações e pesquisas futuras.

PALAVRAS-CHAVE: aborto, formação da agenda, teoria do equilíbrio pontuado, STF.

ABSTRACT:

Research Objective: to analyze the dynamics of the abortion agenda in the Brazilian context, considering the interaction between the legislative, media and Supreme Court (STF) agendas between 1988 and 2020.

Theoretical framework: The Theory of Punctuated Equilibrium is adopted to analyze the attention given to the issue of abortion in the forums of the House of Representatives, the Senate, the STF and the media, as well as the image expressed by the actors involved.

Methodology: a longitudinal approach is used, considering four theoretical-analytical elements: attention, image, actors, and policy forums. The number and tone (contrary, favorable or neutral) of bills (n=401), statements by senators (n=298), deputies (n=1176), actors in public hearings in the Senate (n=44) and the STF (n=79) and, from the media, a sample of actors cited (n=394) in cover news from Estadão, Folha de São Paulo and O Globo are analyzed.

Results: the results are presented chronologically, highlighting the stability in abortion policy in Congress, where the opposite tone prevails and few bills are approved, while punctuations (changes) have occurred via the STF, something verified by the legislative and media agenda.

Originality: the STF forum is added for the analysis of the agenda, an organ of the judiciary that has interpreted constitutional issues related to abortion and held public hearings with national and foreign actors.

Theoretical and practical contributions: 33 years of the abortion agenda are consolidated with relevant information for parliamentarians, actors involved, and for citizens, bringing to the debate the issue of the judicialization of politics with changes via the STF. Future research and limitations are considered.

KEYWORDS: abortion, agenda-setting, punctuated equilibrium theory, STF.

RESUMEN:

Objetivo de la investigación: analizar la dinámica de la agenda del aborto en el contexto brasileño, considerando la interacción entre las agendas legislativa, mediática y del Tribunal Supremo (STF) entre 1988 y 2020.

Marco teórico: se adopta la Teoría del Equilibrio Puntuado para analizar la atención prestada al tema del aborto en los foros de la Cámara de Representantes, el Senado, el STF y los medios de comunicación, así como la imagen expresada por los actores involucrados.

Metodología: se utiliza un enfoque longitudinal, considerando cuatro elementos teórico-analíticos: atención, imagen, actores y foros de política. Se analiza el número y el tono (contrario, favorable o neutro) de los proyectos de ley (n=401), las declaraciones de los senadores (n=298), diputados (n=1176), los actores de las audiencias públicas en el Senado (n=44) y en el STF (n=79) y, de los medios de comunicación, una muestra de los actores citados (n=394) en las noticias de portada del Estadão, Folha de São Paulo y O Globo.

Resultados: los resultados se presentan cronológicamente, destacando la estabilidad en la política de aborto en el Congreso, donde prevalece el tono opuesto y se aprueban pocos proyectos de ley, mientras que las puntuaciones (cambios) se han producido a través del STF, algo verificado por la agenda legislativa y de los medios de comunicación.

Originalidad: al análisis de la agenda se añade el foro del STF, órgano judicial que ha interpretado cuestiones constitucionales relacionadas con el aborto y ha celebrado audiencias públicas con actores nacionales y extranjeros.

Aportes teóricos y prácticos: Se consolidan 33 años de la agenda con informaciones relevantes para los parlamentarios, actores involucrados y el ciudadano, analizando la dinámica de la agenda del aborto en el contexto brasileño, trayendo al debate el tema de la judicialización de la política con cambios a través del STF. Se consideran las investigaciones y limitaciones futuras.

PALABRAS CLAVE: aborto, formación de la agenda, teoría del equilibrio puntuado, STF.

INTRODUÇÃO

As mudanças nas políticas públicas são explicadas por múltiplos fatores. Um evento ou crise inesperada pode se tornar uma janela de oportunidade se os empreendedores de política atuarem no momento oportuno para conectar soluções a problemas (Kingdon, 2003). Da mesma forma, a atuação conjunta de atores internos e externos ao governo torna o processo de política pública (*policymaking*) mais dinâmico. Entretanto, alguns fatores costumam estar mais comumente relacionados ao que pode promover mudanças e estabilidades, como transição de governo, mudanças econômicas, mudanças no *nationalmood* e os fóruns de política instituídos (Baumgartner & Jones, 2009; Chaqués-Bonafont, Palau & Baumgartner, 2015).

Quando se trata de uma questão delicada e controversa como o aborto, uma decisão incremental ou um novo enquadramento do problema podem significar mudanças concretas na implementação de serviços públicos. Mais ainda, seus reflexos são simbólicos para a sociedade, pois refletem como se valoram e ordenam princípios como a liberdade e o direito à vida. Por isso, em política pública, o aborto tem sido considerado uma política de moralidade (Engeli, Green-Pedersen, & Larsen, 2012; Knill, 2013; Studlar & Burns, 2015). Além do próprio problema ser rotulado por diferentes termos – interrupção da gravidez, abortamento, aborto – os valores e crenças que marcam diferentes posicionamentos sobre o problema alcançam a esfera da política, como os termos norte-americanos traduzidos para o contexto brasileiro: pró-escolha e pró-vida (Munson, 2018; Willians, 2009).

Este trabalho objetiva analisar a formação da agenda do aborto no contexto brasileiro, questão premente de discussão em um momento de mudanças no contexto latino-americano, como na Argentina (Guzzetti, 2020; Estadão, 2020). Assumindo a abordagem das dinâmicas da agenda de Baumgartner e Jones (2009), analisa-se a atenção e a imagem da política do aborto expressa em proposições legislativas e pronunciamentos de atores envolvidos nos fóruns de política do Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, bem como na agenda da mídia a partir de três jornais brasileiros, e com base nas discussões no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), desde o ano 1988 até 2020.

Os trabalhos que investigam a formulação da agenda desse fenômeno a partir de outras perspectivas teórico-metodológicas, são os estudos de Miguel, Biroli e Mariano (2017), Barreras (2013) e Mantovani (2014). Sobre a implementação de serviços, há contribuições sistemáticas abordando programas de assistência pré-natal, o Programa Rede Cegonha e a Atenção Primária à Saúde (Martinelli, Santos Neto, Gama, & Oliveira, 2014; Ramos & Seta, 2019). Mas, até o momento, não se tem conhecimento de como a agenda política e da mídia podem se influenciar a ponto de provocar pontuações ou manter estabilidade na política do aborto no Brasil, ou ainda o papel que diferentes fóruns, como o STF, têm sobre a imagem e atenção recebida. A pergunta que se busca responder é: **como a atenção de diferentes fóruns de política interfere nas dinâmicas da agenda do aborto no contexto brasileiro?**

O estudo de referência sobre as dinâmicas da agenda do aborto é conduzido na Espanha por Chaqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015), no qual se articulam a agenda política e da mídia, analisando os fatores que influenciam na imagem da política e identificando dimensões que sustentam tal enquadramento. Este artigo adota modelo teórico-analítico similar, analisando dados quantitativos e qualitativos sobre a política do aborto entre 1988 e 2020. Para abordar a agenda política e da mídia, foca-se nas duas casas do Congresso, bem como na atenção da mídia a partir da cobertura de três jornais – Estadão, Folha de SP e O Globo –, e as discussões em curso no STF, analisando especialmente proposições legislativas e pronunciamentos e considerando o tom da política – favorável, contrário e neutro. Os três jornais foram escolhidos, considerando sua representatividade e disponibilidade de acervo digital. A necessidade de análise do fórum do STF resulta da contínua judicialização de questões relacionadas ao aborto (Camargo, 2020), o que vem preocupando os senadores (Ames, Serafim, Zappellini, & Colonetti, no prelo).

Além da introdução, o artigo compreende as seguintes seções: primeiro, apresenta-se resumidamente a perspectiva de Baumgartner e Jones (2009) sobre as dinâmicas da agenda; em seguida, a política do aborto e seu contexto legal no Brasil. As seções seguintes apresentam os métodos de pesquisa, seguidos da apresentação e discussão dos resultados. Por fim, consideramos as contribuições e limitações de pesquisa, concluindo com sugestões para estudos futuros.

REFERENCIAL TEÓRICO

Neste referencial teórico, apresentamos a abordagem de Baumgartner e Jones (2009) para análise das dinâmicas da agenda, dentre outras perspectivas que abordam sua formação, seguida por uma breve contextualização do aborto na perspectiva da política de moralidade e sobre a legislação brasileira vigente.

A Perspectiva das Dinâmicas da Agenda de Baumgartner e Jones

Em estudos de políticas públicas, os esforços para compreender a formação da agenda ou quais fatores contribuem para que um problema público receba atenção da política ou da mídia, são associados a algumas perspectivas principais (Almeida & Gomes, 2018). Cobb e Elder (1972) foram os pioneiros em destacar a formação da agenda como elemento central do processo político. Destacam-se três perspectivas, analisadas a seguir.

A primeira corresponde aos estudos de John Kingdon ([1984], 2003), o qual propôs o modelo de múltiplos fluxos da agenda, observando o fluxo de problemas (indicadores e diagnóstico), de políticas (soluções) e o político (forças e interesses). A segunda perspectiva, parte desse modelo para investigar as dinâmicas de mudança e estabilidade da agenda: a teoria do equilíbrio pontuado, de Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones ([1993] 2009). A terceira abordagem corresponde ao estudo de coalizões de *advocacy*, de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1999), enfatizando os múltiplos atores e grupos de interesses, formais ou informais, que podem participar de processos de política pública (Howlett, Ramesh, & Perl, 2013). Nelas se observa uma perspectiva multicêntrica de *policymaking* (Secchi, 2014).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (2009), oferece um arcabouço teórico-analítico que vem sendo empregado para analisar a evolução de uma política de duas formas: longitudinalmente (Zapelini, Lima, & Guedes, 2017), quando um caso é estudado ao longo do tempo, ou de forma transversal, quando várias questões são analisadas em um único momento (Capella, 2020). Segundo Baumgartner, Jones e Wilkerson (2011), um intervalo de tempo pode contribuir para identificar o que provoca mudanças na política, fatores ideológicos, transnacionais, partidários ou dinâmicos. Além disso, pode ajudar a entender as forças contrárias para estabilidade e as pequenas mudanças incrementais adicionadas por diferentes enquadramentos – *frames* – e pela definição dos fóruns de política ou *venues*.

Outros fatores relacionados ao estudo da agenda são o papel do partido no governo em explicar a imagem e as diretrizes de uma política (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2015) e a influência de empreendedores de política (Anderson, Deleo, & Taylor, 2020). No entanto, é mais comum que os itens da agenda surjam a partir de atores coletivos organizados (Wu, Ramesh, Howlett, & Fritzen, 2014), denominados grupos de interesse: organizações religiosas, empresas, sindicatos, associações ou *think tanks*. No caso do aborto, há pesquisas em outros países que indicam mobilizações feministas favoráveis ao aborto, enquanto a Igreja Católica assume posição contrária à sua prática (Calkin & Kaminska, 2020; Munson, 2018).

Baumgartner e Jones (2009) oferecem quatro elementos para elucidar as dinâmicas de uma política: (1) **atenção**: o tamanho da audiência e o escopo do debate ao longo do tempo; (2) o conjunto de **atores** envolvidos (ou subsistema de política); (3) **imagem**, ou enquadramento dado à política, o que pode ser modificado a partir do tom (p. ex.: contrário, favorável ou neutro) e informações; e (4) **fóruns** – *institutional venues* – espaços institucionais em que a discussão da política ocorre. Os atores podem tentar mover as questões para um fórum diferente para desestabilizar o equilíbrio existente e criar mudanças na política (Engeli *et al.*, 2012).

Chaqués-Bonafont *et al.* (2015) conduzem uma pesquisa longitudinal no contexto espanhol, analisando mudanças na atenção e na imagem da política a partir de dados do Parlamento e de jornais, para entender a relação entre imagem, partidos políticos e mídia. Sustentam que não somente a imagem e as preferências influenciam na estabilidade e mudança, mas também a mudança de valores religiosos e fatores institucionais.

Baumgartner e Jones (2009) utilizam o conceito de monopólio de políticas para explicar a passagem de um período de estabilidade para outro de mudanças abruptas, que consiste na manutenção da configuração institucional e dos mesmos atores envolvidos, o que tende para estabilizá-las (Baumgartner & Jones, 2009). Por outro lado, mudanças podem acontecer com a quebra desse monopólio por meio da atuação de meios de comunicação, grupos de interesse e partidos políticos (Birkland, 2005), ou ainda com a entrada de novos atores e entendimentos, e passam a adicionar novas informações ao sistema de política (*feedback* positivo) (Capella, 2020). Baumgartner, Jones e Wilkerson (2011) lembram outra característica institucional: o estágio de discussão da questão. Questões novas envolvem maior participação do público e são mais suscetíveis às mudanças, porém, em estágio mais avançado apresentam maior resistência.

Sobre atores que participam da *policymaking*, os **empreendedores** são considerados aqueles que atuam fortemente por uma política (Anderson, 2003; Capella, 2016), podendo contribuir para a convergência entre os fluxos na medida que ajustam soluções ao problema, dão novos entendimentos à questão e disseminam uma imagem da política (Capella, 2016). Além disso, podem construir coalizões e, estrategicamente, disseminar

informações para promover mudanças na agenda (Anderson *et al.*, 2020). Já os **formuladores** de políticas capturam sinais (mudança detectável) selecionando informações, priorizando alguns aspectos e ignorando outros (atenção seletiva), o que, segundo Capella (2020), poderia explicar as pontuações no sistema político no contexto norte-americano.

A Política do Aborto: Estudos Preliminares e Contexto legal

O aborto se define como toda interrupção voluntária ou não da gravidez, que culmina no óbito do embrião ou do feto; o voluntário, também chamado de aborto direto ou provocado, é aquele no qual a interrupção da gravidez é provocada intencionalmente (Ribeiro & Pinheiro, 2017).

O aborto é uma questão interdisciplinar, envolvendo aspectos biológicos, jurídicos, filosóficos e morais (Ribeiro & Pinheiro, 2017). Sua discussão em política remonta ao período anterior à Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1998, um tema debatido entre atores como representantes religiosos e grupos feministas. Desde 1976, por exemplo, a estratégia feminista tem se apoiado na narrativa de saúde pública, de modo a expandir a coalizão pró-direito ao aborto por meio da inclusão de atores da área da saúde (Camargo, 2020), ao passo que religiosos defendem a dignidade da pessoa humana desde a concepção (Machado & Cook, 2018). Histórica e internacionalmente, grupos religiosos e feministas mantêm posições distintas no enquadramento da questão do aborto (Calkin & Kaminska, 2020).

O Estado tem efetivado programas de atenção básica à saúde, como a Política Nacional de Atenção à Saúde da Mulher (Santos, Gabriel, & Mello, 2020), algo que vem sendo desenvolvido desde a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Fruto das discussões na Assembleia Nacional Constituinte, o SUS se baseia no princípio da universalidade do acesso à saúde (Santos *et al.*, 2020). Assim, além do acesso aos serviços de saúde, outra área relacionada à questão do aborto é o Direito, por meio da qual se discutem normas e princípios constitucionais que asseguram direitos (Machado & Cook, 2018; Souza & Pinheiro, 2020).

Em políticas públicas, questões sensíveis como aborto, eutanásia, pesquisas com células-tronco e que envolvem ponderações sobre vida e morte têm sido discutidas como **política de moralidade** (Engeli *et al.*, 2012). Para Mooney (2000), a política de moralidade envolve grande participação, representa um conflito de princípios ou valores básicos defendidos por distintos grupos ou coalizões, é tecnicamente simples enquanto sanção legal, pois define o que é certo ou errado para uma comunidade e, finalmente, envolve questões salientes e polêmicas.

No âmbito global, a política tende à descriminalização do aborto, segundo os estudos em países ocidentais efetuados por Studlar e Burns (2015), que, em sua análise, sugerem que 24 países democráticos promoveram mudanças na legislação a partir de 1945, gradativamente, descriminalizando o aborto, permitindo a eutanásia, o casamento entre pessoas do mesmo sexo, entre outras políticas de moralidade. Studlar e Burns (2015) ainda apontam para um processo lento e incremental em políticas como essa, que tem evoluído ao longo de 55 anos nos países pesquisados.

Sobre a agenda da política do aborto, alguns estudos brasileiros abordam, embora não utilizem o arcabouço das dinâmicas da agenda, a influência da mídia, os argumentos em pronunciamentos (Luna, 2014; Miguel *et al.*, 2017) e o papel da mídia na agenda e em debates eleitorais (Barreras, 2013; Mantovani, 2014). Na Câmara dos Deputados, Luna (2014) sugere uma visão mais matizada em torno do aborto, com respeito ao grau de adesão ao discurso pró-vida por parte de religiosos, no tocante à presença de religiosos entre os que advogam a posição pró-escolha, bem como de posicionamentos claros pró-vida vindos de atores sem religião identificada.

No Brasil, apesar das deliberações sobre o aborto na Constituinte de 1987/1988, nada se decidiu à época e a questão permaneceu aberta aos legisladores (Souza & Pinheiro, 2020), sendo que o termo “aborto” não consta na Constituição de 1988. O que está positivado na lei são princípios fundamentais, como a dignidade

da pessoa humana, como o inciso III do artigo 1º, junto à soberania, cidadania, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988/2016).

Na mesma linha, o Código Civil (Lei n. 10.406, 2002, art. 2º) estabelece o seguinte sobre a personalidade e a capacidade das pessoas: “Art. 2º A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro”. A Constituição Federal do Brasil resguarda o direito à vida e, quando lida em consonância com o Pacto São José da Costa Rica, retifica tal compromisso inclusive com os não nascidos (Lobato & Pinheiro, 2020).

O aborto é citado no Código Penal brasileiro (Lei n. 2.848, 1940), e tratado como crime contra a vida nos artigos 124, 125, 126 e 127, com penalidades para a mulher, para o médico ou terceiros que o praticam. Nos incisos I e II do artigo 128, estabelece-se dois casos não puníveis para o médico que o praticar: se não houver outro meio de salvar a vida da gestante e se a gravidez resultar de estupro e o aborto for precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal (Lei n. 2.848, 1940). Do ponto de vista jurídico, há uma significativa diferença entre o que seja descriminalizar, despenalizar e legalizar. Na lei brasileira, em casos muito específicos, o ato do aborto deixou de ser penalizado – “não se pune”, mas não deixou de estar positivado no código penal. As interpretações do STF expandiram a despenalização para um caso de aborto de feto anencéfalo, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 54 (Supremo Tribunal Federal, 2013), conforme tratado por Machado e Cook (2018).

Além disso, discute-se no STF sobre a descriminalização do aborto, na ADPF 442 (Supremo Tribunal Federal, 2017), uma questão ilustrativa da interpretação constitucional pelo Judiciário. Mas há contestações sobre o ativismo judicial de Supremas Cortes em democracias consolidadas (Finnis, 2019; Sowell, 2011), bem como seus limites para democracias em consolidação, como a brasileira, em que o Judiciário atuaria pela estabilização constitucional e em deferência ao Legislativo (Souza & Pinheiro, 2020).

Na implementação das políticas de atenção à saúde da mulher, a Norma Técnica de Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual, emitida pelo Ministério da Saúde (Brasil, 2015), permite que no atendimento de uma mulher vítima de violência seja dispensada a apresentação do boletim de ocorrência, o que tem facilitado o acesso ao aborto no caso de estupro.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este é um estudo exploratório-empírico que busca entender as dinâmicas da agenda do aborto no contexto brasileiro. Adota-se o arcabouço teórico-analítico de Baumgartner e Jones (2009) para analisar as dimensões atenção, atores, imagem e fóruns de política. Da imagem, analisa-se o tom dos registros selecionados, classificando-os em “favorável”, “contrário” e “neutro” ou “incodificável” (esse último, quando não foi possível identificar), tendo como referência Chaqués-Bonafont *et al.* (2015). A análise se inicia com alguns indicadores orçamentários e de gastos com serviços e programas, e abrange o período entre 1º de janeiro de 1988 e 31 de dezembro de 2020.

O processo de coleta de dados foi realizado em etapas consecutivas, iniciando-se pelo Congresso (dados coletados no endereço eletrônico do Senado Federal e da Câmara de Deputados), seguidos pela mídia e, por fim, o STF. Devido ao volume de informações disponíveis, optou-se por coletar dados sobre proposições legislativas, pronunciamentos de congressistas e audiências públicas sobre a questão. Utilizou-se uma matriz Excel para cada casa legislativa como instrumento padrão de coleta, nas quais os dados foram categorizados para análise de: (1) **proposições**, organizando em colunas os dados referentes à autoria, à origem, ao partido, ao número do projeto, ao tom, ao ano, à ementa, ao último estado, ao relator e ao *link* de acesso à proposição no endereço eletrônico; (2) **pronunciamentos** – nome do deputado ou senador, sexo, partido, data, tom do pronunciamento, trecho que explicita o tom e *link*. O *site* da Câmara dos Deputados permite descarregar dados básicos sobre proposições e pronunciamentos em formato Excel, o que facilita sobremaneira a coleta. Para análise do tom e dos participantes em audiências públicas, acessamos o relatório de seis audiências

públicas ocorridas no Senado, coletando em planilha Excel data, ator (organização), representante (nome), bem como as categorias sobre procedência (agente interno ou externo ao governo) e tom.

Para coleta de dados de jornais, acessamos reportagens de capa, para compilar em planilha Excel as seguintes informações: data, título, autores citados, trecho ilustrativo do posicionamento e a categoria tom. As reportagens foram lidas no próprio acervo digital dos jornais, e seus dados foram lançados diretamente na matriz de análise. Além disso, o total de reportagens sobre o tema, por jornal e por ano, é uma informação disponibilizada online pelos jornais, o que facilitou consolidar esse quantitativo na seção de apresentação dos resultados.

Como fonte de dados do STF, utilizou-se transcrições de memoriais das audiências realizadas e disponíveis para consulta, na discussão da ADPF 54 e da ADPF 442 (Supremo Tribunal Federal, 2013, 2017). Em uma planilha Excel foram tabulados: ano, origem (internacional ou nacional), área (p.ex.: Medicina, Direito, Governo), ator (organização), representante (nome) e tom. Os dados foram coletados ao longo de 2018 e 2019 e atualizados ao final de 2020.

Os dados coletados foram analisados por conteúdo, pelo método de Bardin (2009), de modo quantitativo e qualitativo. Para análise da **atenção**, considerou-se a audiência que a questão do aborto recebeu nos **fóruns** de política da Câmara e no Senado, da mídia, por três jornais de relevância nacional e, no Judiciário, em deliberações pelo STF. Segundo Anderson, Deleo e Taylor (2020), novas propostas legislativas indicam tentativas de mudar a agenda. A **imagem** e os **atores** são analisados a partir dos registros de proposições de leis e pronunciamentos de Deputados Federais, Senadores e de atores externos presentes em audiências públicas. Do STF, observam-se os votos de ministros em ADPFs e o tom dos argumentos de participantes nas audiências públicas sobre elas. Dessa base de dados se identifica o tom dos registros, como consta na Figura 1:

Figura 1: Modelo teórico-analítico

Agenda de políticas públicas	Fórum ou venues	Atenção unidades de análise	Imagem (Número de registros analisados por tom)
Agenda Legislativa	Câmara dos Deputados	Proposições legislativas	368
		Pronunciamentos de Deputados Federais	1176
	Senado Federal	Proposições legislativas	33
		Pronunciamento de Senadores	298
Agenda da mídia (jornais)	Estadão	Atores em audiências públicas (6)	44
		Atores citados em reportagens de capa	142
	Folha de SP	Atores citados em reportagens de capa	146
		O Globo	Atores citados em reportagens de capa
Agenda do judiciário	STF - ADPFs	Votos de ministros em ADPFs	11
		Atores em audiências públicas (2)	79

Quanto à análise das reportagens de jornais, optamos por focar no tom da política expresso no posicionamento dos atores citados, pois nem sempre foi possível captá-lo em uma notícia e precisar se era um posicionamento do jornal ou do autor. Assim, entendemos que os atores citados seriam mais representativos, pois também podem ser empreendedores de política. A análise dos dados sobre a agenda legislativa, da mídia e do judiciário (STF) permitiu elaborar a Tabela 1 e gráficos no Excel (Figuras 4 a 7) que procuram ilustrar as pontuações nas dinâmicas da agenda do aborto ao longo do tempo.

Descrito os procedimentos, apresentamos os principais resultados da pesquisa, discutindo a relação entre atenção, atores, fóruns e imagem, por uma cronologia das dinâmicas da agenda paralela ao contexto da época.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Antes dos resultados sobre os fóruns de política, cabe expor brevemente os programas e investimentos relacionados à atenção à saúde durante a gestação. Em termos de apoio à gestação, parto e puerpério, o país tem implementado o programa Rede Cegonha (Martinelli *et al.*, 2014; Portaria n. 1.459, 2011), no qual

investiu, segundo dados do Portal de Transparência do Governo Federal, valores que superam R\$ 1 bilhão, de 2014 em diante.

Considerando os dados da execução orçamentária, a rubrica de despesas por função liquidadas de saúde recebe um percentual aproximado de 10% das despesas totais do país, conforme dados disponíveis (1995-2013) no momento da pesquisa. Detalhando-se essa despesa, entre 2004 e 2013, encontra-se que a atenção básica em saúde não alcança 4% das despesas da área de saúde, mostrando uma tendência de queda no período. A maior quantia vai para assistência hospitalar e ambulatorial.

O sistema DATASUS permite analisar especificamente valores totais de gastos no Brasil pelo SUS em procedimentos obstétricos, conforme série anual exposta na Figura 2:

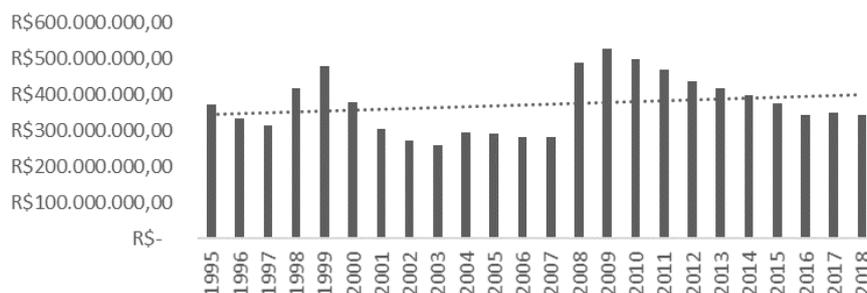


Figura 2: Valor total Brasil de gastos em procedimentos obstétricos, deflacionados IPCA

Fonte: Adaptado de TABNET e DATASUS.

Para ilustrar, em 2018 foram realizados 2.252.896 Atendimentos e Internações Hospitalares (AIH) para serviços de parto e obstetrícia, e outros 213.173 procedimentos de curetagem realizados em abortos. Os custos médios para internação hospitalar, parto e realização de curetagem são apresentados na Figura 3.



Figura 3: Valor médio AIH de parto e obstetrícia e AIH curetagem por ano

Nota: Dados disponíveis somente entre os anos 1995 e 2018.

O valor médio encontrado para AIHs de tais procedimentos é relativamente baixo, considerando a complexidade cirúrgica envolvida. Em partos e procedimentos obstétricos, o valor médio é em torno de R\$ 150,00 por internação, ao passo que em curetagens é em torno de R\$ 60,00.

Atenção e Imagem do Aborto em Diferentes Fóruns

Os resultados encontrados nos diferentes fóruns são agora apresentados, iniciando com uma síntese por tom da imagem política, a atenção em termos de proposições e pronunciamentos, para depois apresentar em ordem cronológica os principais achados, elencando eventos focalizadores e atores-chave nesse período. Essa linha cronológica, subdividida em três momentos, contém informações sobre as discussões no âmbito do STF. A Tabela 1 sintetiza os registros classificados conforme o tom da política.

Tabela 1: Número de registros por tom da imagem da política do aborto

Fóruns e unidades de análise		Tom da imagem da política do aborto			Total
		Contrário	Favorável	Neutros e/ou incoficáveis	
Câmara dos Deputados	Proposições	154	76	138	368
	Pronunciamentos	831	203	142	1176
	Proposições	8	9	16	33
Senado	Pronunciamentos	155	71	72	298
	Atores em audiências públicas	20	24	-	44
	Estadão	71	55	16	142
Atores citados em jornais (1ª página)	Folha	58	60	28	146
	O Globo	46	50	10	106
	Votos de ministros	2	9	-	11
	Atores em audiências públicas	25	49	5	79
Total de registros analisados		1370	606	427	2403
Percentual		57,01%	25,21%	17,78%	100%

Considerando conjuntamente os fóruns em análise, há uma maioria de registros contrários ao aborto e uma parcela significativa (17,78%) de registros neutros ou incoficáveis. Segundo a Tabela 1, na Câmara e no Senado o tom predominante é contrário ao aborto, especialmente na Câmara; ao passo que na mídia e no STF, predomina uma postura favorável à sua descriminalização. Entre 1988 e 2020, foram apresentadas 401 proposições no Congresso Nacional, das quais 33 foram no Senado e 368 foram na Câmara. Dessas, 154 foram contrárias, 76 favoráveis e 138 neutras.

Deputados e Senadores citam esporadicamente reportagens de jornais e revistas sobre o tema. Nos jornais, são frequentes citações do que acontece na esfera política, especialmente sobre presidenciais, presidentes eleitos e Ministros, como o da Saúde, além de reportagens sobre casos de grande comoção e pesquisas sobre o tema.

Analisando especificamente a produção legislativa, a Figura 4 mostra um panorama temporal com oscilações na atenção dada à questão do aborto no Congresso Nacional, evidenciando uma tendência de crescimento ao final do período.

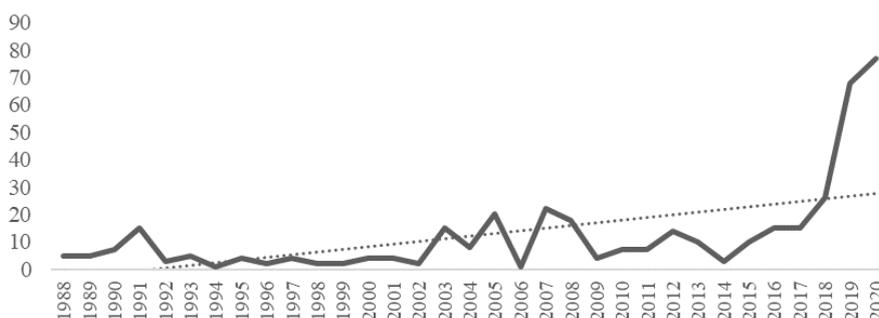


Figura 4: Proposições de leis sobre o aborto - total Câmara e Senado por ano

As pontuações (picos na Figura 4) foram resultado predominantemente da atividade na Câmara dos Deputados, ao passo que, no Senado, a atividade legislativa se intensifica a partir de 2012. A partir de 2018, aumentam o número de projetos de lei e de requisições de informações e de audiências públicas, ano marcado pelas eleições e transição para o governo Bolsonaro, bem como pela realização de audiências públicas sobre a ADPF 442 (Supremo Tribunal Federal, 2017), que trata sobre a descriminalização do aborto. Entre 2019 e 2020, há significativo aumento no número de proposições legislativas, entre projetos de lei, requerimentos de informações e esclarecimentos a membros do Executivo, especialmente dos Ministérios da Saúde e de

Direitos Humanos. Além disso, 2020 finaliza com vários Projetos de Decreto de Lei (PDL) propondo sustar atos normativos do Executivo, alguns contrários e outros favoráveis ao aborto.

Proposições de lei favoráveis ao aborto tendem a justificar suas ementas alegando a obrigatoriedade de garantir o atendimento pelo SUS dos casos previstos em lei (Projeto de Lei n. 20, 1991), o direito ao aborto, à saúde sexual e reprodutiva (Projeto de Lei n. 7.633,2014), ou modificar os artigos do Código Penal sobre o assunto (Projeto de Lei n. 5.069, 2013). Já as proposições contrárias tentam aprovar um estatuto do nascituro (Projeto de Lei n. 478, 2007), criar Frentes Parlamentares contrárias ao aborto, realizar audiências públicas, e também buscam aumentar as restrições do Código Penal. Proposições neutras envolvem aspectos procedimentais do Congresso e projetos sobre serviços de saúde, sem inserir-se na disputa pelo enquadramento da imagem do aborto.

A Figura 5 apresenta o total de registros da Câmara dos Deputados e do Senado (proposições e pronunciamentos) e total de atores citados em reportagens de capa de jornais. Ao longo do tempo, há pontuações na linha correspondente à Câmara dos Deputados e à mídia, movimento nem sempre acompanhado pelo Senado. Entre os atores mais ativos, alguns discutiram a questão como Deputado e Senador, como Marta Suplicy (MDB/SP) e Magno Malta (PR/ES), cada qual com seu posicionamento.

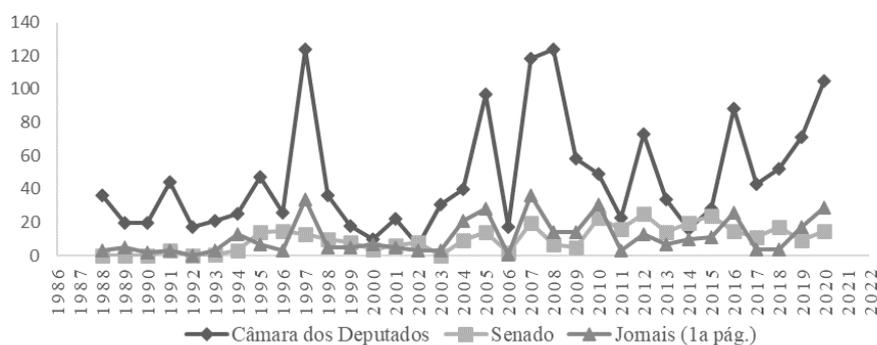


Figura 5: Total de registros por fórum de política – Câmara, Senado e mídia

A Câmara mostra tendência para a manutenção do *status quo*, com um tom predominantemente contrário ao aborto. Pela Figura 5, verifica-se que não há uma superposição perfeita de tendências entre Senado e Câmara, embora a atenção da mídia e do Congresso, como um todo, seguem tendências similares. Não se percebe, entretanto, que um eventual aumento do tratamento da mídia influencie o tratamento no Congresso.

A quantidade anual de pronunciamentos favoráveis, contrários e neutros, pode ser observada na Figura 6. Diferentemente, os atores citados em reportagens de capa de jornais representam uma leve tendência favorável ao aborto, na medida que permitem identificar tanto atores que buscam mudanças, quanto os que defendem posições contrárias.

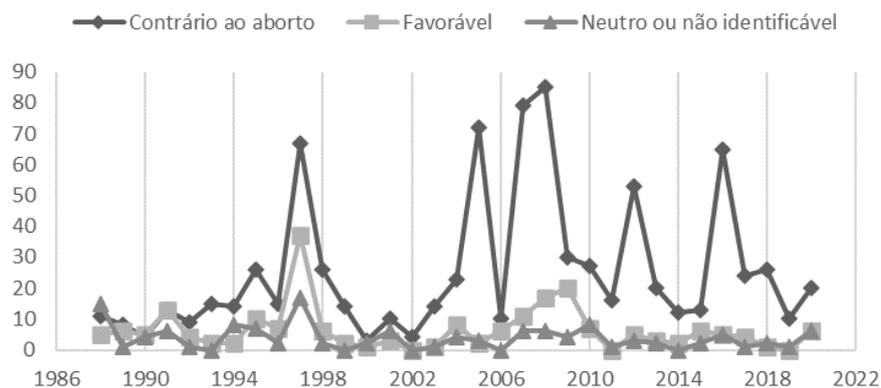


Figura 6: Número de Pronunciamentos de Deputados Federais por tom de política 1988-2020

Reportagens trazem exemplos de temáticas, decisões e atores internos e externos ao governo relacionados ao aborto. Entre 1988 e 2020, os três jornais somaram juntos 32.865 reportagens sobre o tema, sendo 10.240 registros do Estadão, 12.549 da Folha de SP e 10.076 do O Globo. Embora a análise esteja limitada apenas a reportagens de capa, a atenção despendida ao longo dos anos permite notar um paralelismo na oscilação entre o número de reportagens, como exposto na Figura 7. Em poucos anos, os jornais mostram um comportamento diferente dessa oscilação, como é o caso do período 1998-2000, em que o Estadão oscila positivamente enquanto os demais reduzem o número de reportagens.

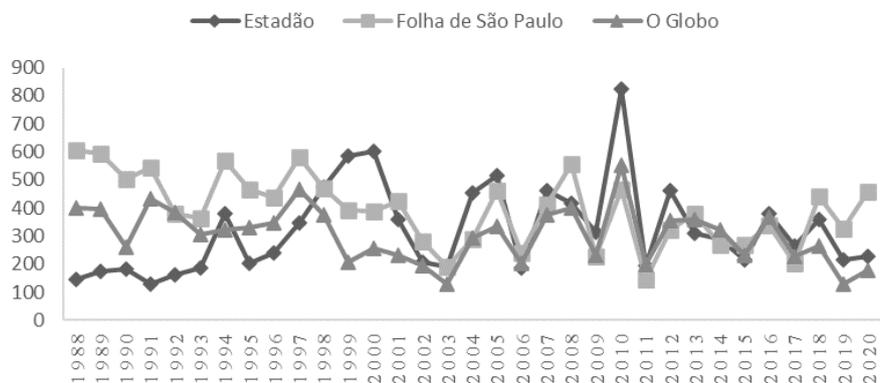


Figura 7: Número de reportagens sobre o aborto por jornal e por ano

O ano de 2020 se encerra com o jornal Folha de SP dedicando mais reportagens à questão, especialmente com o desfecho de 2020 na Argentina, onde se aprovou a descriminalização do aborto até a 14ª semana de gestação, entre outros detalhamentos (Freitas, 2020). Como abordado a seguir, a mídia e o Congresso discutem projetos de lei, a atuação do Executivo e do STF, entre outros eventos focalizadores sobre o aborto. Os mais significativos serão apresentados cronologicamente na próxima seção.

De 1988 a 1997: Constituição Federal de 1988 e Eventos Focalizadores

Como o texto da Constituição da República Federativa do Brasil (1988/2016) não explicitou o termo “desde a concepção”, embora originalmente aprovado no art. 259 da Assembleia Nacional Constituinte (Brasil, 1988, art. 259, p. 10819), foi posteriormente retirado em votação. Desde então, atores internos e externos ao governo vêm articulando esforços tanto para manter a regulação vigente, quanto para promover mudanças. Eventos internacionais ocorridos na época tratavam de questões como saúde e direitos das mulheres: a

Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizado no Cairo (Egito) e reportada pela Folha, em 1994; a IV Conferência Mundial das Mulheres em Pequim, em 1995, ambos citados no Senado e na Câmara; além de uma menção da Conferência da União Internacional para Estudos Científicos da População.

Pela cobertura jornalística, percebe-se a citação de atores vinculados à Igreja Católica quando apresenta informações contrárias ao aborto, trazendo a perspectiva da Confederação Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) – citada mais de 50 vezes – o Vaticano e o papa. A visita ao Brasil do papa João Paulo II, em 1997, foi um evento em que o tema do aborto e o direito à vida são discutidos pelo Congresso e pelos jornais, reforçando a visão contrária ao aborto.

Concomitantemente, destacava-se a pretensão do ministro Celso de Mello, do STF, de ampliar o aborto legal (Freitas, 1997). Nesses 10 anos, a Câmara dos Deputados apresentou 17 iniciativas legislativas favoráveis, 17 de tom contrário e 13 neutras, a maioria já arquivada. Entre os proponentes de projetos de lei favoráveis à descriminalização do aborto, pode-se citar: José Genuíno (PT-SP), Luis Salomão (PDT- RJ), Cristina Tavares (PSDB-PE), Eduardo Jorge (PT-SP), Sandra Starling (PT-MG), Nobel Moura (PTB-RO) e Gilvam Borges (PRN-AP).

Por outro lado, há também proposições legislativas para aumentar os casos considerados como crimes ou para aumentar a sua pena. Pode-se citar as iniciativas encaminhadas por Matheus Iensen (PMDB-PR) e Inocêncio Oliveira, PFL-PE, que propôs a criminalização em caso de anúncio de meio de provocar aborto. Em 1990, aparecem duas propostas legislativas sobre planejamento familiar.

Entre as proposições que continuam em tramitação, cabe destacar o Projeto de Lei n. 20 (1991), de Eduardo Jorge (PT-SP), sobre a obrigatoriedade de atendimento dos casos de aborto previstos no Código Penal, pelo SUS. Entre as poucas proposições transformadas em lei está o Projeto de Lei n. 1.104 (1991) de mesma autoria, a partir do qual não se considera falta ao serviço a ausência da trabalhadora durante licenciamento compulsório por motivo de aborto.

Conforme as Figuras 6 e 7, no ano de 1997 há um pico de atenção, especialmente na mídia e na Câmara de Deputados. O ano é marcado pela visita do papa e a mídia noticia que o Ministro da Saúde é contrário ao aborto, especialmente após a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara aprovar projeto que autoriza a rede pública a fazer abortos quando houver gravidez em caso de estupro ou risco de vida para a mulher, segundo os jornais Estadão e Folha. Fernando Henrique Cardoso (FHC) expressou que sancionaria tal projeto se ele passasse pelo Congresso. Ainda, se noticia que o presidente da Igreja Luterana do Brasil se reúne com FHC e se manifesta favorável ao aborto. CNBB, bispos e o papa seguem sendo citados como contrários ao aborto.

De 1998 a 2007: Novo Enquadramento à Questão do Aborto

Em termos políticos, esse período abrange o segundo mandato de FHC e o primeiro mandato do governo Lula. No Executivo, percebe-se uma mudança no tom da política do Ministro da Saúde (José Gomes Temporão). No período anterior, as áreas médica e saúde mantinham tom mais neutro de acordo com a mídia, passando a uma postura mais favorável no Conselho Federal de Medicina e no Conselho Nacional de Saúde nos casos de anencefalia.

Na Câmara são apresentadas 39 iniciativas de tom contrário ao aborto, 16 favoráveis e 21 neutras, essas, exemplificadas por requisições de informações, pedido de consultas plebiscitárias, entre outros. Das favoráveis, seis proposições foram feitas por deputados filiados ao PT. Em 2004, o Conselho Nacional dos Trabalhadores da Saúde apresentou a ADPF 54 ao STF por meio do então advogado Luís Roberto Barroso (Supremo Tribunal Federal, 2013), que apresentou posicionamento favorável pela descriminalização do aborto até à 12ª semana de gestação. Os picos na atenção da Câmara dos Deputados ocorrem em 2005 e 2008

(ver Figura 5), em parte como uma reação à discussão da ADPF e devido às proposições sobre anencefalia apresentadas no período.

Destaca-se o uso da expressão “direito ao aborto legal” no Projeto de Lei n. 605 (1999) (Professor Luizinho, PT-SP), além de outros projetos favoráveis à despenalização do aborto. O Deputado Dr. Pinotti (PFL-SP), que viria a participar das audiências no STF, sustenta a isenção de pena ao médico que pratica o aborto de feto portador de anencefalia, mediante comprovação por laudo independente de dois médicos. Tanto no Congresso quanto na mídia emergem debates sobre a exigibilidade do boletim de ocorrência para casos de gravidez decorrente de estupro durante março e abril de 2004 e 2005, citando o Ministério da Saúde, a Associação Médica Brasileira, e ministro do STF (Collucci, 2005).

Destaca-se a atuação de Severino Cavalcanti (PPB-PE), Osmânio Ferreira (PTB-MG) e Luiz Bassuma (PT-BA), deputados federais contrários ao aborto. Desse período, continua em tramitação o Projeto de Lei n. 478 (2007), de Luiz Bassuma (PT-BA) e Miguel Martini (PHS-MG), propondo um estatuto do nascituro, no qual se apensou projeto cuja ementa propõe assistência à mãe e ao filho gerado em decorrência de estupro. O período também é marcado pela entrada de Frentes parlamentares em defesa da vida e contra o aborto, de Luiz Bassuma, em 2005, e Leandro Sampaio, em 2007.

A visita do papa Bento XVI ganhou a atenção nacional em 2007, noticiando seu encontro com o presidente Lula que, diante do posicionamento do papa, evitou o tema do aborto, segundo os jornais. A mídia cita a Frente Parlamentar contrária ao aborto e a organização Católicas pelo Direito de Decidir.

Como apontado por Capella (2020), percebe-se que a discussão da questão do aborto envolve a atenção seletiva de informações. Os atores envolvidos tendem a reunir informações e argumentos que reforçam sua visão e valores sobre a questão, em detrimento de outros pontos. Além disso, há limites no processamento de informações devido ao tempo, acesso às informações e ao próprio processo legislativo.

De 2008 a 2020: o Debate no Fórum do STF

Nesse período, o PT esteve à frente do governo até o ano de 2016. Inicia-se com grande atenção pela Câmara dos Deputados, em 2008; diminui e oscila até 2020, movimento nem sempre acompanhado pelo Senado e jornais (ver Figura 5). Há um pico no número de iniciativas legislativas e o tom dos pronunciamentos na Câmara se mantém predominantemente contrário. Nos jornais, a questão ganha maior atenção em 2010, ano eleitoral em que o assunto é pauta no debate entre presidencialistas (Barreras, 2013). Diferentemente de outros momentos, são citados mais atores que mantêm tom contrário do que favorável.

Salvador Zimbaldi (PDT-SP) encaminha o Requerimento n. 1.219 (2011) para o registro da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Vida – Contra o Aborto –, composta por Deputados e Senadores. Ainda tramita o Projeto de Lei n. 5.069 (2013), apresentado coletivamente, que tipifica como crime contra a vida o anúncio de meio abortivo e prevê penas específicas para quem induz a gestante a sua prática. Alberto Filho (PMDB-MA) fez duas requisições para realização de Sessão Solene em homenagem ao Movimento Nacional da Cidadania pela Vida – Brasil Sem Aborto –, nos anos 2012 e 2016. Além disso, o pastor Marco Feliciano (PSC-SP) propõe instituir o Dia Nacional de Conscientização Antiaborto.

Nesse período, os partidos contrários, no âmbito da Câmara, foram MDB e PSC. Contudo, dentro do próprio PSC há posicionamentos diferentes, como o de Régis de Oliveira (PSC-SP). No Senado, o Senador Magno Malta participa ativamente contra o aborto, em fórum no qual ocorrem várias audiências públicas, de 2014 em diante.

De tom favorável, apresenta-se o Projeto de Lei n. 7.633 (2014, p. 1, art. 1º), de Jean Wyllys (PSOL-RJ), focado em saúde sexual e reprodutiva, tratando da humanização da assistência materno-infantil durante o ciclo gravídico-puerperal, “incluindo-se o abortamento, seja este espontâneo ou provocado”. Também é requisitado audiência pública para debater sobre o aborto nos casos de gestantes infectadas pelo Zika vírus. O problema do Zika vírus e da microcefalia são associados ao planejamento familiar e ao aborto e, em 2020,

a pandemia do coronavírus faz surgir projetos e requerimentos pela garantia da saúde sexual e reprodutiva, vistos como contraditórios por aqueles que defendem a vida.

Uma característica desse período é a discussão, paralela ao Congresso, no fórum de política do STF. A discussão da ADPF 54 (Supremo Tribunal Federal, 2013) iniciou em 2004, mas é nesse período em que ocorrem as audiências públicas e o STF toma sua decisão sobre o caso de fetos com anencefalia (nove votos a favor e dois contrários), que produziu a mudança legal e política mais significativa do período. Para atores, juristas e filósofos da área do Direito, tal decisão ilustra o ativismo judicial em andamento, fenômeno que ocorre simultaneamente em vários países e é discutido como uma apropriação de competências do legislativo. Além disso, a ADPF 442 (Supremo Tribunal Federal, 2017) continua tramitando, e consiste em uma solicitação do PSOL pela descriminalização do aborto até a 12ª semana de gestação. A Tabela 2 caracteriza o tom dos discursos de participantes em audiências públicas no STF.

Tabela 2: Número de participantes no Supremo Tribunal Federal por tom

<i>Número de participantes em audiências no STF</i>				
<i>ADPFs</i>	Favorável	Contrário	Neutro	Total
<i>ADPF 54</i>	15	9	3	27
<i>ADPF 442</i>	34	16	-	50
<i>Total</i>	49	25	3	77*
<i>Percentual</i>	63,6%	32,5%	3,9%	100%

Nota. *Não foi possível identificar o posicionamento de dois participantes.

Nas audiências de agosto de 2018, participaram representantes de organizações nacionais e internacionais: 14 entidades oriundas da academia, principalmente, da área médica e do direito; 10 da sociedade civil; oito religiosas e/ou baseadas na fé; três associações da área jurídica, além de representantes de entidades governamentais (Defensoria Pública, Procuradoria Geral da União, Ministério da Saúde) e agentes políticos; seis organizações estrangeiras favoráveis à descriminalização do aborto: *Center for Reproductive Rights*, Consórcio Latino-Americano contra o Aborto Inseguro (CLACAI), *Health, Access, Rights – IPAS*, *Human Rights Watch*, *International Women’s Health Coalition* (IWHC) e *Women on Waves*. Não houve participação de atores internacionais contrários ao aborto, por motivos desconhecidos. A predominância do tom favorável ao aborto no fórum do STF (63,6%) e a participação de grupos de interesse que o enquadram como direito da mulher, reforçam a possibilidade de mudanças na política a partir das deliberações em detrimento à discussão mais ampla e representativa da sociedade via Congresso Nacional, ambiente no qual também pode ocorrer mudanças, conforme tramitação do Projeto de Lei do Senado n. 236 (2012) de reforma do Código Penal, entre outros projetos incrementais.

A atuação do STF em relação ao aborto é uma preocupação de senadores e deputados, e foi possível identificar, neste estudo, o predomínio de atores de tom favorável nesse fórum. Como exposto por Baumgartner e Jones (2009), a entrada de outro fórum, como o protagonismo do STF, pode diluir um monopólio de política, nesse caso do Congresso, e promover mudanças abruptas frente ao contexto habitualmente estável. Evitar mudanças abruptas e garantir a estabilidade constitucional seria o papel de um judiciário menos ativista, especialmente recomendável para democracias em consolidação (Souza & Pinheiro, 2020). Desde a ADPF 54 e com as mudanças no contexto internacional, a mobilização pela descriminalização do aborto e a resposta de movimentos pró-vida têm aumentado. Durante o período analisado, são marcas das dinâmicas da agenda dessa política, o uso de termos como “direito ao aborto”, o apoio de organismos internacionais à sua descriminalização e participação direta no contexto nacional, bem como uma defesa do argumento dos direitos sexuais e reprodutivos e da autonomia das mulheres.

A partir de 2019, o governo Bolsonaro assume uma agenda contrária ao aborto, como percebido pela mídia e parlamentares, o que acaba por afetar a dinâmica de proposições favoráveis e contrárias no Congresso, visto

que o período analisado finaliza com significativo crescimento no número de projetos de lei. Nesses fóruns, novos eventos ou informações são empregados para propor mudanças, como o Zika vírus e a microcefalia; os casos dramáticos, tal qual o estupro de uma menina de 10 anos, seguido de gravidez; e, mais recentemente, os serviços de saúde frente à pandemia do coronavírus.

Nos argumentos, há uma similaridade em termos de sua natureza, atores citados e origem. Esses elementos estão relacionados a quatro temas principais: direito, religião, medicina e ética/moral, algo similar ao encontrado por Chaqués-Bonafont *et al.* (2015) na Espanha, pois discutem questões como dignidade da pessoa humana, direitos e responsabilidades, e julgam os valores e normas inerentes às proposições (Machado & Cook, 2018). Considerar os fundamentos dos argumentos poderia elucidar as noções morais dos atores envolvidos, percebendo as divergências e convergências presentes em diferentes fóruns de política. Assim, seria possível compreender mais a fundo o aborto para então subsidiar a discussão e as diretrizes do Estado para a questão.

O ativismo do Judiciário em anos recentes, pode representar uma estratégia de grupos favoráveis ao aborto na medida em que o Congresso Nacional parece representar um entrave às decisões de política pública buscadas por esses grupos. Os períodos iniciais dos dois mandatos de Lula na presidência, representam um aumento do tratamento do assunto no Congresso, mas não se pode dizer que os defensores tenham sido bem-sucedidos em suas tentativas. Pode-se considerar que a composição do STF passou a refletir um perfil mais pró-aborto, então, justifica-se a movimentação dos atores para esse fórum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar como os diferentes fóruns de política interferem nas dinâmicas da agenda do aborto, a partir da análise da atenção dedicada à questão, dos atores envolvidos na discussão e suas preferências em termos de imagem da política. Para a análise, buscou-se abranger a agenda legislativa, a agenda da mídia e o fórum do Supremo Tribunal Federal. Analisando as proposições legislativas e pronunciamentos feitos na Câmara e no Senado, a participação em audiências públicas, a repercussão em primeiras páginas de jornais, bem como as deliberações e audiências públicas no STF, foi possível analisar as dinâmicas da agenda do aborto entre os anos de 1988 e 2020. Analisou-se o tom da imagem da política do aborto em 2.403 registros, categorizando os posicionamentos como neutros, contrários ou favoráveis ao aborto.

Foram observadas as oscilações na atenção dada à questão (pontuações) ao longo dos anos, bem como o paralelismo ou não entre os diferentes fóruns em análise. Além disso, a análise de atores e imagem da política permitiu apresentar cronologicamente três períodos de discussão sobre o aborto: entre 1988 e 1997, período da promulgação da Constituição Brasileira de 88 e da realização de eventos focalizadores; entre 1998 e 2007, período marcado por novas imagens associadas à questão; e entre 2008 e 2020, período em que se destaca a discussão no STF.

Nesses 33 anos, as proposições de lei no Congresso apresentam tendência de crescimento, em termos quantitativos, sendo que Câmara e Senado revelam um posicionamento contrário em relação ao aborto em número superior ao favorável à descriminalização. Contudo, durante as audiências públicas realizadas no Senado, há uma maior representatividade de atores externos ao governo e de tom favorável. A amostra da mídia e as audiências públicas ocorridas no STF, assumem o posicionamento favorável à descriminalização como predominante. Fatos geradores de grande comoção social e o posicionamento de representantes do governo, como Ministros e Presidente, são monitorados pelos atores com interesse na questão. Contudo, as mudanças ocorridas ou em curso, que podem provocar mudanças, estão associadas à discussão via Supremo Tribunal Federal.

Investigar o STF como fórum adicional de análise, mostrou-se crucial para elucidarmos a dinâmica entre estabilidade e mudança na agenda, na medida em que ele ameaça o monopólio de política do Congresso, já que o papel ativo desse órgão nas decisões sobre a questão o transforma em fórum de política.

As limitações desta pesquisa, como a amostra de somente reportagens de capa de jornais, podem ser fonte de um estudo longitudinal futuro. Outra possibilidade seria se aprofundar nos pronunciamentos internos às comissões do Congresso, nas audiências públicas da Câmara dos Deputados e no conteúdo dos memoriais dos participantes no caráter de *amicus curiae* das audiências no STF, de modo a mapear tematicamente os argumentos favoráveis e contrários ao aborto, analisando as dimensões de seus argumentos em termos legais, filosóficos, biológicos e morais. Além disso, a composição da Câmara dos Deputados e do Senado, no que tange à representação feminina e de grupos minoritários, pode ser um aspecto importante para se compreender a mudança ou estabilidade no Congresso, o que permanece como um possível estudo futuro.

Outro estudo pode ser empreendido para compreender como as sessões do STF e suas audiências foram definidas, uma vez que houve o predomínio de atores favoráveis ao aborto sendo chamados a pronunciamento. Isso pode refletir uma estratégia dos defensores do aborto na Corte, todavia, somente um estudo mais aprofundado poderá averiguar tal hipótese. Considerando a atenção dispensada pelo Congresso, não é possível acusá-lo de negligenciar a questão, contudo, a busca de um novo fórum pode representar uma estratégia para influenciar as políticas sobre o aborto.

REFERÊNCIAS

- Almeida, L. A., Gomes, R. C. (2018). Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. *Cad. EBAPE.BR*, 16(3), 444-455.
- Ames, M. C. F. D. C., Zappellini, M. B., Serafim, M. C., Colonetti, A. (no prelo). Dinâmicas da agenda do aborto no Senado Federal: de 1988 a outubro de 2020. *Cad. EBAPE.BR*.
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*. (5a. ed.). Boston: Houghton Mifflin Company.
- Anderson, S. E., Deleo, R.A. de, Taylor, K. (2020). Policy Entrepreneurs, Legislators, and Agenda Setting: Information and Influence. *Policy Studies Journal*, v. 48, n. 3, p. 1-25.
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barreras, S. E. O. B. (2013). *O agendamento do aborto na campanha presidencial brasileira em 2010: reverberação e silenciamento estratégicos em imprensa, mídia sociais e candidatos*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. Recuperado de <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/81209/000904505.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D. (2009). *Agendas and Instabilities in American Politics*. (2a ed.). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., Wilkerson, J. (2011). The Dynamics of Policy Change in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 44(8), 947-972.
- Birkland, T. E. (2005). *An introduction to the policy process*. (2a. ed.). Armonk: M. E. Sharpe.
- Brasil. (1988, maio 27). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Ano 2, n. 251. Brasília, DF. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/251anc27mai1988.pdf#page=>
- Brasil. (2015). *Norma técnica: atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios*. Brasília: Ministério da Saúde.
- Brasil. (2016). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. Recuperado de https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. (Obra original publicada em 1988).
- Calkin, S., Kaminska, M. E. (2020). Persistence and change in Morality Policy: the role of the Catholic Church in the Politics of Abortion in Ireland and Poland. *Feminist Review*, 124(1), 86-102.
- Camargo, T. M. C. R. (2020). Narrativas pró-direito ao aborto no Brasil, 1976 a 2016. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(1), 1-13.
- Capella, A. C. N. (2016). Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cad. EBAPE.BR*, 14(5), 486-505.

- Capella, A. C. N. (2020). Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1498-1512.
- Chaqués-Bonafont, L., Palau, A. M., Baumgartner, F. R. (2015). *Agenda Dynamics in Spain*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Cobb, R. W., Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics: The dynamics of agenda building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Collucci, C. (2005, março 10). Governo facilita aborto legal na rede pública. *Folha de SP*. 27.735/Caderno Cotidiano, p. C1.
- Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. (1940, 07 de dezembro). Código Penal. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm
- Engeli, I., Green-Pedersen, C., & Larsen, L. T. (Eds.). (2012). *Morality Politics in Western Europe: parties, agendas and policy choices*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Estadão. (2020, dezembro 30). *Senado argentino aprova aborto*. Internacional. Recuperado em 4 janeiro, 2021, de <https://tv.estadao.com.br/internacional,senado-argentino-aprova-aborto,1144477>.
- Finnis, J. (2019). Unborn Human Life and Fundamental Rights: Concluding Reflections. In P. Zambrano, W. Saunders. (Eds.). *Unborn Human Life and Fundamental Rights: Leading Constitutional Cases under Scrutiny* (pp. 255-265). Berlin: Peter Lang.
- Freitas, S. (1997, agosto 28). *Presidente do STF defende a Ampliação da Lei*. Folha de SP. 24.984/Saúde 3, p. 3.
- Guzzeti, F. (2020, dezembro 31). *Argentina aprova legalização do aborto*. Folha de SP., 33.510. p. 1.
- Howlett, M., Ramesh, M., Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Knill, C. (2013). The study of morality policy: analytical implications from a public policy perspective. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 309-317.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2a ed.). New York: Longman.
- Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. (2002, janeiro 10). Institui o Código Civil. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm.
- Luna, N. (2014). Aborto no Congresso Nacional: o enfrentamento de atores religiosos e feministas em um estado laico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 14, 83-109.
- Lobato, S. J. S., Pinheiro, V. S. (2020). O nascituro como pessoa humana: a constituição e o código civil como fundamentos para a personalidade do embrião humano. *Revista Eletrônica Acervo Saúde*, 49, 1-7.
- Machado, M. R. A., Cook, R. J. (2018). Constitutionalizing abortion in Brazil. *Revista de Investigações Constitucionais*, 5(3), 185-231.
- Mantovani, D. M. (2014). *Quem agenda a mídia: um estudo de agenda-setting a partir da tematização do aborto nas eleições de 2010*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Recuperado de https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17179/1/2014_DeniseMariaMantovani.pdf.
- Martinelli, K. G., S, E. T. Santos Neto, Gama, S. G. N., Oliveira, A. E. (2014). Adequação do processo da assistência pré-natal segundo os critérios do Programa de Humanização do Pré-natal e Nascimento e Rede Cegonha. *Rev Bras Ginecol Obstet.*, 36(2), 56-64.
- Miguel, L. F., Biroli, F., Mariano, R. (2017). O direito ao aborto no debate legislativo brasileiro: a ofensiva conservadora na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, 23(1), 230-260.
- Mooney, C. Z. (2000). The decline of federalism and the rise of morality-policy conflict in the United States. *Publius*, 30(1), 171-188.
- Munson, Z. W. (2018). *Abortion politics*. Medford: Polity.
- Portaria n. 1.459, de 24 de junho de 2011*. (2011, junho 24). Institui no Âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS – a Rede Cegonha. Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1459_24_06_2011.html

- Projeto de Lei do Senado n. 236, de 2012.* (2012). Reforma do Código Penal Brasileiro. Brasília, DF. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>
- Projeto de Lei n. 20, de 1991.* (1991). Dispõe sobre a obrigatoriedade de atendimento dos casos de aborto previstos no Código Penal, pelo Sistema Único de Saúde. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14943>
- Projeto de Lei n. 1.104, de 1991.* (1991). Dá nova redação ao inciso II, artigo 131, da Consolidação das leis do trabalho. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=187407>
- Projeto de Lei n. 605, de 1999.* (1999). Dispõe sobre a obrigatoriedade dos servidores das Delegacias de Polícia informarem às vítimas de estupro sobre o direito de aborto legal. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15645>
- Projeto de Lei n. 478, de 2007.* (2007). Dispõe sobre o Estatuto do Nascituro e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=345103>
- Projeto de Lei n. 5.069, de 2013.* (2013). Acrescenta o art. 127-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565882>
- Projeto de Lei n. 7.633, de 2014.* (2014). Dispõe sobre a humanização da assistência à mulher e ao neonato durante o ciclo gravídico-puerperal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617546>
- Ramos, A. L. P., & Seta, M. H. de (2019). Atenção primária à saúde e Organizações Sociais nas capitais da Região Sudeste do Brasil: 2009 e 2014. *Cad. Saúde Pública*, 35(4), 1-15.
- Requerimento n. 1.219, de 2011.* (2011). Requerimento de Criação de Frente Parlamentar. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=497726>
- Ribeiro, M. S., Pinheiro, V. S. (2017). A dignidade da pessoa humana e o direito à vida do nascituro: fundamentos biológicos, filosóficos e jurídicos. *R. Dir. Gar. Fund.*, 18(3), 139-176.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. In Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (1999). *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder: Westview Press.
- Santos, I. F., Gabriel, M., Mello, T. R. C. (2020). Sistema Único de Saúde: marcos históricos e legais dessa política pública de saúde no Brasil. *Revista Humanidades e Inovação*, 7(5), 381-391.
- Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2a ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- Souza, E. B., & Pinheiro, V. S. (2020). Uma análise sobre o originalismo no contexto do ativismo judicial brasileiro. *Direitos Fundamentais & Justiça*, 14(42), 535-554.
- Sowell, T. (2011). *Os Intelectuais e a Sociedade*. (M. G. Righi, Trad., Cap. 6, pp. 247-316). São Paulo: É Realizações.
- Supremo Tribunal Federal. (2013, abril 30). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54*. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF. Recuperado de <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>
- Supremo Tribunal Federal. (2017, março 8). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 442*. Relatora Ministra Rosa Weber. Brasília, DF. Recuperado de <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 14955238>
- Studlar, D. T., Burns, G. J. (2015). Toward the permissive society? Morality policy agendas and policy directions in Western democracies. *Policy Sci*, 48, 273-291.
- Willians, D. K. (2009). *Defenders of the unborn: the pro-life movement before Roe vs. Wade*. New York: Oxford University Press.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., Fritzen, S. (2014). *Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP.
- Zapelini, M. B., Lima, J. G., Guedes, M. C. (2017). Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967– 2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. *RIGS: Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, 6(3), 153-174.