

A LITERATURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A LEGALIZAÇÃO DO ABORTO: observações iniciais

Isabela Assunção de Oliveira Andrade*

Resumo

Este artigo pretende discutir de forma introdutória a relação entre a literatura de Políticas Públicas e as questões que cercam a temática do aborto, tendo como foco o processo de Montagem de Agenda. Para tanto, faz-se uso da revisão bibliográfica dos principais autores acerca do referencial teórico supracitado junto ao debate acerca do aborto na teoria política de modo geral, articulando com alguns aspectos empíricos da política brasileira, considerando, sobretudo, as eleições presidenciais de 2010 – período em que a discussão acerca do aborto assumiu uma característica relativamente predominante. A partir da reflexão teórica, constata-se que a discussão do aborto a partir das lentes das Políticas Públicas favorece o afastamento de questões religiosas e morais que costumam permear o tema e, além disso, ao convocar a ação estatal, aprofunda o diagnóstico liberal que restringe a prática somente ao direito individual.

Palavras - chave: aborto; políticas públicas; legalização do aborto

Abstract

This article intends to discuss in an introductory way the relationship between Public Policy literature and issues surrounding abortion, focusing on the Agenda Assembly process. In order to do so, we make use of the bibliographical review of the main authors about the above mentioned theoretical reference in addition with the debate about abortion in political theory in general, articulating with some empirical aspects of Brazilian politics, especially considering the 2010 presidential elections – a period in which the discussion about abortion assumed a relatively predominant feature. Through the theoretical reflection, it is observed that the discussion of abortion from the lens of Public Policy allows the distancing of religious and moral issues that usually permeate the subject and, furthermore, in summoning the state action, it deepens the liberal diagnosis that restricts such practice only to individual rights.

Key – words: abortion; public policy; legalization of abortion

* Bacharela em Relações Internacionais (2014) pela Universidade Federal de Pelotas e mestranda em Ciência Política na mesma instituição. Tem interesse em Teoria Política, pesquisando mais especificamente pós-colonialismo e feminismos.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca efetuar, primeiramente, uma breve revisão do referencial teórico de Políticas Públicas, para que então seja possível realizar um exercício analítico em que se articulem teoria e alguns aspectos empíricos, envolvendo a questão da legalização do aborto – destacam-se, sobretudo, as discussões que permearam a corrida presidencial brasileira de 2010.

Falar em aborto no Brasil, ainda que no século XXI, causa grandes animosidades, em razão de ser um tema considerado tabu e, por isso, permeado de uma densa carga moral e religiosa. No entanto, sendo o aborto uma realidade, isto é, uma prática que ocorre independente de sua ilegalidade, considera-se extremamente urgente abordá-lo. Em virtude dos variados caminhos que o assunto pode nos levar a destrinchar, a opção por adentrar ao campo das Políticas Públicas justifica-se pela relevância social e científica. Sendo assim, intenciona-se discutir, de modo geral, a maneira pela qual a questão da legalização do aborto no Brasil se relaciona com literatura de Políticas Públicas.

Considera-se que o fato de o aborto ser crime em determinadas condições não justifica a falta de pesquisas referentes à temática na área disciplinar. Definir Políticas Públicas como ação do Estado é algo que tem se demonstrado demasiadamente superficial, principalmente se considerarmos as relações de poder que permeiam o jogo político. Certamente há caracterizações acerca das Políticas Públicas que são mais sofisticadas e, inclusive, mais intrigantes.

A definição aqui utilizada de Políticas Públicas – que será desenvolvida mais apropriadamente adiante – está centrada majoritariamente na assertiva de Dye, isto é, considerando também a inação do governo em determinada causa (RODRIGUES, 2010). Em outras palavras, a ilegalidade que cerca a interrupção da gravidez e todo o debate que envolve a questão é uma política na qual o Estado se recusa a adentrar com a seriedade necessária e, por isso, sua omissão pode ser enquadrada como uma Política Pública, alocada no âmbito da saúde. Ademais, dentre os estágios das políticas públicas que serão descritos posteriormente,

considera-se que a temática do trabalho se localiza na primeira etapa do ciclo, isto é, no processo de montagem da agenda.

Outra consideração oportuna a se apontar é referente à escolha em relacionar o aborto como um tema pertencente à saúde pública e que, em função disso, demanda uma política específica. Este enquadramento possibilita desviar o tema de alguns campos nebulosos, como o da religião e moral, e controversos, como quando o debate acaba por assumir um viés liberal. Este último exemplo parte de uma argumentação centrada somente no direito individual de escolha das mulheres em relação aos seus corpos e, muitas vezes, por carecer de problematizações mais significativas, demonstra-se insuficiente diante de um tema tão complexo. Estes assuntos também serão mais bem discutidos no decorrer do texto.

Indica-se a utilização de uma abordagem qualitativa, em que se fazem apontamentos modestos a respeito da temática. Assim, a partir das técnicas de pesquisa bibliográfica e, em menor medida, documental, o embasamento para este trabalho encontra-se na produção teórica referente às políticas públicas, advindas de artigos científicos e livros renomados na disciplina, bem como demais produções científicas em relação à questão da legalização do aborto. Por fim, o artigo está estruturado em três itens principais: 1) Políticas Públicas: breve resgate teórico – em que se reúnem algumas das principais contribuições a respeito da disciplina, tendo como foco central a montagem da agenda; 2) Aborto e teoria política – momento em que, de maneira modesta, se expõe algumas reflexões acerca do tema; e 3) Políticas Públicas e a legalização do aborto no Brasil – onde se relaciona as discussões sobre o aborto com as políticas públicas consideradas como “não decisão” e se discute a maneira como a questão se encaixa no primeiro estágio do ciclo de políticas públicas.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE RESGATE TEÓRICO

As políticas públicas, apesar de integrarem o escopo da Ciência Política, contam com uma formação multidisciplinar que reúne diversas áreas do conhecimento como economia, sociologia, gestão de

planejamento, geografia, entre outros (SOUZA, 2006). Essa formação faz com que o estudo possa adquirir um caráter bastante específico dependendo do assunto, sem perder a dimensão da Política Pública em si.

Em um primeiro momento, os grandes modelos analíticos da década de 1950 que integram a Ciência Política servem de diretrizes que conduzem os estudos de políticas públicas. Assim, marxismo, elitismo, corporativismo e pluralismo oferecem contribuições significativas para que se possa dar início a uma questão que se faz anterior à própria institucionalização da disciplina: “*de que maneira e por qual motivo determinadas decisões são tomadas e como tais decisões são transformadas em ação pública* (RODRIGUES, 2010, p.30) (grifo da autora)”.

Dessa maneira, cada vertente sugere determinadas respostas que envolvem diferentes atores e procedimentos. De modo sucinto, o modelo marxista centra-se na luta de classes e estabelece que o papel das instituições é o de assegurar a emancipação da classe operária; o elitismo atribui às elites dirigentes a condução das decisões acerca das políticas públicas; na visão corporativista atribui-se especial atenção aos grupos de pressão que, organizados em sindicatos ou federações, disputam e negociam determinadas políticas sob mediação do Estado; no pluralismo, diversos grupos de interesse atuam disputando sua influência sobre determinada pauta, sem que haja um poder moderador agindo sobre eles (GAPI – UNICAMP, 2002). Nota-se, portanto, que o estudo de Políticas Públicas envolve uma série de pressupostos teóricos que tangenciam noções de poder, Estado e instituições, e cada um dos modelos analíticos supracitados oferece considerações distintas a respeito destes tópicos centrais.

A área das Políticas Públicas consolidou-se de fato nos Estados Unidos no período da Guerra Fria. Autores renomados surgiram neste contexto e são referências quando se trata do tema, sendo conhecidos como “pais” ou “fundadores” dos estudos em Políticas Públicas (SOUZA, 2006). Neste aspecto, Celina Souza (2006) destaca os escritos de H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell reuniu teoria e empiria quando criou a expressão “policy analysis”, pois tornou possível aliar

as políticas governamentais e a avaliação destas – produzidas através do conhecimento científico de acadêmicos e especialistas. Simon trabalhou com um conceito muito valioso aos tomadores de decisão: o da racionalidade. Para o autor, os governos possuem algumas assimetrias na informação e agem de acordo com as condições que possuem e, por isso, são dotados de uma racionalidade limitada. Lindblom, por sua vez, questiona o papel da racionalidade e insere outras variáveis que influenciam nas decisões, como as eleições, burocracia, grupos de interesse dentre outros. Por fim, Easton, ao definir a Política Pública como um sistema dotado de especificidades, contribui sobremaneira para a área temática (SOUZA, 2006).

Como já mencionado anteriormente, não há um consenso a respeito de uma definição acerca do que são as políticas públicas. Segundo Souza (2006), Laswell criou a definição mais conhecida e utilizada no meio, definição esta que é também o título de sua obra mais conhecida: *Quem ganha o quê, quando e como?* (LASWELL, 1984).

Focando também na *politics*, ou seja, no processo político, estratégias, conflitos e sujeitos, Dye determina a Política Pública como sendo ação ou omissão do governo (RODRIGUES, 2010). Contribuições predecessoras como a de Bachrach e Baratz (1962) apontam que, tão importante quanto a decisão é a não-decisão e, em virtude disso, não se pode ignorar quando um indivíduo ou grupo opta por manter o *status quo* por razões de segurança. A não decisão é, portanto, uma das faces do poder e assim compõe a definição de Política Pública, que é especialmente relevante neste artigo, na qual a omissão é também uma forma de fazer política.

Acompanhando o desenvolvimento da disciplina, muitos autores se utilizam de um modelo de ciclo da Política Pública, em que se acompanha todo o processo pelo qual uma determinada política tende a passar. Novamente, há algumas variações na definição das etapas do ciclo e diferentes autores atribuem importâncias distintas para cada estágio mas, de modo geral, o ciclo de Política Pública se divide em: 1) Montagem da agenda; 2) Formulação de políticas; 3) Tomada de decisão política; 4) Implementação de

políticas; 5) Avaliação de políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).¹

Ressalta-se que, apesar deste ser um modelo que facilita as análises de Políticas Públicas e as torna mais inteligíveis, na prática o processo é mais complexo e menos linear do que sugere, como afirmam Howlett, Ramesh e Perl (2013). Uma dada política pode não preencher todos os requisitos do modelo ou seguir o mesmo ordenamento, por exemplo. Em suma,

enquanto o modelo do ciclo simples de cinco estágios auxilia a análise pelo desdobramento do processo político-administrativo em uma série de estágios distintos, este não ilumina as nuances e complexidades da policy-making pública dentro de cada estágio ou no ciclo como um todo (Idem, p. 17).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) dedicam-se a avançar no modelo dos estágios das políticas públicas deixando-o mais sofisticado. Assim, eles perpassam cuidadosamente em cada fase, destacando os respectivos elementos mais significativos. No entanto, os autores atribuem uma importância maior ao primeiro estágio – montagem da agenda – por considerá-lo o estágio mais crítico comparado aos demais. Embasando-se nesta lógica e devido à escolha do tema, o trabalho foca-se neste estágio, especificamente.

No que se refere à montagem da agenda, os autores pautam-se pela seguinte questão: “por que alguns problemas aparecem na agenda governamental e outros não? (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.103)”. Basicamente, a decisão do que deve ou não ser visto como problema e a maneira como isto se articula dentro do ciclo de uma Política Pública são de extrema importância para esta etapa.

A montagem da agenda dá-se a partir do momento em que um determinado fato adquire o status de problema e que, portanto, necessita de solução. Isso significa que

[o problema] foi isoladamente destacado para que o governo o leve em consideração entre a massa de problemas que existem numa sociedade em determinado momento. Isto é, ele foi elevado de seu status como objeto de preocupação para o status de um problema privado ou social e, finalmente, ao status de uma questão pública

(public issue) potencialmente sujeita à ação governamental (Idem, p.104).

A maneira como os problemas são construídos dentro da literatura especializada assume duas distinções. Problemas definidos objetivamente integram uma abordagem positivista que atribui proeminência ao papel das condições e estruturas sociais. Em contrapartida, o pós-positivismo eleva os problemas a um caráter subjetivo em que visões de mundo, ideologias e discursos dos atores políticos se entrelaçam e assim determinam o problema (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Todavia, considerou-se que os modelos descritos anteriormente possuem elevados níveis de determinismo ou abstração. Dessa maneira, autores mais contemporâneos desenvolveram modelos que levam em conta a combinação de variáveis distintas presentes tanto na abordagem positivista, quanto na pós-positivista. Neste sentido, King, Hofferbert e Simeon apresentam a teoria do “Funil de Causalidade” e Downs tece elucubrações a respeito do “Ciclo de Visibilidade dos Problemas” (Idem).

Nos anos 1970, foram percebidos alguns modos ou padrões de montagem de agenda e, então, Cobb, Ross e Ross teorizaram a respeito. Primeiramente, o trio distinguiu entre agenda pública sistêmica/informal (agenda da sociedade) e agenda de Estado/institucional/formal. Foi também identificado que a montagem da agenda percorre quatro fases: iniciação ou introdução das questões, especificação das soluções, ampliação de apoio às soluções, concessão ao acesso à agenda institucional. Ademais, propuseram três padrões ou modos básicos de se montar a agenda – modelo de iniciação externa, modelo da mobilização e modelo de iniciação interna – sendo que cada um é identificado ou associado a um tipo específico de regime político, sendo eles, pluralismo, totalitarismo e corporativismo, respectivamente (Idem).

Howlett, Ramesh e Pearl destacam algumas contribuições contemporâneas, que datam as décadas de 1980 e 1990, por considerarem-nas mais certeiras e refinadas do ponto de vista teórico. Kingdom, em 1984, utiliza-se de duas nomenclaturas extremamente relevantes para o debate acerca das políticas públicas: empreendedores da política e janelas políticas (Idem).

¹ A pesquisa tem como foco o processo de Montagem de Agenda e assim explora este estágio especificamente. Para um estudo mais aprofundado das demais etapas, ver capítulos 5, 6, 7 e 8 de HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, que correspondem aos demais estágios do ciclo de Políticas Públicas.

Para o autor, as janelas são utilizadas como metáforas para descrever determinado contexto econômico/político/social/cultural em que um dado assunto pode adquirir chances maiores ou menores de constituir um debate político e adentrar a agenda governamental. Em outras palavras, dependendo do momento, as janelas políticas podem se abrir ou fechar, dependendo das oportunidades políticas vigentes. Os empreendedores da política, por sua vez, podem integrar ou não o governo e são aqueles que se utilizam das oportunidades favoráveis existentes em uma janela aberta para pautar determinado assunto na montagem da agenda:

as janelas se abrem e fecham com base na interação dinâmica entre as instituições políticas, dos atores políticos e a articulação das ideias na forma de soluções políticas propostas. Essas forças podem abrir ou fechar as janelas políticas, criando assim chances para que os empreendedores políticos construam ou aproveitem essas oportunidades para dar forma à agenda política (Idem, p. 115).

As janelas políticas podem ser previsíveis ou imprevisíveis, e se dividem em janelas políticas de fluxo rotineiro, janelas políticas discricionárias, janelas de problema de externalidade, janelas de problema aleatório, sendo a primeira de caráter mais institucionalizado e previsível e a última de caráter menos institucionalizado e, portanto, imprevisível (Idem). Destaca-se a definição de cada uma destas janelas, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013):

- janelas políticas de fluxo rotineiro, em que os eventos com procedimentos institucionalizados desencadeiam aberturas de janelas previsíveis;
- janelas políticas discricionárias, em que o comportamento dos atores políticos individuais leva à abertura menos previsível de janelas;
- janelas de problemas de externalidade (spillover), em que as questões conexas são atraídas para uma janela já aberta (May et al., 2007); e
- janelas de problemas aleatórios, em que as crises ou os eventos aleatórios abrem janelas imprevisíveis (Idem, p.117).

Na década de 1990, Baumgartner e Jones vão além do estudo de Kingdom ao introduzirem como elemento-chave questões referentes à interpretação dos problemas como sendo de extrema relevância para a montagem da agenda. Segundo estes autores, encontra-se em constante disputa a maneira como um referido tema será tratado no debate público. A percepção de um dado problema sob um determinado viés implica

diretamente em qual solução deve ser tomada e quem está autorizado a participar da discussão. Assim,

quando eles [os problemas políticos] são caracterizados como problemas técnicos e não como questões sociais, os experts podem dominar o processo da tomada de decisão. Quando as implicações éticas, sociais ou políticas dessas políticas públicas assomam ao centro da cena, uma gama muito mais ampla de participantes pode subitamente ser envolvida (BAUMGARTNER; JONES, 1991, p. 1047 apud. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.118).

Para que uma questão seja considerada um problema e seja passível de ação governamental, os indivíduos e grupos devem adotar estratégias para alterar a compreensão acerca dos temas que desejam pautar, e estas vão depender de suas intenções e do caráter do subsistema político (monopolístico ou competitivo) em que estão inseridos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Os autores desenvolveram quatro padrões recorrentes de montagem de agenda que se relacionam com o subsistema político. Assim, se o subsistema é monopolístico sem a presença de novas ideias, é possível que se encontre uma negação da agenda a favor da manutenção do *status quo*, sendo este de caráter estático ou hegemônico. Se o subsistema é monopolístico e conta com novas ideias tem-se uma reformulação interna do discurso. Se o subsistema é competitivo e permeado por antigas ideias, a montagem da agenda será pautada por variações contestadas sobre o *status quo*. Se o subsistema é competitivo com novas ideias, ele adquirirá um caráter inovador onde reinará o caos e a imprevisibilidade. (Idem, p.119).

Nesta sessão intencionou-se recuperar brevemente a literatura acerca das políticas públicas, mantendo o foco na primeira etapa do ciclo de políticas públicas. Assim, esta revisão serve de embasamento para que, junto à abordagem do aborto na teoria política, seja possível compreender a relação entre a legalização do aborto e a literatura de Políticas Públicas.

2. A QUESTÃO DO ABORTO E A TEORIA POLÍTICA

De modo sucinto, pretende-se abordar nesta seção alguns aspectos acerca do aborto e da teoria política, a fim de demonstrar a relação direta existente entre

ambas. O aborto tangencia diversas questões debatidas em exaustão na Ciência Política, como democracia, no concernente ao acesso à cidadania, e liberalismo político, envolvendo o direito à escolha. É, basicamente, nestes tópicos que esta seção se compõe.

Luís Felipe Miguel (2012) considera que o acesso ao aborto seguro, fruto do direito de escolha da mulher, é uma condição *sine qua non* à cidadania – conceito central à democracia. Assim, “a condenação do direito ao aborto é não apenas a renúncia ao enfrentamento de um grave problema de saúde pública, mas a aceitação de que as mulheres não serão cidadãs por inteiro (Idem, p. 658)”.

O autor aponta que autoridades religiosas, além de colocarem em perigo a laicidade estatal, tratam o aborto como uma questão moral, que antecederia à política, isto é, como um assunto da pré-política que não carece de tamanha relevância por parte do Estado em termos de ação (Idem). Assim, ao relegar a legalização do aborto a uma agenda secundária e desimportante, é conferido às mulheres o *status* de cidadãs de segunda classe.

No campo teórico, afirma o autor,

é necessário perceber o direito ao aborto como um problema político com uma centralidade bem maior do que aquela que em geral lhe é atribuída. O que a teoria democrática ou mesmo a teoria política em geral diz sobre o aborto? A resposta, em linhas gerais, é: ‘nada’. As questões de gênero tendem a ser desprezadas pelo *mainstream* da teoria política, como algo acessório, específico e sem alcance maior – o gênero é visto ‘como antitético ao negócio real da política’, como escreveu Joan Scott. E a questão do aborto, em particular, encontra-se ausente (Idem, p. 664)

É bastante comum que as discussões referentes à legalização do aborto sejam centralizadas no direito à privacidade da mulher, que deve possuir autonomia individual para tomar decisões que competem a si mesma. Ou seja, são argumentos que operam no enquadramento liberal versando sobre aquilo que lhe é muito caro: a propriedade do “eu” (MIGUEL, 2012).

Flávia Biroli (2014, p. 42) aponta que a “autonomia das mulheres é uma questão incontornável no debate sobre aborto”. No entanto, por mais que a questão do aborto perpasse a um viés liberal, ela não pode estar circunscrita somente a esta lógica. Reduzir a legalização do aborto como um direito à escolha, sem promover um recorte de raça e classe e sem

dimensionar políticas públicas a respeito do tema, é garantir às mulheres pobres e negras um direito pela metade. Não se podem debater os direitos sexuais e reprodutivos sem levar em conta que as mulheres possuem experiências diferentes em relação à gestação e a maternidade, que variam de acordo com sua raça e/ou classe.

A dicotomia público e privado que permeia a teoria política e que serviu de palco para o movimento e teoria feminista se utilizar do imperativo “o pessoal é político”, como forma de politizar o âmbito doméstico, historicamente relegado às mulheres, para desnudar a opressão de gênero, também pode ser aplicado aqui², sob uma outra ótica:

o direito ao aborto pode ser, assim, situado em um domínio da vida e das escolhas individuais que é profundamente pessoal, ao mesmo tempo em que é político. Uma das críticas ao enquadramento liberal do direito ao aborto, sobretudo na forma do direito à privacidade, é que a dualidade entre a esfera pública e a privada pode ser mantida intacta, pouco fazendo para tornar efetivo o acesso a esse direito e para romper com as injustiças que organizam os limites à autonomia das mulheres na sexualidade e na reprodução (BIROLI, 2014, p.50).

A questão do aborto e todas as imbricações que o constituem servem de reflexão para se pensar as políticas públicas e a teoria política de maneira geral. Um assunto que é de interesse de mais da metade da população e ainda assim não é discutido em maior número e com mais robustez demonstra uma grande resistência em se colocar em voga temas referentes ao gênero, patriarcado e dominação masculina.

E, se ao admitir não ser possível ir além do viés liberal quando a questão do aborto é pautada, faz-se necessário, portanto, aprofundar o debate. Assim, o tema passa a ser tratado com a seriedade e complexidade necessárias, que envolvem dimensões políticas, econômicas e sociais, demarcando as responsabilidades estatais no que tange à implementação de Políticas Públicas na área da saúde e garantindo que os recortes de raça e classe sejam feitos.

² Ainda que se tenha conhecimento que o “direito à privacidade” das mulheres assume sentidos diferentes a depender de raça e classe (BIROLI, 2014).

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A LEGALIZAÇÃO DO ABORTO NO BRASIL

O artigo 118 do Código Penal brasileiro versa especialmente a respeito do aborto que é considerado legal, isto é, em situações em que a gravidez representa risco à vida da mulher ou em casos de estupro. Mais adiante, o artigo 124 declara ser crime, sob pena de encarceramento, a interrupção voluntária da gravidez que não se dê nos moldes descritos anteriormente. Isso demonstra que a legislação referente ao aborto no Brasil não acompanhou os avanços ocorridos na África do Sul e Uruguai, bem como se encontra em dissonância quando comparada aos países do Norte Global, onde também não há restrições para a prática do aborto, desde que o procedimento seja feito, em sua maioria, durante o primeiro trimestre de gestação.

A campanha presidencial do ano de 2010 ofereceu um cenário no qual as questões referentes à legalização do aborto foram postas em debate entre os candidatos, de modo que a discussão intensificou-se durante o segundo turno. Diante desta efervescência, tem-se que a janela política, nos moldes descritos por Kingdom, referente à legalização do aborto, estava aberta.

O debate acerca da legalização do aborto durante a corrida presidencial contou com a peculiaridade de haver duas mulheres candidatas (ALMEIDA; BANDEIRA, 2013). Marina Silva defende seu posicionamento contrário à legalização do aborto por motivos explicitamente religiosos. Dilma Rousseff, candidata eleita, demonstrou-se desvinculada de qualquer dogma religioso durante sua trajetória política e, em pronunciamentos em anos anteriores, posicionou-se favorável à descriminalização do aborto (Idem). Sua colocação, no entanto, modificou-se diante das circunstâncias e, durante sua campanha, admitiu ser a favor do aborto apenas diante do que já está prescrito em lei, admitindo, portanto, que a legislação vigente não carece de modificações.

Como visto na primeira seção, uma determinada janela política aberta garante espaço para a atuação de empreendedores políticos que se beneficiam do assunto em pauta e, assim, reúnem esforços para conduzir o debate, de modo a formar um problema de Política Pública que seja capaz de adentrar a agenda governamental. No contexto da campanha eleitoral,

podemos identificar dois tipos de empreendedores da política: líderes religiosos e a militância feminista.

Representando uma força conservadora, líderes religiosos, em sua maioria cristã, com destaque para o grupo que integra a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), formam uma coalização de empreendedores que fizeram uso de sua influência para guiar o debate para um viés religioso em que se defende a manutenção do status proibitivo no concernente à legalização do aborto.

Em contrapartida, militantes feministas como as que participam da ONG Católicas pelo Direito de Decidir e a Rede Feminista de Saúde atuam como empreendedoras, donde se utilizam da oportunidade do tema em voga para conduzir o debate de acordo com seus interesses. Ou seja, neste caso, as empreendedoras relacionam a legalização do aborto como uma questão de saúde pública e de autonomia da mulher ao próprio corpo, além de reiterar afirmações a respeito da laicidade do Estado brasileiro (Idem).

Neste sentido, as elucubrações de Baumgartner e Jones tornam-se também importantes. Entre os empreendedores da política identificados no debate envolvendo a legalização do aborto, há uma clara disputa de significados e interpretações referentes ao tema. O campo do discurso polariza-se entre a religião, valores cristãos e de cunho moral e a saúde, perpassando também ao direito à escolha, evidenciada pela máxima “meu corpo, minhas regras”.

A interpretação que pode se vir a ter do aborto é fundamental para estabelecer a condução do tema. Assumi-lo como uma questão de cunho moral sugere que não há necessidade de um grande espaço no debate político e de intervenção estatal, já que a criminalização da interrupção voluntária da gravidez já se encontra garantida (MIGUEL, 2012). Ainda que seja um assunto polêmico, neste caso, faz-se necessário apenas um esforço mínimo a fim de garantir a manutenção do *status quo*.

Por outro lado, compreender o tema como sendo algo relacionado à saúde pública, demanda ação governamental direcionada, no que compete à instauração de políticas públicas que possam garantir a realização do aborto de maneira segura, além de,

obviamente, requerer esforços para se estabelecer novas diretrizes legais para a prática.

Diante do percurso tomado durante a campanha presidencial até os dias de hoje, tem-se que a pauta da legalização do aborto não assumiu um status de problema para que pudesse integrar a agenda política da presidenta eleita, Dilma Rousseff³. Dessa maneira, de acordo com a literatura especializada da disciplina e, mais especificamente, com Dye, pode-se também dizer que a não decisão a respeito da legalização do aborto é uma Política Pública.

O Ministério da Saúde aponta que, em 2005, houve 1.054.242 internações no SUS em decorrência de complicações referentes ao aborto feito de maneira insegura (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009). No entanto, em virtude de ser uma prática ilegal o acesso aos números fica comprometido e, assim, sugere que o índice de aborto é maior do que o coletado. Além disso, a ONU cobrou em 2012 uma postura mais ativa do Brasil, para que este caminhe em direção à descriminalização do aborto, em decorrência das 200 mil mortes de mulheres causadas pela prática clandestina por ano (CHADE, 2012).

Diante do exposto, coloca-se em xeque a eficácia de uma lei que produz como consequência abortos clandestinos e mal sucedidos que ocasionam em mortes e complicações na saúde das mulheres. De modo similar, questiona-se ainda a ausência de Políticas Públicas referentes à questão do aborto, revelando-se um estado que ignora uma realidade alarmante, diante de dados empíricos e organizações internacionais que demonstram a urgência por se debater a sua legalização.

Por fim, observa-se que o debate em torno da legalização do aborto possui uma relação estreita com as contribuições advindas da área de políticas públicas, ainda que não haja a formulação ou implementação de uma política que caminhe para este sentido. Evidencia-se, portanto, a importância de se investigar o assunto, mesmo quando ele não tenha se demonstrado

suficientemente relevante para o poder público para que pudesse ser passível a ação governamental.

A legalização do aborto mobiliza grupos políticos exteriores ao governo que agem como empreendedores que se utilizam da janela política aberta para disputar a influência de suas visões sobre o assunto. Assim, o debate acerca do tema quando analisado sob o viés da montagem da agenda, desnuda as relações de poder e influência na sociedade brasileira, bem como o comportamento governamental que age a partir de sua omissão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do aborto pode ser encarada, certamente, por diversos ângulos, sendo que cada um deles oferece argumentos e desdobramentos distintos. Neste artigo, ao fazer uso das lentes fornecidas pelas teorias de políticas públicas, surgem novas ferramentas analíticas que tornam o assunto mais inteligível, e assim se sugerem novas formas de interpretações.

A própria definição de Política Pública que se utilizou neste artigo, isto é, aquela que, de acordo com Dye, assume como tal o que o governo faz ou deixa de fazer, indica a relação que a literatura especializada possui com a legalização do aborto. Mais especificamente, quando Kingdom, Baumgartner e Jones teorizam acerca das janelas políticas, empreendedores da política e disputa de interpretações, podemos visualizar e alocar a discussão acerca do aborto nestes moldes e, assim, compreender de maneira mais apropriada as interações e correlações de poder que são subjacentes ao assunto. A discussão proposta neste trabalho foi feita de maneira introdutória, de modo que vem a sugerir uma pesquisa ainda mais detalhada, para que a legalização do aborto possa estar cada vez mais inserida no campo das políticas públicas.

Ao trazermos a legalização do aborto para o aporte teórico das políticas públicas, convocamos o Estado a exercer sua função de gestor da saúde pública, para que o acesso à prática possa ser garantido ao maior número de mulheres possíveis, se assim elas desejarem. Ao inserir o papel do Estado neste processo, também aprofundamos o diagnóstico liberal a respeito da legalização. Isso significa garantir não somente o

³ Sabe-se que o STF decidiu por legalizar a interrupção da gravidez em caso de anencefalia em 2012. No entanto, a legalização do aborto que o trabalho pretende abordar vai além desta questão específica.

direito da mulher a deter a propriedade do seu “eu”, ao tomar as decisões que compete ao seu próprio corpo, mas também assegurar que esta tenha a devida assistência e acompanhamento médico, fornecidos pelo Estado.

Além disso, há uma grande urgência em reconduzir o debate, desvinculando-o de sua carga moral e religiosa. A desonestidade com a qual as discussões são operadas denuncia o caminho nocivo pelo qual trilha a democracia brasileira, que desconsidera um de seus pressupostos basilares, isto é, o da laicidade estatal. No entanto, ressalta-se que muito além de apresentar incongruências em relação à teoria política democrática, as implicações causadas pela não decisão da legalização do aborto se traduz em uma política que ocasiona a morte de mais de um milhão de mulheres a cada ano.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Tânia Mara Campos de; BANDEIRA, Lourdes Maria. O aborto e o uso do corpo feminino na política: a campanha presidencial brasileira em 2010 e seus desdobramentos atuais In **Cad. Pagu**, Campinas, n. 41, p. 371-403, Dez.2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332013000200018&lng=en&nrm=iso> Acesso em julho de 2015.
- BACHRACH, P. ; BARATZ, M. S. Two faces of power. American In **Political Science Review**, 56, 1962.
- BIROLI, Flávia. Autonomy and justice in the debate about abortion: theoretical and political implications In **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 15, p. 37-68, dez, 2014 .Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000300037&lng=pt&nrm=iso> Acesso em julho de 2015.
- CHADE, Jamil. Onu cobra Brasil por mortes em abortos de risco In **Estadão**, 2012. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,onu-cobra-brasil-por-mortes-em-abortos-de-risco,837576>> Acesso em julho de 2015.
- GAPI/UNICAMP. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.emprende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Metodologia%20de%20An%C3%A1lise%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>> Acesso em maio de 2015.
- HOWLETT, M; RAMESH M; PERL, A. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LASWELL H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.
- MIGUEL, Luis Felipe. Aborto e democracia. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 3, p. 657-672, dez. 2012. ISSN 1806-9584. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2012000300004>>. Acesso em: 16 set. 2017.
- RODRIGUES, Marta Ma Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: PUBLIFOLHA, 2010.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso> Acesso em março de 2015.