

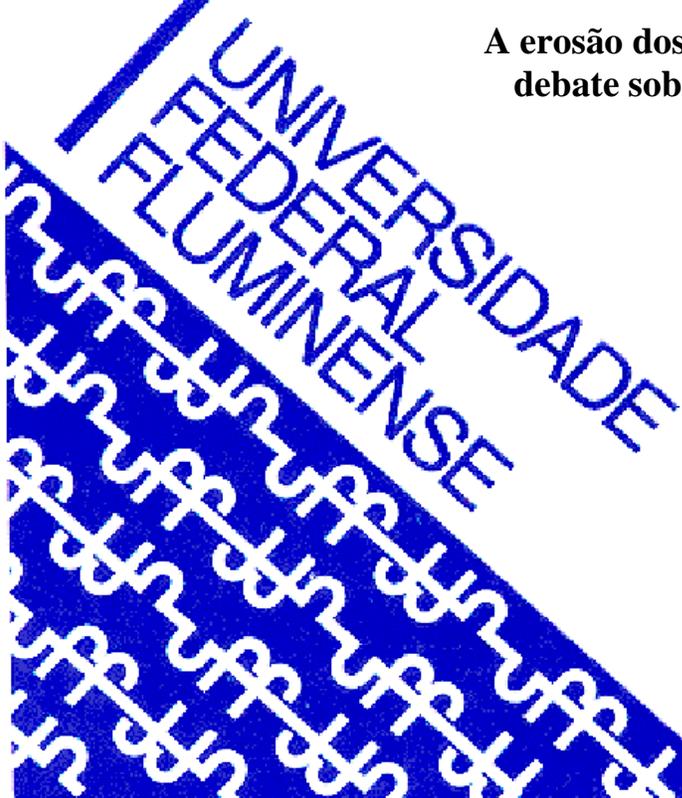
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SOCIOLOGIA E DIREITO**

ROGERIO BARROS SGANZERLA

A MORTE DE BELEROFONTE?

**A erosão dos canais de deliberação no
debate sobre aborto no Congresso
Nacional**



**NITERÓI
2020**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO

ROGERIO BARROS SGANZERLA

A MORTE DE BELEROFONTE?

A erosão dos canais de deliberação no debate sobre aborto no Congresso Nacional

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense.

Orientador: Eder Fernandes Monica

Março/2020
Niterói/RJ

ROGERIO BARROS SGANZERLA

A MORTE DE BELEROFONTE?

A erosão dos canais de deliberação no debate sobre aborto no Congresso Nacional

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Ciências Jurídicas e Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eder Fernandes Monica
Orientador – PPGSD/UFF

Prof. Dra. Carla Appolinário de Castro
PPGSD/UFF

Prof. Dra. Adriana Dias Vieira
PPGDIN/UFF

Prof. Dra. Margarida Maria Lacombe Camargo
PPGD/UFRJ

Prof. Dra. Caitlin Sampaio Mulholland
PPGD/PUCRJ

Prof. Dra. Carolina Dzimidas Haber
USP

Prof. Dr. Siddharta Legale
UFRJ

Ficha Catalográfica

Sganzerla, Rogerio Barros

A morte de Belerofonte? A erosão dos canais de deliberação no debate sobre aborto no Congresso Nacional

227 f.

Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, 2018.

Inclui referências bibliográficas.

1. Canais de deliberação. 2. Aborto. 3. Congresso Nacional. 4. Processo legislativo. 5. Deliberação. 6. Participação. 7. Discursos. I. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. II. Título.

Dedico este trabalho a todas as mulheres que aguardam e buscam um processo legislativo justo e representativo enquanto lutam diariamente pela eficácia dos seus direitos.

*The is a difference between
knowing the path and walking the path*

**Morpheus
The Matrix (1999)**

AGRADECIMENTOS

Minha caminhada durante quatro anos pelo doutorado na Universidade Federal Fluminense não teria sido vitoriosa (ou mesmo conseguido finalizar) se algumas pessoas não estivessem lá para me apoiar, motivar ou simplesmente colocassem a mão no ombro para acalmar e respirar um pouco. A ansiedade foi grande, as lutas internas ainda mais. Achar que o trabalho não vai ser finalizado, não vai ter qualidade suficiente ou não vai conseguir mostrar tudo que eu podia. Acredito que o risco da frustração pessoal talvez seja a pior de todas. Um potencial não alcançado e desperdiçado no meio do caminho. Não deixar algo suficiente para o mundo naquilo que o tempo sugou e não pode te devolver. Só há uma direção e, nela, sem volta. Felizmente, as angústias existiram, mas não suficientes para sufocar todo o amor que existe à minha volta e sou eternamente grato pela existência. Com ele, consegui desaprender coisas negativas da minha sexualidade, reconstruir novos alicerces sobre a vida, repintar as partes feias e reciclar tudo por mais do que valem. Além de acreditar fielmente no “filtro solar”, listo abaixo aquelas pessoas que me ofereceram os melhores conselhos durante esses quatro anos e foram os responsáveis pela minha chegada neste lugar que ocupo hoje.

Angela e Isaias Sganzerla.

Bruno Cezar, Vinicius Crahim, Izaura, Carlos, Cláudia e Brunno Aguiar.

Eder Fernandes, Thiago Bottino, Siddharta Legale, Rodrigo Brandão, Michael Mohallem.

Rafael e Gabriela Montarroyos, Eduardo, Cecília, Bernardo, Camila, João, Renato, Caio e Bruno Hwang.

Giselly Vilela, Caio César Alves, Dione Assis, Gilvan Bueno, Anna Moraes e Paulo Maurício.

Nila, Delma, Lucas Germano, Matheus Castro, Beatriz, David, Ramon, Carol, Ariini, Karen e Natalia.

RESUMO

O objetivo do presente estudo é perceber, a partir do caso paradigmático que é o aborto, os limites e possibilidades do Congresso Nacional em garantir canais de deliberação sensíveis à pauta feminista. Percebe-se que há uma política legislativa repressiva e cada vez menos dialógica na esfera pública brasileira, ou seja, cada vez mais o debate encontra obstáculos na sua deliberação, não produzindo pareceres nas comissões e também utilizando canais não oficiais, informais e não escritos na tomada de decisão. Por isso, os métodos de pesquisa propõem investigar as proposições legais e supraleais que abordam a temática do aborto, utilizando a fundamentação da teoria crítica de Habermas e da teoria crítica feminista de Fraser e Benhabib a fim de problematizar os dados levantados pela pesquisa. Nesse sentido, a estrutura do texto inicia com a apresentação dos dados primários colhidos e, após, a apresentação da base teórica com a elaboração de perguntas paradigmáticas e que servirão de fio condutos para quatro ensaios temáticos: processo legislativo, tempo, temas e diálogos institucionais. Com isso, no capítulo final, todas os dados e análises serão problematizados em torno dos canais de deliberação e seus limites na democracia brasileira. Como resultado, há indícios de uma erosão recente dos canais de deliberação. Estamos num momento que o sinal amarelo já está ligado e, apesar da deliberação estar acontecendo, os caminhos utilizados para este fim demonstram que é preciso nos questionar se certos procedimentos estão sendo respeitados, pois permanecer ou não na democracia perpassa o respeito ao processo e suas regras.

PALAVRAS-CHAVE: canais de deliberação, aborto, participação, discursos, teoria crítica feminista, congresso nacional

ABSTRACT

The main goal of this study is to realize, from the paradigmatic case of abortion, the limits and possibilities of the Brazilian National Congress in guaranteeing channels of deliberation sensitive to the feminist agenda. It was noticed that there is a repressive and less dialogical legislative policy in the Brazilian public sphere, that is, more and more the debate face obstacles in its deliberation, not producing opinions in the commissions and also using unofficial, informal and unwritten channels in decision making decision. For this reason, the research methods propose to investigate the legal and supralegal bills in the theme of abortion, using the critical theory of Habermas and the critical feminist theory of Fraser and Benhabib in order to problematize the data raised by the research. In this sense, the structure of the text begins with the presentation of the primary data collected and, afterwards, the presentation of the theoretical basis with the elaboration of paradigmatic questions that will serve as a conduit for four thematic essays: legislative process, time, themes and institutional dialogues. Thus, in the final chapter, all data and analysis will be problematized around the channels of deliberation and their limits in Brazilian democracy. As a result, there is evidence of a recent erosion of the channels of deliberation. We are at a moment when the yellow light is already on and, despite the deliberation taking place in the public sphere, the paths used for this purpose demonstrate that it is necessary to ask ourselves whether certain procedures are being respected, because staying or not in democracy permeates respect for the process and its rules.

KEYWORDS: deliberation channels, abortion, participation, speeches, feminist critical theory, National Congress.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	7
RESUMO.....	8
ABSTRACT.....	9
SUMÁRIO.....	10
LISTA DE FIGURAS.....	12
LISTA DE TABELAS.....	13
LISTA DE GRÁFICOS.....	14
SINOPSE.....	15
ANTECEDENTES.....	17
INTRODUÇÃO.....	20
METODOLOGIA.....	31
A. APRESENTAÇÃO.....	31
B. DAS PROPOSIÇÕES SOBRE ABORTO.....	32
C. DA CLASSIFICAÇÃO/CATEGORIZAÇÃO DO BANCO DE DADOS SOBRE ABORTO.....	36
D. DAS CONDIÇÕES INTRÍNSECAS.....	38
E. DAS CONDIÇÕES EXTRÍNSECAS.....	42
F. DAS VARIÁVEIS ANALÍTICAS.....	46
G. DA CONJUNTURA.....	60
1. AS PROPOSIÇÕES SOBRE ABORTO NO CONGRESSO NACIONAL DE 1949 A 2019.....	62
1.1. APRESENTAÇÃO.....	62
1.2. QUESTIONAMENTOS INICIAIS.....	63
1.3. CONJUNTURA.....	63
1.4. PROCESSO LEGISLATIVO.....	69
1.5. CONCLUSÕES PARCIAIS.....	82
2. LIMITES E AVANÇOS DA TEORIA CRÍTICA DELIBERATIVA.....	84
2.1. APRESENTAÇÃO.....	84
2.2. QUESTIONAMENTOS INICIAIS.....	85
2.3. A DEMOCRACIA DELIBERATIVA PROCEDIMENTALISTA HABERMASIANA.....	86
2.4. AVANÇOS DA TEORIA CRÍTICA FEMINISTA PARA A PARTICIPAÇÃO PARITÁRIA E PRODUÇÃO DISCURSIVA.....	102
2.5. CONCLUSÕES PARCIAIS.....	116
3. ANÁLISES TEMÁTICAS SOBRE OS CANAIS DE DELIBERAÇÃO.....	119
3.1. APRESENTAÇÃO.....	119
3.2. PROCESSO LEGISLATIVO.....	121
3.3. TEMPO.....	141
3.4. TEMAS.....	158

3.5. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS	178
4. QUAIS OS LIMITES DA DEMOCRACIA BRASILEIRA NO CASO DO ABORTO?.....	199
4.1. ESTADO DA ARTE SOBRE ABORTO NO CONGRESSO NACIONAL	199
4.2. QUESTIONAMENTOS FINAIS	205
4.3. INDICADORES DEMOCRÁTICOS APLICADOS AOS CANAIS DE DELIBERAÇÃO	205
4.4. RESISTÊNCIAS E ADVERSIDADES A DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	209
CONCLUSÃO	215
RECOMENDAÇÕES	218
BIBLIOGRAFIA	222
APÊNDICE: TEMAS ABORTO.....	226
(i) MEDICINA	226
(ii) ESTATUTO DO NASCITURO	227
(iii) TIPIFICAÇÃO DE NOVOS CRIMES	228
(iv) DESCRIMINALIZAÇÃO DO ABORTO	229
(v) AUMENTO/MANUTENÇÃO/AGRAVAMENTO DE PENA	229
(vi) REDUÇÃO/REVOGAÇÃO DO ABORTO LEGAL	230
(vii) NOVAS HIPÓTESES DE ABORTO LEGAL (ART. 128, CP)	231
(viii) REQUISITOS PARA REALIZAÇÃO DO ABORTO (hipóteses)	232
(ix) OUTRAS HIPÓTESES LEGAIS	233
(x) TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	233
(xi) POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERVENÇÃO/INFORMAÇÃO/PREVENÇÃO DO ABORTO	234
(xii) MANIPULAÇÃO GENÉTICA.....	235
(xiii) SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS	235
ANEXO: ENTENDA O PROCESSO LEGISLATIVO.....	238

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Canais de deliberação	27
Figura 2 - Estrutura de apresentação	28
Figura 3 - Principais etapas do processo legislativo.....	49
Figura 4 - Etapas dentro das comissões.....	50
Figura 5 - Estrutura normativa Hart	57
Figura 6 - Processo legislativo de Projeto de Lei Ordinário (PL)	73
Figura 7 - Processo legislativo de Proposta de Emenda à Constituição.....	75
Figura 8 - Situação das proposições em razão do ano de apresentação	81
Figura 9 - Esfera política, pública e indivíduos.....	93
Figura 10 - Marco teórico Nancy Fraser	99
Figura 11 - Modificação das referências na teoria de Nancy Fraser	104
Figura 12 - Tramitação das proposições sobre aborto no Congresso Nacional (Parte 1).....	126
Figura 13 - Tramitação das proposições sobre aborto no Congresso Nacional (Parte 2).....	127
Figura 14 - Tramitação do PL 1135/1991	129
Figura 15 - Diálogos institucionais entre Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional	180
Figura 16 - Tramitação do PL 1135/1991	184

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade e percentual de candidaturas e eleita(o)s por Legislatura em razão da Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e do gênero	64
Tabela 2 - Quantidade e percentual de parlamentares em exercício, nas lideranças e na Mesa Diretora por Legislatura em razão da Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e gênero	67
Tabela 3 - Requisitos formais para aprovação de proposições.....	72
Tabela 4 - Estado democrático de direito	90
Tabela 5 - Discursos produzidos no processo legislativo.....	132
Tabela 6 - Pareceres proferidos nas comissões da Câmara e Senado.....	134
Tabela 7 - Índice de retenção.....	136
Tabela 8 - Tempo total de tramitação para cada proposição - Boxplot.....	145
Tabela 9 - Concentração do tempo total em cada etapa do processo legislativo (boxplot).....	147
Tabela 10 - Resumo dos dados sobre tempo total em cada etapa do processo legislativo.....	147
Tabela 11 - Quantidade de proposições analisadas em cada Comissão	149
Tabela 12 - Resumo dos dados sobre concentração de tempo em cada comissão	151
Tabela 13 - Resumo dos dados sobre concentração de tempo total em cada comissão para cada proposição em razão da Relatoria e Comissão	152

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de candidaturas e eleita(o)s por Legislatura em razão da Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e do gênero	65
Gráfico 2 - Percentual de mulheres em exercício, nas lideranças e na Mesa Diretora por Legislatura em razão da Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e gênero	68
Gráfico 3 - Distribuição do tempo de tramitação dos Projetos de Lei apresentados e aprovados entre 1988 e 2017 em razão dos Órgãos da Câmara dos Deputados	78
Gráfico 4 - Quantidade de proposições apresentadas por ano por tipo e natureza em razão do Governo, Legislatura e Casa.....	80
Gráfico 5 - Tempo total de tramitação para cada proposição - Histograma.....	143
Gráfico 6 - Tempo total de tramitação para cada proposição - Boxplot.....	143
Gráfico 7 - Concentração do tempo total em cada etapa do processo legislativo (histograma)..	146
Gráfico 8 - Concentração do tempo total em cada uma das quatro comissões principais (histograma).....	150
Gráfico 9 - Concentração do tempo total em cada uma das quatro comissões principais (boxsplot)	150
Gráfico 10 - Percentual de concentração de tempo total em cada comissão para cada proposição em razão da Relatoria e Comissão (boxplot).....	152
Gráfico 11 - Percentual de concentração de tempo na Relatoria e na Comissão em cada proposição em razão das comissões (histograma).....	153
Gráfico 12 - Quantidade de proposições presentes em cada tema	162
Gráfico 13 - Quantidade de proposições temáticas em razão da natureza	163
Gráfico 14 - Quantidade de proposições presentes em cada grupo.....	171
Gráfico 15 - Quantidade de proposições de matéria criminal em cada tema	171

SINOPSE

Ementa: a partir de uma pesquisa sobre o processo legislativo das proposições sobre aborto no Congresso Nacional, o objetivo é perceber, a partir estudo das proposições sobre aborto, os limites e possibilidades do Congresso Nacional em garantir canais de deliberação sensíveis à pauta feminista.

Tema: a utilização dos canais de deliberação para efetivação de uma democracia deliberativa procedimentalista feminista dentro do espaço público institucionalizado do Congresso Nacional brasileiro.

Pergunta 1: é possível perceber algum tipo de erosão nos canais de deliberação presentes no Congresso Nacional a partir das discussões sobre aborto?

Pergunta 2: de que forma possíveis liberdades e bloqueios (totais ou parciais) excessivos aplicadas a este contexto nos canais de deliberação impactam a democracia brasileira?

Hipótese: o uso de discursos antidemocráticos, o enfraquecimento e/ou não viabilização prática da participação feminina e a falta de discussões sobre pautas, visões e ações menos restritivas e mais inclusivas afetam diretamente os canais de deliberação no Congresso Nacional haja vista que esse debate não terá como objetivo um consenso ou mesmo respeito e tolerância ao dissenso, mas sim a concentração de poder e interesses individuais de pessoas ou certos grupos da sociedade.

Objeto de estudo: canais (democráticos institucionalizados) de deliberação presentes no Congresso Nacional.

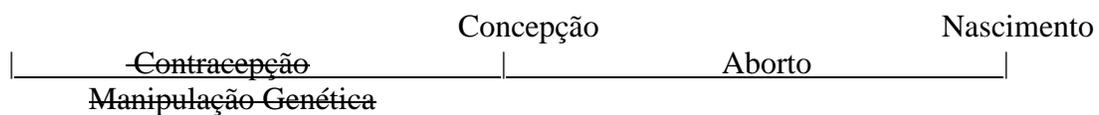
Objeto de investigação: proposições legais e supralegais sobre aborto.

Objetivo final: perceber, a partir do caso paradigmático que é o aborto, os limites e possibilidades do Congresso Nacional em garantir canais de deliberação sensíveis à pauta feminista.

Palavras-chave: canais de deliberação, aborto, participação, discursos, teoria crítica feminista, congresso nacional

Metodologia:

- **Proposições legais/supralegais:** i) Proposta de Emenda à Constituição (PEC); ii) Projeto de Lei Complementar (PLP); iii) Projeto de Lei (PL/PLS); iv) Medida Provisória (MPV), v) Projeto de Lei de Conversão (PLV) e vi) Projeto de Decreto Legislativo (PDC/PDS).
- **Data de apresentação:** sem data de início - 31/01/2019 (fim da 55ª Legislatura).
- **Localização:** ementa e indexação
- **Palavras-chave (resultados):** nascituro (CD 61, SF 7), aborto (CD 150, SF 17), interrupção “e” gravidez (CD 39, SF 9) e concepção (CD 27, SF 14), totalizando 277 na Câmara e 47 no Senado, sendo 47 e 6 duplicados, respectivamente. Logo, a amostra inicial continha na CD foi de 230 proposições e na SF foi de 41.
- **Filtro por relevância:** separação daquelas proposições que, por exclusão, são completamente divergentes ao estudo aborto, aqui entendido como a interrupção, ainda que de forma tangencial, do período compreendido como o início (concepção), o fim (nascimento) e o decorrer da gravidez, ainda que não estivesse denominado como aborto ou interrupção da gravidez. Ou seja, não foram consideradas relevantes proposições que, ainda tratando do período compreendido entre a concepção e o nascimento, não tivessem qualquer relação com a interrupção da gravidez, seja ela culposa ou dolosa. Afastou-se, assim, qualquer proposição cujo processo ou método poderia ser considerado abortivo (tal como manipulação genética ou alguns contraceptivos), mas que não tem o condão de repercutir juridicamente, pelo fato de não permitirem, justamente, o início da gravidez. Excluídos 73 na Câmara e 24 no Senado, totalizando 157 e 17, respectivamente.



- Adição manual: na Câmara seis e no Senado zero.
- Total de proposições do banco de dados: 163 na Câmara e 17 no Senado, totalizando 180 proposições.

ANTECEDENTES

O objetivo deste texto inicial é fazer uma espécie de aviso (*disclaimer*) sobre questões que não estão ligadas diretamente ao objeto deste trabalho, qual seja, canais de deliberação no Congresso Nacional, bem como justificar algumas escolhas que podem não ficar claras durante a apresentação.

Nesse sentido, primeiramente, é importante expor os debates e inquietações envolvendo a escolha do tema que serve de teste ao presente estudo: aborto. O primeiro interesse com o tema surgiu como tutor da graduação de TCC da FGV Direito Rio, auxiliando um aluno que queria abordar a descriminalização do aborto para os médicos, ou seja, a possibilidade de médicos não serem punidos mesmo fora das hipóteses legais. Isso levou a um interesse sobre as políticas públicas referentes ao aborto e a atuação institucional na proteção dessas mulheres.

No primeiro acesso ao mestrado (2011), na UNESA, o trabalho tinha como foco “a necessidade de uma política pública para a legalização do aborto”. Após cursar 3 semestres no curso, devido a problemas financeiros, não foi possível continuar. O mesmo projeto foi apresentado para a UNIRIO em 2013, recebendo aprovação e orientação do professor Thiago Bottino do Amaral.

Após conversas com o orientador, decidiu-se pelo convite para coorientação da professora Margarida Lacombe, UFRJ. Suas críticas e sugestões foram essenciais para que o trabalho ganhasse corpo para o que hoje se apresenta. Dado que a maioria dos olhares se voltam para os debates presentes no Supremo Tribunal Federal, poucas são as análises provenientes do processo legislativo, indicando gargalos, ações, omissões, entre outros. Nesse sentido, após a qualificação, decidiu-se por um novo rumo da pesquisa: focar no tipo de discurso produzido nas justificativas dos projetos de lei em torno da hermenêutica jurídica, tendo o aborto como objeto de teste. Por mais que não houvesse a ideia, naquele momento, estava se encorpando uma grande análise envolvendo a ciência política e sociologia do direito.

Para o doutorado, em 2016, houve a inquietação de continuar o estudo do tema. Porém, dessa vez, de forma inovadora e trazendo conclusões e críticas mais densas. O problema era como. Sem ter ideia das imensas possibilidades e profundidades da interdisciplinaridade envolvendo o tema, aplicou-se para o Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da UFF com o professor Eder Fernandes. Depois de ser questionado na banca de acesso ao curso sobre a

inexistência bibliográfica de mulheres constitucionalistas, entendeu-se que as necessidades de compreensão iam muito além do aborto, mas sim da sexualidade e gênero.

Nesse sentido, iniciando os estudos do grupo Sexualidade, Direito e Democracia (SDD), as aulas e debates focaram desde os estudos e dúvidas sobre feminismo, até questões avançadas e atuais sobre a teoria crítica feminista, muitas vezes tendo que procurar em novas bibliografias para conseguir compreender o que as autoras estavam dizendo. Contudo, esse processo osmótico de ouvir, raciocinar, compreender e deixar as ideias fermentarem dentro da cabeça possibilitou um amadurecimento do problema central deste trabalho.

Dada a pretensão em trazer algo novo e que pudesse gerar avanços na deliberação dentro do Congresso Nacional, revelando lacunas e cenários antes cegos ao debate, era preciso, primeiramente, resolver uma questão limiar: seria o aborto o objeto de investigação, cujo objetivo seria a análise do processo em torno dele, ou o objeto é o processo legislativo e o aborto é um instrumento de teste? Demorou-se quase dois anos e meio para tentar entender essa pergunta, bem como respondê-la.

Adotou-se como marco de estudo os canais de deliberação. O aborto se tornou um instrumento de investigação no qual esses canais irão ser contestados e pormenorizados a fim de entender como funcionam, como são utilizados e quais impactos estão sendo gerados na democracia brasileira. E essa decisão se deu em razão de algumas justificativas.

A primeira delas é que este autor é homem, branco e de classe média do Rio de Janeiro. Por ser gay, há sempre um temor pela vida, especialmente no Brasil, em razão dos problemas de violência contra a população LGBT+. Sendo vulnerável a isso, simpatiza-se com um problema que gera a morte de muitas mulheres no Brasil por questões políticas, legislativas e judiciais envolvendo a produção e/ou aplicação de uma lei. Mas quando se trata do peso de fazer ou não um aborto e o sentimento envolvido nas questões que o orbitam, não é possível falar sobre isso, sendo um direito estrito às mulheres. Resta ao Estado e aos homens respeitá-lo. Por isso, o foco deste trabalho é o processo legislativo, em especial, os canais de deliberação.

Existe uma estrutura jurídica e política que tendencia o debate no Congresso Nacional a temas sobre a criminalização do aborto, aumento de pena e restrição da autonomia das mulheres. Há também um problema de participação e produção de discursos na esfera pública que causa prejuízos na tomada de decisão e, mais ainda, verifica-se uma deturpação do processo legislativo em torno de interesses pessoais.

Para fugir desses questionamentos (quem, por quem e como se fala) sobre aborto, o tema será tratado como objeto de investigação, não se aprofundando e debatendo o conteúdo da temática, mas sim o modo como se percebe os alcances democráticos dessa discussão no processo legislativo. Ou seja, pode-se colocar qualquer outro assunto nesta investigação que o fio condutor permanece o mesmo. O que muda são as circunstâncias e o contexto no qual esse instrumento (aborto) se insere no debate. Cada tema pode revelar problemas diferentes nos canais de deliberação e que impactam diretamente o exercício da democracia. No caso, a pretensão é olhar os problemas de gênero, sexualidade, dominação, poder e masculinidades na esfera pública. O contexto que permite diversos problemas acontecerem.

Por isso, apesar da impossibilidade de ser neutro neste debate, seja como ser humano, seja como pesquisador, a intenção é ser o mais imparcial possível nas análises e problematizações. Parte-se do princípio que o aborto é um direito das mulheres, mas dado que o objeto são os canais institucionalizados de deliberação presentes no Congresso Nacional, posicionamentos valorativos sobre a possível legalização ou não do aborto não serão o foco deste estudo. A ideia não é escolher um lado, eleger argumentos melhores ou piores ou mesmo adotar critérios de felicidade, justiça ou eficiência, que possam remeter a questões políticas e, de alguma forma, a juízos de valor subjetivo. As análises e problematizações deste trabalho se voltarão para os procedimentos do processo legislativo que possibilitam (ou não) o debate igualitário.

Portanto, críticas e questionamentos acerca do aborto serão tratados de forma indireta. Utilizando as premissas da democracia deliberativa procedimentalista de Habermas e as críticas, bem como os aprimoramentos, das teóricas feministas Fraser e Benhabib, tem-se como objetivo encontrar gargalos que estejam erodindo os canais de deliberação dentro do processo legislativo, seja bloqueando ou impedindo a produção discursiva e participação democrática e igualitária de gênero.

INTRODUÇÃO

Belerofonte foi um personagem da mitologia grega que, ao negar a paixão da Rainha de Tirinto, esta lhe acusou para o Rei de tê-la seduzido e feito propostas indecentes. O Rei fica indignado, pois o acolheu após ele ter cometido um crime e fugido para o exílio. Contudo, não podendo matá-lo em razão da lei da hospitalidade que impede o homicídio de um hóspede, o Rei de Tirinto envia Belerofonte para seu sogro, Rei da Lícia, em posse de uma carta. Sem saber que esta carta que carregava continha a descrição de todos seus crimes, Belerofonte a entrega ao Rei da Lícia. Porém, este só a lê depois de dias, transformando-o também em seu hóspede, não podendo matá-lo. A fim de resolver o problema, propõe, então, uma missão praticamente impossível a Belerofonte: matar Quimera, figura mística caracterizada por uma aparência híbrida de dois ou mais animais e a capacidade de lançar fogo pelas narinas, sendo, portanto, uma fera ou besta mitológica. Com ajuda de Atena que lhe dá a rédea de ouro para domar Pegasus, o cavalo alado, Belerofonte voa sobre Quimera e a mata facilmente, atirando uma flecha no seu coração. Indignado, o Rei da Lícia encarregou-o de várias outras tarefas arriscadas, tentando em vão que ele fosse morto. Passados anos e após diversas batalhas ao lado de Pegasus, Belerofonte voa orgulhoso dos seus feitos até o Olimpo. Entretanto, Zeus, ofendido, envia uma vespa para picar Pegasus, atirando Belerofonte ao chão. Apesar de Atena ter intervindo e amaciado a queda, ele só conseguia se rastejar. Inconformado, Belerofonte passa o resto do seu tempo à procura de Pegasus, mas Zeus o havia transformando em uma constelação.

Essa passagem mitológica será utilizada no capítulo 4 (problematização) deste trabalho no intuito de fazer uma analogia com diversos pontos importantes da pesquisa. Parte-se da premissa que a deliberação (Belerofonte) só é tão forte em razão dos canais de deliberação (Pégasus). Não é suficiente ter canais se não há diálogo. Logo, ambos são complementares e dependentes.

O ato de deliberar pode acontecer de qualquer forma, em qualquer grupo e em qualquer contexto. Porém, para uma democracia, a deliberação institucionalizada pelo Poder Legislativo precisa ser pública e permitir que todos os indivíduos legitimados a participar do debate assim o façam. Essa parceria (Belerofonte + Pégasus) é que dá ao Congresso Nacional seu poder dentro de uma democracia, pois, caso contrário, um simples obstáculo pode se transformar numa Quimera e gerar problemas de grandezas autoritárias ou mesmo a preponderância de outros Poderes dentro desse cenário. O Poder Legislativo, assim, precisa mais do que simplesmente manter e preservar a

deliberação, pois esta, de alguma forma, pode estar viciada e não utilizar todo seu potencial. Por isso, os canais de deliberação fortalecem esses laços de participação e discursos a fim de assegurar seu papel fundamental e garantir que o Congresso Nacional não se perca na sua essência: o debate. E dado que estamos numa democracia, o Belerofonte precisa ser forte, porque caso contrário, perecerá à Quimera.

É importante perguntar: no Brasil, há riscos de o Belerofonte morrer? E adoecer? Se isso acontecer, os remédios e tratamentos necessários e disponíveis permitem uma recuperação rápida e saudável? Dado que o Belerofonte é uma das bases (senão a principal) da democracia, por consequência, estaria ela em risco? Em outras palavras: os canais de deliberação estão sendo utilizados de forma a permitir ou potencializar esse debate no Congresso Nacional ou eles estão bloqueados? E, caso esse entrave exista, de que forma o próprio sistema permite meios de correição? Será o único caminho a sua morte?

A segunda analogia está relacionada ao termo “Casa”. Câmara dos Deputados e Senado Federal, usualmente, são chamadas de Casas do Congresso Nacional. Propõe-se, então, fazer uma metáfora com seu sentido mais usual, qual seja, um edifício de formatos e tamanhos variados, geralmente de um ou dois andares, quase sempre destinado à habitação. Toda casa, para um funcionamento minimamente razoável, precisa de ambientes ou espaços bem definidos e de regras pré-estabelecidas de organização e funcionamento. Além disso, as casas podem variar conforme o tamanho e complexidade da família que está ali morando. No caso do Congresso Nacional, há 513 deputados(as) e 81 senadores(as) morando constantemente. Por isso, é preciso ter certa organização no exercício das suas funções para que não haja desordem e torne o lugar inabitável.

Para este trabalho, as analogias a serem feitas buscam entender como é a discussão de um tema (aborto) na relação com seus moradores: as pessoas irão dormir em qualquer lugar da casa? Onde colocar o lixo? O que fazer com as roupas sujas? O debate está acontecendo de manhã na cozinha, na mesa de jantar a noite e/ou no sofá vendo o jogo de futebol? Este debate está acontecendo com algum tipo de subterfúgio, às escuras, num canto ou num momento que outras pessoas da família não estejam em casa e não possam participar? Todos e todas podem participar das tomadas de decisão igualmente?

Por isso, elege-se como objeto de investigação os canais democráticos institucionalizados de deliberação do Congresso Nacional, ou de forma simplificada, canais de deliberação. A ideia é entender como se dá atividade legislativa na prática diária tomando como objeto de teste o debate

envolvendo as proposições sobre aborto na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O objetivo final é perceber, a partir do caso paradigmático que é o aborto, os limites e possibilidades do Congresso Nacional em garantir canais de deliberação sensíveis à pauta feminista.

Dado que o pensamento clássico sobre deliberação se dá por meio de um espaço público representativo, o Poder Legislativo sempre foi o berço de toda a atenção e legitimidade. Contudo, esse pensamento foi “reinventado” na modernidade. Na prática brasileira, a deliberação tem também no Supremo Tribunal Federal um dos maiores protagonistas, pois tenta legitimar seus julgamentos com participação da sociedade, discursos e transparência. O que antes era um poder de proteção contra majoritária e de garantias e liberdades individuais agora ganhou (mais) autonomia e autoridade. Esse papel central gera preocupação, especialmente à Habermas, que vê como um risco para a democracia que importantes decisões políticas já não são mais tomadas por representantes eleitos pelo povo, mas por uma instância não diretamente controlada por ele¹. Ou seja, as necessidades políticas estão tendo voz no Congresso Nacional? Aquilo que se decide tem eco no restante da sociedade?

A grande questão é que o Brasil, especialmente pós Ditadura Militar (1964-1985), tem na Suprema Corte e no Poder Judiciário grande suporte para sua democracia. E isso se dá especialmente pelo controle de constitucionalidade, instrumento originalmente criado para retirar ou reinterpretar determinado dispositivo ou lei presente no ordenamento jurídico à luz da Constituição. Nesse papel, a Suprema Corte se blindou de métodos que pudessem dar legitimidade à sua atuação. A deliberação pura e simples apenas garante que a discussão aconteça e, talvez, produzam-se mais argumentos, mas não necessariamente torna o debate aberto e contraposto, haja vista que essa discussão pode estar se dando entre grupos seletos da sociedade e entre “portas e janelas fechadas”.

O Judiciário brasileiro, nesse sentido, passou a atuar com mais transparência e participação para legitimar suas decisões perante a nação. Exemplos desse movimento estão na criação da TV Justiça, na realização de audiências públicas em casos de grande visibilidade, bem como a permissão de *amicus curiae*² a fim de trazer grupos representativos da sociedade para casos

¹ PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 143.

² Art. 138, Lei 13.105/2015 (CPC): O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. § 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos,

da Corte. Todos esses instrumentos são usados não apenas como mera formalidade, mas de forma efetiva. Como exemplo, cita-se a permissão de sustentar em audiência, sua escuta atenciosa e também a citação de argumentos trazidos pelos *amicus curiae* em votos e fundamentações das decisões. O que era exceção, hoje se tornou padrão. Isso só demonstra a importância e o papel central dentro da democracia que a Suprema Corte construiu com suas atitudes cotidianas.

O problema é que o Congresso Nacional parece ter esquecido dessa estratégia. Atualmente, é permitido que qualquer cidadão apresente uma sugestão que, caso atinja determinado quórum de apoio, será formalizada como Sugestão Legislativa³. Além disso, muitas vezes são realizadas audiências públicas em matérias de grande impacto e relevância. A questão é se isso é suficiente para legitimar os canais do Congresso Nacional como democrático e eficientes para um processo legislativo inclusivo e deliberativo. Sua função é simplesmente formal ou também material? Qual a importância e destaque deles no decorrer das discussões? Que tipos de discursos são produzidos (e aceitos) dentro do Parlamento a fim de defender, concorrer e ganhar uma discussão? Esse fluxo de participação e discursos dentro do espaço público pode ser monopolizado ou desvirtuado por grupos de interesse ou poder?

Encontrar afirmações que respondam com precisão estas perguntas é praticamente impossível, dado que estamos falando de relações sociais, contextuais e com diversos interesses e influências envolvidas. Contudo, contra factualmente, é possível verificar a presença de diversos indicadores que apontam para um problema democrático deliberativo. Quanto maior a presença de indicadores negativos em canais de deliberação, maiores os problemas para a democracia brasileira. Esta será a forma utilizada aqui para averiguar a integridade desses canais.

ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. § 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*. § 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

³ Todas as Ideias Legislativas são avaliadas conforme os Termos de Uso. Se respeitam os termos, são publicadas. Se não, são arquivadas. Entre outras vedações constantes nos Termos de Uso, não serão aceitas ideias que: i) tratem de assuntos diversos ao ambiente político, legislativo e de atuação do Senado Federal; ii) contenham declarações de cunho agressivo, pornográfico, pedófilo, racista, violento, ou ainda ofensivas à honra, à vida privada, à imagem, à intimidade pessoal e familiar, à ordem pública, à moral, aos bons costumes ou às cláusulas pétreas da Constituição; iii) sejam repetidas pelo mesmo usuário, incompreensíveis ou não estejam em português. iv) contenham dados pessoais que não sejam solicitados no nosso cadastro (CPF, RG, número de telefone, endereço etc), referências a outras pessoas ou a páginas da internet. As Ideias Legislativas que recebem 20 mil apoios em 4 meses são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e formalizadas como Sugestões Legislativas, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Resolução nº 19 de 2015 e do art. 102-E do Regimento Interno do Senado. Na CDH, as Ideias Legislativas são debatidas pelos senadores e ao final recebem um parecer. Fonte: Portal e-cidadania do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaideia>

Parte-se do princípio clássico que os legisladores e legisladoras eleito(a)s devem deliberar ao tomar suas decisões, especialmente nos espaços comuns, públicos e institucionalizados do Congresso Nacional para tomar suas decisões. O Congresso Nacional é parte integrante do Poder Legislativo da União. O Poder Judiciário e o Poder Executivo (em menor grau) estão somente presentes de forma secundária e para encorpar análises especiais sobre interação com o Poder Legislativo, especialmente no capítulo 3.5 sobre “Diálogos institucionais”. Neste caso, a ideia é problematizar os canais de deliberação existentes dentro do Congresso Nacional, utilizando, para isso, as decisões e casos existente no Supremo Tribunal Federal.

O tema, aborto, é utilizado como objeto de teste e pano de fundo material a fim de problematizar esse fluxo de debates existente no espaço público institucional brasileiro. O estudo sobre esse assunto culmina nesta pesquisa empírica e aplicada, relacionando Direito, Filosofia, Sociologia e Ciência Política, mas deriva de cinco anos de trabalho sobre o Congresso Nacional. Até aqui, duas fases foram essenciais para maturação da pesquisa. A primeira se iniciou com o mestrado acadêmico em Direito defendido em 2015, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), sob orientação do professor Thiago Bottino do Amaral e coorientação da professora Margarida Lacombe Camargo. O objetivo, naquele momento, era investigar de que forma o Congresso Nacional do Brasil tentava regular o aborto e qual a hermenêutica utilizada nas justificativas dos projetos de lei, desde o primeiro projeto (1949) até o ano de 2014. A análise, ainda que de forma primitiva, já tinha alguns toques com a área da Sociologia ao questionar alguns dados utilizando os movimentos feministas e também as políticas públicas para as mulheres. Como resultado, gerou a publicação em 2017 na forma de artigo na Revista de Direito Administrativo & Constitucional⁴.

Posteriormente, buscando o doutorado acadêmico, postulou-se a vaga na Universidade Federal Fluminense (UFF) sob orientação do professor Eder Fernandes Monica. Aprovado ao final de 2015, iniciou-se 2016 já integrado no grupo de pesquisa Sexualidade, Direito e Democracia (SDD), cujo objetivo é a discussão e aplicação das teorias acadêmicas sobre a temática de gênero e interseccionalidade, bem como o desenvolvimento de pesquisas sobre política sexual, direito e democracia.

⁴ SGANZERLA, Rogerio. Aborto e Congresso Nacional: uma análise crítica do cenário legislativo. In: **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, ano 17, nº 67, jan./mar. 2017, p. 291-320.

Durante as discussões do grupo de pesquisa nos anos de 2016, 2017 e 2018, houve um aperfeiçoamento teórico e prático em torno do contexto legislativo e do embasamento filosófico-sociológico acerca da teoria deliberativa e da teoria crítica feminista. Com isso, dois novos artigos foram elaborados: o primeiro, intitulado “O papel da presidência nas instituições do Brasil para o futuro do aborto”⁵, foi publicado numa obra coletiva do grupo de pesquisa SDD e teve como objetivo questionar o papel da presidência das instituições políticas no Brasil a partir da política sexual sobre o aborto, utilizando como parâmetro o Congresso Nacional e no Supremo Tribunal de modo a repensar o papel repressivo da sexualidade para o seu futuro; o segundo, em coautoria com o professor/orientador Eder Fernandes, intitulado “O caráter repressivo na legislação do aborto no Brasil”⁶, teve um escopo mais sociológico, com um olhar maior sobre a modernidades, suas promessas e interdisciplinaridade.

O segundo semestre do ano de 2017 foi de grande aprendizado sobre a temática, resultando em aprimoramentos conceituais e práticos no projeto. Entre junho e agosto de 2017 foi realizado um estágio na Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), integrante da Organização dos Estados Americanos/*Organization of American States* (OEA/OAS), dedicada à promoção dos direitos de igualdade e equidade de gênero e das mulheres. Durante o período foi possível pesquisar sobre a Corte e Comissão Interamericana, bem como decisões e pareceres sobre o tema do aborto.

No retorno ao Brasil, dois fatos acontecerem simultaneamente. O estágio na CIM rendeu a contratação, de agosto de 2017 a novembro de 2017, como Consultor externo para elaboração de Informes Nacionais sobre a implementação da Convenção de Belém do Pará⁷. O segundo acontecimento, em agosto de 2018, se refere à contratação pela FGV Direito Rio para o cargo de Coordenador do projeto “Congresso em Números”⁸, em parceria com a Escola de Matemática

⁵ SGANZERLA, Rogerio. O futuro do aborto a partir do papel da Presidência dos Poderes da República no Brasil. In: Eder Fernandes Monica; Ana Paula Antunes Martins. (Org.). **Qual o futuro da sexualidade no Direito?** Rio de Janeiro: Bonecker, 2017, v. 1, p. 325-351

⁶ SGANZERLA, Rogerio; MONICA, Eder Fernandes. O caráter repressivo na legislação sobre aborto no Brasil. In: **Revista de Direito Brasileira**, v. 20, n. 8, p. 215-228, Mai./Ago. 2018

⁷ Os Relatórios têm o objetivo de avaliar os avanços dos países na implementação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) no período 2014-2017, identificar obstáculos, apresentar observações e recomendações. Disponível em: <http://www.oas.org/es/mesecvi/InformesNacionalesTerceraRonda.asp>

⁸ O projeto Congresso em Números, realizado no âmbito da área Data For Good do Centro de Tecnologia e Sociedade - CTS/FGV, utiliza dados de diferentes instituições, como aqueles produzidos pelo próprio Congresso, o IBGE, o TSE ou mesmo dados anônimos de empresas privadas para avaliar a relação entre os interesses defendidos pelos deputados e senadores e sua base eleitoral. Aplicamos também os mais recentes avanços do campo da matemática e do uso de tecnologias, como a inteligência artificial, para ajudar o Brasil a pensar o seu Parlamento. Consiste no acompanhamento, busca e análise sistemática de grandes bases de dados sobre as atividades desenvolvidas pelo

Aplicada (EMAp), ambos da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Essa nova abordagem utilizando modelagem aplicada a sistemas complexos levou a um aprimoramento da pesquisa sobre aborto no Congresso Nacional.

A partir desse momento 2017/2018, iniciou-se a segunda fase da pesquisa. Agregando o aprendizado no Doutorado no PPGSD, os debates no grupo SDD e também o trabalho realizado no projeto Congresso em Números da FGV Direito Rio, toda a base de dados foi refeita, com aprimoramento das palavras-chave, divisões temáticas melhor delimitação do objeto e investigações mais aplicadas. Os gráficos detalhados e manuseio interativo estão disponíveis *online* para acesso e pesquisa pública no endereço www.abortonocongresso.com.

Durante o ano de 2018, dois artigos foram publicados, sendo produtos diretos desse aprimoramento teórico e metodológico. O primeiro, intitulado “Criminalização do aborto na Câmara dos Deputados”⁹, foi apresentado no 11º Encontro da ABCP em Curitiba, Paraná. O segundo, produzido para o livro “Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988”, da FGV Direito Rio, trata dos diálogos institucionais entre Supremo Tribunal Federal (STF) e Congresso Nacional (CN) acerca do tema¹⁰.

Portanto, esta pesquisa, desde seu início, possui um foco especial para o Direito, Sociologia e Filosofia Política, ainda que a Ciência Política e as demais áreas da Filosofia estejam inevitavelmente presentes de forma paralela. Trata-se, assim, de trabalho que procura fechar (mas não finalizar) uma trajetória de acadêmica e interdisciplinar que envolveu a graduação (2010) e mestrado (2015) em Direito, graduação em Filosofia (2016) e também uma nova graduação em Ciências Sociais (iniciada em 2016).

Entrando mais a fundo no objeto deste trabalho, qual seja, canais de deliberação, é importante conceituá-lo. São os caminhos utilizados para deliberação que permitem e potencializam o debate no Congresso Nacional. Por debate entende-se qualquer tipo de discussão

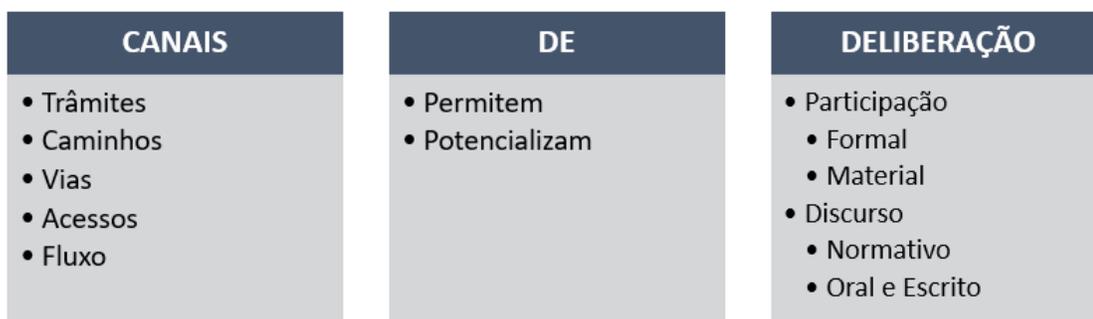
Congresso Nacional em seus mais diferentes aspectos: votações, despesas, base do governo, tramitações etc. O objetivo é extrair e organizar bases de dados que auxiliem a produzir melhor entendimento sobre a atuação do Congresso Nacional, tornar essas bases acessíveis e apresentar análises, estudos e ferramentas para permitir que pesquisadores e toda a sociedade possam avaliar e propor melhorias para o Parlamento brasileiro. Mais informações em: <http://cts.direitorio.fgv.br/data-for-good/congresso-em-numeros/>

⁹ SGANZERLA, Rogerio. Criminalização do aborto na Câmara dos Deputados. **11º Encontro da ABCP**, Curitiba, Paraná, 2018. Disponível em: https://cienciapolitica.org.br/__arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYQS.pdf

¹⁰ SGANZERLA, Rogerio; FORADINE, Bianca. Aborto e Diálogos Institucionais. In: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio, SGANZERLA, Rogerio (Org.). **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Varga, 2018, p. 147-153.

institucional dentro do processo legislativo que envolva a participação e a produção de discursos entre partes (opostas ou não) em determinada proposição. Ou seja, o objetivo é entender o fluxo de debates e como ele acontece e não o debate em si. O esquema abaixo resume essa meta:

Figura 1 - Canais de deliberação



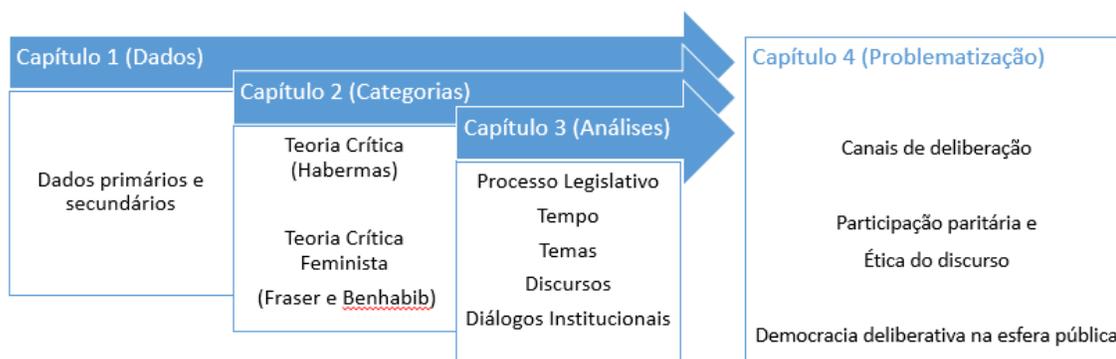
FONTE: elaborado pelo autor.

O referencial teórico utilizado se baseia no filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (teoria crítica) e nas filósofas Nancy Fraser e Seyla Benhabib (teoria crítica feminista). Deixa-se claro que a intenção não é aprofundar o estudo teórico dessas autoras e autor nem formular críticas quando a sua aplicabilidade para o problema em torno dos canais de deliberação, mas sim utilizar as categorias apresentadas por Habermas para o modelo discursivo e, compreendendo suas insuficiências, especialmente para um tema diretamente ligado ao gênero e à sexualidade, aprimorar essas categorias a fim de gerar análises e problematizações melhores e mais significativas. Sendo assim, a utilização destas autoras e autores tem como objetivo compreender, categorizar, analisar e problematizar os dados e informações deste trabalho.

Por isso, será empregada a seguinte estrutura de apresentação: a fim de analisar e problematizar de que forma os canais de deliberação impactam a democracia brasileira, é preciso de uma extensa investigação sobre esse processo legislativo no intuito de entender quais são as minúcias dessa deliberação. Logo, a grande questão é transformar os dados (primários e secundários) pesquisados em subsídios analíticos para o problema central deste trabalho. Partindo desse princípio e seguindo uma lógica indutiva, empírica e factual, a apresentação parte das relações sociais e comunicativas presentes nesse conjunto temático de proposições sobre aborto a

fim de tensioná-los com a sua validade, especialmente no campo do direito e do poder, presentes neste espaço público.

Figura 2 - Estrutura de apresentação



FONTE: elaborado pelo autor.

Nessa lógica, no capítulo 1 serão apresentados os dados primários e secundários nas proposições sobre aborto. Por meio de diversas tabelas e gráficos a intenção é simplesmente de expor e sistematizar as diversas informações geradas a partir desse cenário legislativo.

No capítulo 2, partindo especialmente do referencial teórico de Habermas e complementando com as teóricas feministas Fraser e Benhabib, estes dados serão estruturados em duas categorias: participação e discursos. Por isso, o objetivo do capítulo é apresentar os principais aspectos da teoria crítica deliberativa no intuito de melhor sistematizar as informações produzidas a fim de compreender suas insuficiências, bem como trazer novas abordagens a partir teoria crítica feminista. Salienta-se que, seja de Habermas, Fraser ou Benhabib, a intenção não é aprofundar o estudo teórico dessas autoras e autor nem formular críticas quando a sua aplicabilidade, mas sim utilizar as categorias apresentadas por Habermas para o modelo discursivo e, compreendendo suas insuficiências, especialmente para um tema diretamente ligado ao gênero e à sexualidade, aprimorar essas categorias a fim de gerar análises e problematizações melhores e mais significativas.

No capítulo 3 serão feitas análises quantitativas e qualitativas dos dados. Para isso, serão apresentados cinco ensaios com assuntos relacionados diretamente aos canais de deliberação. O objetivo destes textos é qualificar o estudo sobre os dados primários e secundários (capítulo 1) a partir das categorias apresentadas (capítulo 2) para, assim, trazer observações importantes sobre o

objeto de estudo. A escolha metodológica por ensaios se justifica em razão de discussões mais específicas e segmentadas em assuntos que impactam direta ou indiretamente os problemas centrais do trabalho.

Por fim, o capítulo 4 tem o intuito de problematizar as análises do capítulo 1, 2 e 3 de forma sistêmica. O objetivo é identificar problemas nesse processo e que possam conter características nocivas para o fluxo democrático no debate igualitário de gênero. Nesse sentido, serão utilizados alguns indicadores a fim de identificar a presença de possíveis problemas nos canais de deliberação. A grande questão é compreender o tamanho do impacto dada a presença ou ausência desses indicadores (singularmente ou em conjunto) para a democracia brasileira.

Ao final, a figura que se tem da Quimera é um monstro que não para de crescer dada a crescente crise de confiança da população brasileira com o Congresso Nacional¹¹. Mas a grande pergunta que se precisa fazer é até quando o Belerofonte aguenta esta batalha em pleno século XXI, especialmente no contexto político pós 2013 de crise de legitimidade?

Por isso que serão apresentados dois capítulos finais sobre o futuro desse cenário. O primeiro, epílogo, analisa as proposições apresentadas e debatidas em 2019, cujo ano na política brasileira, especialmente no Congresso Nacional, significou uma renovação de 87% dos seus membros no Senado e 57% na Câmara. O objetivo é entender se houve uma virada significativa nessa história e o que podemos esperar do contexto político recente.

No capítulo de recomendações, o objetivo é trazer conselhos e alternativas de mudança do processo legislativo para adequação ao novo cenário mundial de debate mais igualitário, bem como aumentar e aprimorar a influência do Poder Legislativo no cenário deliberativo brasileiro.

O Congresso Nacional, não pode esperar que suas decisões se legitimem por si apenas em razão de sua formação representativa e proporcional. Ainda que o processo formal esteja respeitando as regras da maioria e as regras do jogo (Constituição, Códigos, Leis, Regimento) é

¹¹ Esta afirmação tem o objetivo apenas ilustrativo de um problema de confiança nas instituições brasileiras, especialmente o Congresso Nacional e os partidos políticos. Segundo o último Relatório produzido pela FGV Direito SP em 2017 sobre o Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) a confiança no Congresso Nacional caiu 12 pontos no período de 2014 a 2017, variando de 19% a 7% de confiança entre os anos, assim como partidos políticos, variando entre 5% a 7% de confiança entre os anos. Acesso em 30/04/2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/19034>. Outro indicador importante, mas com metodologia diferente, o Índice de Confiança Social (ICS) produzido pelo IBOPE Inteligência, sinaliza o mesmo movimento de desconfiança institucional com o Congresso Nacional e os partidos políticos. O primeiro, com 35% em 2009 decresceu ano a ano até chegar 18% em 2018. Já o segundo teve 31% de confiança em 2009 e decresceu ano a ano até chegar em 2018 com 16%. O Poder Judiciário, Justiça, ainda que tenha também decaído ano a ano de 52% em 2009 para 43% em 2018, apresenta quase o triplo das categorias anteriores. Acesso em: 30/04/2019. Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/produtos-e-servicos/indice-de-confianca-social/>.

possível dizer que os trâmites e caminhos: a) existem? b) são suficientes? c) estão livres ou bloqueados? d) mantém a deliberação ativa no espaço institucional brasileiro?

Essa discussão representa o cerne deste trabalho e um importante marco nas discussões sobre processo legislativo, aborto, masculinidades e gênero.

METODOLOGIA

A. APRESENTAÇÃO

No Brasil, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de Câmara dos Deputados e do Senado Federal¹². A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal¹³. Já o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário¹⁴.

A Constituição determina aquelas matérias de competência da União que cabe especialmente ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, legislar¹⁵, bem como aquelas nas quais cabem ao Poder Legislativo, sem a necessidade de sanção presidencial, seja privativamente à Câmara dos Deputados¹⁶, seja privativamente a Senado Federal¹⁷ ou seja de competência exclusiva do Congresso Nacional (ambas as Casas)¹⁸.

As análises desta pesquisa utilizarão a nomenclatura adotada pela Câmara dos Deputados. Ela disponibiliza um glossário¹⁹ e uniformiza os conceitos tratados pelo Poder Legislativo, especialmente no Regimento Interno da Câmara (RICD). Complementarmente, também será utilizado o glossário do Senado Federal²⁰.

Para esta pesquisa sobre “Aborto no Congresso Nacional”, há quatro tipos de metodologias associadas: delimitação do objeto de teste (proposições sobre aborto), classificação/categorização do banco de dados, condições intrínsecas, condições extrínsecas, variáveis analíticas e conjuntura.

A seguir, começamos com a exposição de cada uma delas.

¹² Art. 44, CRFB/1988: O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

¹³ Art. 45, CRFB/1988: A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

¹⁴ Art. 46, CFRB/1988: O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

¹⁵ Art. 48, CFRB/1988: Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

¹⁶ Art. 51, CFRB/1988: Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

¹⁷ Art. 52, CFRB/1988: Compete privativamente ao Senado Federal:

¹⁸ Art. 49, CFRB/1988: É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

¹⁹ Glossário da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/glossario>

²⁰ Glossário do Senado Federal: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>

B. DAS PROPOSIÇÕES SOBRE ABORTO

Para esta pesquisa, o uso do termo “aborto” ou “interrupção da gravidez” serão equivalentes para fins metodológicos. Entender-se-á que ambos tratam da intervenção no curso de uma gravidez visando a sua intervenção. Acreditamos que para fins da delimitação do objeto esta simplificação atende aos objetivos da pesquisa das proposições no Congresso Nacional. Cabe somente ressaltar que, historicamente, esta distinção existiu. Galeotti²¹ lembra que quando as menstruações se interrompiam inexplicavelmente, fazia-se sangrias e chás para “desbloquear” o fluxo, e muitas vezes o efeito de tais intervenções era a interrupção de uma gravidez em fase inicial. A intenção, na verdade, era “normalizar” a menstruação. Nestes casos não havia aborto tendo em vista a mulher ignorar estar grávida e não tinha como finalidade interromper a gravidez. Contudo, essa percepção mudou historicamente. Ao passo que hoje intervir no curso da gestação após a concepção é algo definível em termo de “interrupção”, no passado só se falava em aborto a partir do momento em que a massa informe no ventre materno se “tornava” um feto, visto que as perdas de sangue eram consideradas simples “fluxões”.

De qualquer forma, o ponto central em ambos é a necessidade em haver a interrupção do processo de gestação. Apesar de parecer evidente e intuitivo, as questões que envolvem o início e o fim remetem, respectivamente, a dois termos comumente usados: concepção e nascimento.

A delimitação do fim da gravidez é tarefa mais fácil. Na esfera criminal (Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848/1940), o nascimento, termo aqui utilizado de forma genérica, se dá: a) com a dilatação do colo do útero; b) com o rompimento da membrana amniótica ou, c) tratando-se de parto cesariana, com a incisão das camadas abdominais²². A interrupção do processo antes desse “fim”, é considerado aborto. Porém, não há uma definição explícita no Código Penal ou em outros tipos legais a fim de determinar se é suficiente a expulsão do feto (ainda que esteja com vida) ou

²¹ GALEOTTI, Giulia. **História do AbOrto**. Trad. Sandra Escobar. Lisboa: Edições 70, 2003, p. 32-33.

²² GRECO, Rogerio. **Curso de Direito Penal: parte especial**, volume II: introdução à teoria geral da parte especial: crimes contra a pessoa. Niterói. Impetus, 2010, p. 226.

necessária a ocorrência da morte²³ caracterizá-lo²⁴. Na esfera civil (Código Civil, Lei nº 10.406/2002), o nascimento é tratado de forma semelhante. São necessárias duas condições: nascimento e vida. Aquele ocorre quando o feto é separado do ventre materno, seja naturalmente, seja com auxílio de recursos obstétricos. Não há cogitar do tempo de gestão ou indagar se o nascimento ocorreu a termo ou foi antecipado. É necessário e suficiente para preencher a condição de nascimento, que se desfaça a unidade biológica, de forma a constituírem mãe e filho dois corpos com economia orgânica própria. Já a vida configura-se no momento em que se opera a primeira troca oxcarbônica no meio ambiente, com a inalação do ar atmosférico, ainda que pereça em seguida. A entrada de ar nos pulmões denota a vida, mesmo que não tenha sido cortado o cordão umbilical e a sua prova far-se-á por todos os meios, seja por choro, movimentos e essencialmente os procedimentos técnicos de que se utiliza a medicina legal para a verificação de ar nos pulmões²⁵.

Isso quer dizer que, enquanto nascituro/feto, sem o nascimento, advindo a sua morte provocada (dolosa ou culposamente), ou seja, não natural ou espontânea, será considerado aborto ou interrupção da gravidez. Mais ainda, para que seja considerado aborto, é preciso que, no momento da interrupção, o feto/nascituro esteja vivo, haja vista que é necessária a morte para sua consumação.

Delimitado o fim da gravidez, por outro lado, é preciso que haja um início, qual seja, a concepção. Civilmente, o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002), logo no art. 2º, afirma que “A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a

²³ Há duas hipóteses de “morte” no Código Civil: real e presumida. A real ocorre com o diagnóstico de paralisia da atividade encefálica (art. 3º da Lei 9.434/1997 - Lei de remoção de órgãos), e não com a atividade cerebral, entendido o encéfalo como uma parte do sistema nervoso central localizado no crânio, que abrange o cérebro, o cerebelo, os pedúnculos, a protuberância e o bulbo raquiano. Já a morte presumida só se distingue da morte real pela ausência do corpo, como é o caso da extrema probabilidade de quem estava em perigo de vida (Inciso I, art. 7º, CC) e aquela pessoa, alguém, desaparecida em campanha ou feita prisioneira, caso não seja encontrada em até dois anos após o término da guerra (Inciso II, art. 7º, CC). (AZEVEDO, Fábio de Oliveira. **Direito Civil: introdução e teoria geral**, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 133-134).

²⁴ Segundo Hélio Gomes, a interrupção da gravidez, com a morte do nascituro/feto, haja ou não sua expulsão, qualquer que seja seu estado evolutivo, desde a sua concepção até momentos antes do seu parto”, configuram o aborto na esfera penal (*apud* BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial**, volume 2, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006). Nesse sentido, é indiferente que a morte do feto se dê dentro ou fora do corpo da mãe. Além disso, caso o agente que interrompa a gravidez providencie o salvamento do feto viável prematuramente expulso, a omissão (por falta de meio) dos cuidados necessários à sua sobrevivência tem sempre que interpretar-se juridicamente como uma segunda agressão por omissão de um objeto que, entretanto, adquiriu a qualidade de pessoa formada (BRITO, Teresa Quintela de, et al. **Direito Penal - Parte Especial: lições, estudos e casos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 27).

²⁵ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: introdução ao direito civil; teoria geral do direito civil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 219.

concepção, os direitos do nascituro”. A teoria natalista, adotada pelo STF²⁶, entende que o nascimento com vida é o marco legal para a diferenciação entre o nascituro e a pessoa, sendo que somente com este ato se inicia a personalidade²⁷, apesar de protegida desde a concepção. Logo, caso o feto esteja morto no momento do nascimento, apesar de ter tido seus direitos resguardados desde a sua concepção, não iniciou seu direito à personalidade²⁸. Já a teoria concepcionista, adotada algumas vezes pelo STJ²⁹, o nascituro já teria personalidade jurídica desde a concepção. Por fim, há uma terceira teoria, também entendida como um desdobramento da teoria natalista, na qual a personalidade jurídica do nascituro estaria condicionada ao nascimento com vida, condição essa de natureza suspensiva.

Já na esfera penal, o que delimita se há ou não a tipicidade do crime de aborto é concepção. Para uns, esse fato acontece quando há a nidação, ou seja, a implantação do óvulo já fecundado no útero materno, o que ocorre 14 dias após a fecundação³⁰. Ou seja, penalmente, enquanto não houver a nidação, não haverá possibilidade de regulação pela lei penal sobre a gravidez e, conseqüentemente, sua interrupção.

Por fim, a contracepção tem como objetivo que esse ciclo não se inicie, ou seja, que não haja gravidez. Nesse sentido, sua atuação é estritamente na concepção. Na esfera penal, a gravidez se inicia com a nidação (implantação do óvulo já fecundado no útero materno) que pode ocorrer

²⁶ Entre outros casos, um dos mais emblemáticos está na ADI 3510, sobre o art. 5º da Lei 11.105/2005 (Lei de Biossegurança), acerca da autorização legal para manipulação de células tronco de embrião excedentário sem finalidade reprodutiva (STF, ADI 3510, Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, Dj 28/05/2010).

²⁷ Pelo pensamento clássico, personalidade jurídica é a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair deveres. Porém, de acordo com a visão civil-constitucional, é uma ideia que precisa ser repensada por um movimento de “humanização” ou “repersonalização” do Direito, já que o conceito tradicional equipara o ser humano à pessoa jurídica (AZEVEDO, Fábio de Oliveira. **Direito Civil: introdução e teoria geral**, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 123). Nesse sentido, Gustavo Tepedino, por exemplo, fala que “a personalidade humana deve ser considerada antes de tudo como um valor jurídico, insuscetível, pois, de redução a uma situação jurídica-tipo ou a um elenco de direitos subjetivos típicos, de modo a se proteger eficaz e efetivamente as múltiplas e renovadas situações em que a pessoa venha se encontrar, envolve em suas próprias e variadas circunstâncias.” (TEPEDINO, Gustavo (coord.). **A parte geral do novo código civil: estudos na perspectiva civil-constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003)

²⁸ Importante trazer a posição clássica de Gastão Grossé Saraiva, presente desde 1941. A seu ver, o nascimento com vida se trata de uma condição suspensiva para o exercício dos direitos da personalidade. Durante a gestação o nascituro tem a proteção da lei, que lhe garante certos direitos personalíssimos e patrimoniais, sujeitos a uma condição suspensiva. O evento futuro e incerto a que está subordinada a eficácia do ato jurídico tendo por sujeito o nascituro, é o nascimento com vida; enquanto esta condição não se verificar, não terá o seu titular adquirido o direito visado pelo ato jurídico (SARAIVA, Gastão Grossé. Os direitos do nascituro e o artigo 4º do Código Civil In. MENDES, Gilmar Ferreira; SCOCO, Rui (Org.). **Coleção doutrinas essenciais: direito civil**, parte geral, v. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 278).

²⁹ Nesse sentido, STJ, REsp 399028, 2ª T., Rel. Min. Paulo Medina, Dj 15/10/2002 e STJ, REsp 931556, 3ª T., Rel. Min. Nancy Andrighi, Dj. 17/06/2008.

³⁰ GRECO, Rogerio. **Curso de Direito Penal: parte especial**, volume II: introdução à teoria geral da parte especial: crimes contra a pessoa. Niterói. Impetus, 2010, p. 224.

três a seis dias depois da união dos gametas masculino e feminino na trompa. Segundo Fragoso³¹, o debate se inicia, pois há certos métodos ou pílulas/medicamentos que atuam antes ou depois da nidação. Se eles impedem a ovulação ou o acesso do espermatozoide ao óvulo, impedem a concepção. No entanto, outros atuam após a concepção, impedindo a implantação do ovo no endométrio ou seu desenvolvimento, provocando a sua expulsão precoce. Nesse caso, “pílulas do dia seguinte” e “DIU” seriam considerados abortivos (e não anticoncepcionais). Outra situação ocorre quando o óvulo, após a concepção, não consegue chegar ao útero, se desenvolvendo fora dele, por exemplo, no tubo uterino, na cérvix, no ovário, nas cavidades abdominais ou pélvica. Nesse caso, somente a gravidez intrauterina seria considerado para efeitos penais.

Para efeitos desta pesquisa, casos que atuam antes da ovulação ou acesso ao espermatozoide ao óvulo, impedindo a concepção, não foram considerados como abortivos. No mesmo sentido, casos nos quais a gravidez ocorre fora do útero, por exemplo na no tubo uterino, na cérvix, no ovário, nas cavidades abdominais ou pélvica, pois somente é considerado penalmente os casos de gravidez intrauterina.

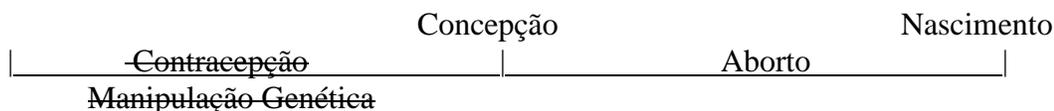
Além disso, há ainda a questão da manipulação genética. Regulada pela Lei 11.105/2005³², estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB). O art. 5º da Lei define que a utilização de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização *in vitro* e não utilizados no respectivo procedimento é permitida, para fins de pesquisa e terapia, somente se os embriões forem inviáveis ou estejam congelados há 3 (três) anos ou mais. A utilização para qualquer outro fim ou hipótese prevista nesse artigo é considerado crime com pena de 1 a 3 anos (art. 24 da Lei), bem como praticar engenharia genética em célula germinal humana, zigoto humano ou embrião humano com pena de 1 a 4 anos (art. 25 da Lei) ou liberar ou descartar OGM no meio ambiente, em desacordo com as normas estabelecidas pela CTNBio e pelos órgãos e entidades de registro e fiscalização com pena de 1 a 4 anos (art. 27 da Lei).

Logo, no tocante à manipulação genética, a partir da fertilização ou concepção *in vitro*, no caso de não utilização do embrião humano para fins diversos à fecundação no útero materno

³¹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal - parte especial (art.s 121 a 160 CP)**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 115-116.

³² Para mais informações acessar: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm

(nidação), qualquer questão será regulada pelos dispositivos da Lei 11.105/2005, não sendo considerado aborto, para fins penais.



Portanto, em síntese, de forma a abranger o máximo possível das teorias apresentadas, sejam civis ou criminais, sem qualquer juízo de valor moral, ético ou religioso, adota-se como marco inicial da gravidez a concepção. Já o termo final da gravidez, o nascimento, será considerado quando há um nascimento com vida, seja com a dilatação do colo do útero, com o rompimento da membrana amniótica ou, em caso de parto cesariana, com a incisão das camadas abdominais. Qualquer interrupção nesse processo, advindo a sua morte provocada (dolosa ou culposamente), ou seja, não natural ou espontânea, será considerado aborto ou interrupção da gravidez.

C. DA CLASSIFICAÇÃO/CATEGORIZAÇÃO DO BANCO DE DADOS SOBRE ABORTO



Etapas:

1. Busca por palavras-chave
2. Relevância
3. Classe: aborto (exclusão “manipulação genética” e “contracepção”)
4. Adição manual

A primeira etapa para a construção do banco de dados sobre “Aborto” foi a utilização de “palavras-chave” de acordo com a delimitação do objeto de teste estabelecida no tópico anterior. Foram escolhidas aquelas que mais tivessem proximidade com o tema, sem inflar de forma exacerbada os resultados. Para isso, foram utilizadas quatro palavras-chave com os seguintes

resultados: i) na Câmara dos Deputados (CD), nascituro (61), aborto (150), interrupção da gravidez (39) e concepção (27), totalizando 277, sendo 47 duplicados. ii) no Senado Federal (SF), nascituro (07), aborto (17), interrupção da gravidez (09) e concepção (14), totalizando 41, sendo 06 duplicados. Logo, a amostra inicial na CD foi de 230 proposições e na SF foi de 41.

O segundo passo foi separar aquelas proposições que, por exclusão, eram completamente divergentes ao estudo sobre direitos reprodutivos das mulheres. A escolha contra factual se justifica em razão da intenção de não determinar, *a priori*, aquilo que pode ou não ser relevante para a pesquisa, mas sim, aquilo que foge ao escopo principal do objeto: os direitos reprodutivos das mulheres. Essas proposições foram classificadas como “Irrelevantes”.

A partir disso, deu-se início à terceira etapa de estruturação da base de dados, cujo objetivo foi o de delimitação do objeto de teste, no caso, aborto. Para isso, utilizaram-se três classificações para o atributo “classe”. O objetivo foi organizar as proposições a partir do tipo de regulação pretendido na gravidez. Como “contra concepção” foram classificadas as proposições que tinham como que a gravidez não se inicie. Nesse sentido, sua atuação é estritamente na concepção, seja através de medicamentos, intervenções ou quaisquer outros métodos. Casos que atuam antes da ovulação ou acesso ao espermatozoide ao óvulo, impedindo a concepção, não foram considerados como abortivos. No mesmo sentido, casos nos quais a gravidez ocorre fora do útero, por exemplo na no tubo uterino, na cérvix, no ovário, nas cavidades abdominais ou pélvica, pois somente é considerado penalmente os casos de gravidez intrauterina. Aquelas classificadas como “manipulação genética” diziam respeito a fertilização ou concepção *in vitro*, no caso de não utilização do embrião humano para fins diversos à fecundação no útero materno (nidação). Nesse sentido, qualquer questão será regulada pelos dispositivos da Lei 11.105/2005, não sendo considerado aborto, para fins penais.

Por fim, foi categorizada como “aborto” qualquer proposição que pretendesse regular a interrupção, ainda que de forma tangencial, do período compreendido como o início (concepção), o fim (nascimento) e o decorrer da gravidez, ainda que não estivesse denominado como aborto ou interrupção da gravidez. Ou seja, não foram consideradas relevantes proposições que, ainda tratando do período compreendido entre a concepção e o nascimento, não tivessem qualquer relação com a interrupção da gravidez, seja ela culposa ou dolosa. Afastou-se, assim, qualquer proposição cujo processo ou método poderia ser considerado abortivo (tal como manipulação genética ou alguns contraceptivos), mas que não tem o condão de repercutir juridicamente, pelo

fato de não permitirem, justamente, o início da gravidez. Portanto, excluídas aquelas proposições que não estavam abarcadas pelo objeto da pesquisa, na CD, das 230 proposições, 73 foram excluídas, resultando em 157 e na SF, das 41 proposições, 24 foram excluídas, resultando em 17.

Contudo, era possível que proposições envolvendo o objeto não estivessem presentes na filtragem. Dessa forma, a terceira etapa pretendeu identificar proposições apensadas ou que tivessem matérias idênticas ou correlatas com aquelas filtradas, porém, não reconhecidas anteriormente pela busca com palavras-chave. Foi verificado que havia seis proposições. a) PL 8931/2017, que altera a Lei 12.845, de 1º de agosto de 2013, para determinar o primeiro atendimento de pessoas em situação de violência sexual em qualquer unidade hospitalar de saúde; b) PL 6022/2013, PL 6061/2013 e PL 6055/2013, sendo os dois primeiros alterando e o terceiro revogando a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013, que "Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual" e dá outras providências; c) PL 3748/2008, autorizando o Poder Executivo a conceder pensão à mãe que mantenha a criança nascida de gravidez decorrente de estupro" e d) PEC 181-A/2015, originada de um substitutivo da PEC 181/2015, pretendendo inserir no *caput* do art. 5º da Constituição a inviolabilidade da vida "desde a concepção". Portanto, adicionadas esses seis resultados, totalizamos 163 à CD e 17 à SF, tendo como universo final relevante o número de 180 proposições.

D. DAS CONDIÇÕES INTRÍNSECAS

A metodologia de classificação do banco de dados trata do processo de busca, captura e divisão das proposições relevantes para a presente pesquisa. As condições intrínsecas são definidas no início do processo legislativo (podendo ser alteradas excepcionalmente) e tratam de características individuais de cada proposição. Já as extrínsecas são características exteriores às proposições, modificando ao longo do tempo e definidas pela política e processo legislativo.

1. Tipo de Proposição: legais/supralegais e infra legais
2. Data de apresentação
3. Autoria: Deputados(as), Senadores(as), Órgãos do Poder Executivo, Órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública

4. Natureza: contra, a favor ou indefinido
5. Legislatura: a partir da 38ª Legislatura (1946-1951) tanto para Câmara dos Deputados quanto para o Senado Federal
6. Governos: Dutra (1946-1951) a Temer (2016-2018)

D.1. TIPO DE PROPOSIÇÕES

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), no art. 100, considera como proposições todas aquelas sujeitas a deliberação da Câmara dos Deputados, assim consideradas as Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei (PL, PLP e PLV), Emenda (EAG, EMA, EMC, EMC-A, EMD, EML, EMO, EMP, EMR, EMS, EPP, ERD, ERD-A, EBS, ESP), Indicação (INC), Requerimento (REQ), Recurso (R.C, REC), Parecer (PAR, PARF, PEA, PEP, PES, PPP, PPR, PRL, PRP, PRR, PRV, PSS) e Proposta de Fiscalização e Controle (PFC).

No presente estudo, o termo “proposições” utilizará a definição acima descrita no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas terá duas classificações distintas: legais/supralegais e infra legais.

a) Legais/supralegais

Classificação que inclui as seguintes espécies legislativas: i) Proposta de Emenda à Constituição (PEC)³³, ii) Projeto de Lei Complementar (PLP)³⁴, iii) Projeto de Lei (PL)³⁵, iv)

³³ **Proposta de Emenda à Constituição (PEC):** Proposição legislativa destinada a propor alterações ao texto constitucional vigente (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). CFRB/1988, Art. 60; RICD, Art. 201.

³⁴ **Projeto de Lei Complementar (PLP):** Proposição destinada a regulamentar dispositivo da Constituição, quando este não é autoaplicável. Para sua aprovação é necessária a maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara dos Deputados. Também são exigidos dois turnos de discussão e votação (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). RICD, Art. 109.

³⁵ **Projeto de Lei (PL):** Espécie de proposição destinada a regular matéria inserida na competência normativa da União e pertinente às atribuições do Congresso Nacional, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto presidencial (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). RICD, Art. 109, I.

Medida Provisória (MPV)³⁶, v) Projeto de Lei de Conversão (PLV)³⁷ e vi) Projeto de Decreto Legislativo (PDC)³⁸.

Elas representam os principais tipos de alteração legal e supralegal no ordenamento jurídico. Portanto, uma análise sobre estas proposições demonstra o quanto a Câmara dos Deputados pretende criar ou modificar regulações para a sociedade brasileira, aspecto de suma importância para ordenamento jurídico e para a previsibilidade legal do país³⁹.

b) Infra legais

Classificação que inclui as seguintes espécies legislativas, dentre outras: i) Projeto de Resolução (PRC); ii) Requerimento (REQ); iii) Requerimento de Informação (RIC); iv) Requerimento de Instituição de CPI (RCP); v) Mensagem (MSC) e vi) Indicação (INC).

Além dos seis tipos de proposições “infra legais” descritos acima, existem outras 72 espécies. Esta classificação de proposições tem como objetivo entender a movimentação interna do Poder Legislativo no desempenho de suas atividades típicas e atípicas. Isto é, aquelas que não afetam diretamente o seu fim originário de elaboração legislativa. O monitoramento do funcionamento infra legal pode demonstrar, por exemplo, o número de audiências públicas realizadas, os temas predominantes, os trabalhos administrativos realizados em determinado

³⁶ **Medida provisória (MPV):** Ato normativo de iniciativa exclusiva do Presidente da República, com força de lei, que pode ser expedido em caso de urgência e relevância. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). CFRB/Art. 62.

³⁷ **Projeto de Lei de Conversão (PLV):** Espécie de proposição que abriga qualquer alteração proposta a texto de Medida Provisória em apreciação (Fonte: Glossário do Portal da Câmara dos Deputados). CFRB/1988, art. 62, § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

³⁸ **Projeto de Decreto Legislativo (PDC):** Destina-se a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República (RICD, Art. 109, II). Podem tratar de aprovação de atos internacionais; aprovação ou rejeição de concessões ou renovações de concessões para exploração de serviços de radiodifusão; autorização para que o Presidente da República se ausente do País; relações jurídicas decorrentes de perda de eficácia de medida provisória; atos praticados na vigência de medida provisória; indicação de autoridade ao TCU; plebiscito ou referendo; programa monetário e sustação de atos normativos do Poder Executivo (Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados).

³⁹ Apesar do Projeto de Resolução (PRC) ter eficácia de lei ordinária, as matérias nas quais se destina a regular não visam a alteração direta do ordenamento jurídico vigente, haja vista que lidam com matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando a Casa Legislativa deva pronunciar-se em casos concretos, tais como: perda de mandato de deputado; criação de Comissão Parlamentar de Inquérito; conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito; conclusões de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle; conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil; matéria de natureza regimental; assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos. RICD, Art. 109, III.

assunto, prestação de informações, fiscalizações realizadas, requisições de depoimentos e participação de ministros e chefes de outros poderes, entre outros.

D.2. DATA DE APRESENTAÇÃO

É o início do processo legislativo, sempre feito em Plenário. Como não há medidas provisórias presentes no banco de dado de proposições, todas as datas iniciais não tiveram exceção ao Plenário. Como exemplos, utilizam-se a PEC 408/2005 e PLS 460/2016:

Data	Andamento
09/06/2005	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação da Proposta de Emenda à Constituição pelo Deputado Durval Orlatto (PT-SP). Inteiro teor 

13/12/2016	PLEN - Plenário do Senado Federal
Situação:	AGUARDANDO RECEBIMENTO DE EMENDAS
Ação:	Encaminhado à publicação. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa, onde poderá receber emendas pelo prazo de cinco dias úteis, após sua publicação e distribuição em avulsos.  Publicado no DSF Páginas 187-192  Avulso inicial da matéria
Recebido em:	SF-SEPRTL - Serviço de Protocolo Legislativo em 13/12/2016 às 14h49

D.3. AUTORIA

A autoria de cada proposição pode ser de forma individual ou conjunto. Além disso, podem originar de outros órgãos que não do Congresso Nacional. Nesse sentido, as mais citadas são: Deputados(as), Senadores(as), Comissões da Câmara dos Deputados, Comissões do Senado Federal, Órgãos do Poder Executivo, Órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Iniciativa Popular.

D.4. NATUREZA

Todas as proposições foram classificadas de acordo com a sua “natureza” em razão do aborto: contra, a favor ou indefinido. Caso não ficasse claro que a proposição tinha um intuito a favor ou contra a prática do aborto, classificou-se como “indefinido”. Como “a favor”, enquadraram-se as proposições que ampliassem ou concedessem quaisquer direitos às mulheres no

tocante ao aborto, ainda que de forma mínima, seja através da diminuição das restrições na realização do aborto, bem como a adição de novas permissões. Além disso, também foram classificadas aquelas sobre intervenções ou procedimentos aplicáveis na gravidez, mas não aplicáveis diretamente às mulheres, como por exemplo os médicos. Por fim, também foram enquadradas nessa classificação aquelas proposições que não permitiam a restrição ou concediam benefícios ou regras às mulheres que utilizaram de procedimentos abortivos (nas hipóteses legais), como por exemplo estabilidade de emprego e auxílio doença. Contra factualmente, as proposições classificadas como “contra” tinham interesse inverso ao descrito acima.

D.5. LEGISLATURA

Período de funcionamento do corpo parlamentar encarregado de fazer as leis, contando da posse, no dia 1º de fevereiro do ano seguinte à eleição parlamentar, até a posse dos eleitos na eleição subsequente. Cada legislatura contém quatro sessões legislativas ordinárias com duração de um ano cada. No Brasil, a duração da legislatura é de 4 anos⁴⁰.

E. DAS CONDIÇÕES EXTRÍNSECAS

Características exteriores às proposições, modificando ao longo do tempo e definidas pela política e processo legislativo.

1. Situação (em 31/01/2019): Transformada na Lei Ordinária nº X, Pronta para pauta em Plenário, Arquivada em definitivo, Arquivada em 2019 e Em tramitação.
2. Apensamento: Raiz ou apensada
3. Apreciação: conclusiva ou plenário
4. Regime: ordinária, prioridade ou urgência

⁴⁰ Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ver também: Art. 44, CRFB/1988: Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

E.1. SITUAÇÃO (em 31/01/2019)

Indicam qual o status ou condição atual da proposição dentro ou fora da Câmara dos Deputados. Por ser um indicador instantâneo (do momento que é capturado pelo sistema), quaisquer análises revelam diferentes cenários, pois trata-se de uma fotografia que depende do dia que está sendo tirada.

A versão 1 da API utilizada para a confecção deste relatório indica a presença de 55 situações. Elas foram agrupadas em quatro tipos, sendo a primeira dividida em quatro subtipos, em razão dos assuntos similares, quais sejam: a) transformada em norma jurídica; b) arquivada; c) pronta para pauta em Plenário; d) em tramitação;

- a) Transformada em norma jurídica: compreende qualquer hipótese de situação de proposição que indique conclusão do processo legislativo. Esta classificação abrange somente aquelas que foram aprovadas pelos três poderes. Enquadram-se as seguintes situações: i) transformada no(a) [tipo] [número/ano]; ii) transformado em norma jurídica⁴¹.
- b) Arquivada⁴²: qualquer hipótese de situação de proposição que indique seu arquivamento dentro processo legislativo. Enquadram-se nesta hipótese as seguintes situações: i) arquivada; ii) aguardando despacho de arquivamento; iii) aguardando remessa ao arquivo; iv) enviada ao arquivo e v) perdeu a eficácia (válida para as Medidas Provisórias). Para este estudo, foram feitas duas divisões: arquivadas em definitivo e arquivadas em 2019. A diferença entre elas se deve à possibilidade de desarquivamento, mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros 180 dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

⁴¹ **Transformado em norma jurídica**: Preceito obrigatório imposto, ou reconhecido como tal, pelo Estado. Regra, artigo de lei, prescrição legal. Fórmula objetiva da vontade social, manifestada imperativamente a todos pelo Estado. O mesmo que norma legal (Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados).

⁴² **Arquivada**: Recolhimento das proposições ao Arquivo da Casa Legislativa. Ocorre quando rejeitadas definitivamente, quando declaradas prejudicadas ou quando estiverem em tramitação no encerramento da legislatura, exceto: se tiverem pareceres favoráveis de todas as comissões; se houverem sido aprovadas em algum turno de votação; se originárias do Senado Federal, ou nele tenham tramitado; se de iniciativa popular, de outro poder ou do Procurador Geral da República (Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados). RICD, Art. 133, caput e p.u.

Não sendo requerido dentro deste prazo ou não tendo qualquer um/a dos/as parlamentares sido reeleito, não há possibilidade de desarquivamento, arquivando em definitivo⁴³.

- c) Pronta para pauta em Plenário: relação das proposições ou de outros assuntos a serem apreciados numa determinada sessão do plenário. Compreende a situação “pronta para pauta em Plenário”.
- d) Em tramitação: quando uma proposição legislativa está em curso de acordo com as normas constitucionais e as estabelecidas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Trata-se de uma classificação residual às aprovadas, arquivadas e prontas para pauta. Aquilo que está em tramitação significa que não teve uma conclusão definitiva nas(s) Casa(s), seja arquivamento seja aprovação, ou não está pronta para pauta de votação.

E.2. APENSAMENTO

Assim que uma proposição é apresentada é realizada uma busca pela Secretaria da Mesa da Casa para proposições similares, ainda em tramitação, com mesmo objeto. Caso positivo, este ato se refere à anexação ao processo de outra da mesma espécie que trate de matéria análoga ou conexa, para que sejam apreciadas conjuntamente. A proposição é classificada como “raiz” quando não possui apensados ou é aquela na qual todos se ligam.

⁴³ Art. 105, RICD: Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único: A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava; Art. 332, RISF: Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I - as originárias da Câmara ou por ela revisadas; II - as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III - as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; IV - as com parecer favorável das comissões; V - as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49); VI - as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52); VII - pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001). § 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado. § 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.

Destaca-se que esta variável é bastante fluida, pois é possível que a proposição raiz seja arquivada e as demais continuem tramitando, ou vice-versa, bem como a desapensação de alguma delas no decorrer do processo legislativo, transformando-as em raiz.

E.3. APRECIACÃO

A apreciação está ligada ao local de deliberação⁴⁴. Elas ocorrem em sessões e podem se dar em comissões⁴⁵ ou em plenário⁴⁶.

A sessão é uma reunião dos parlamentares em Plenário para debate ou deliberação de matérias (RICD, Arts. 65 a 78). A sessão de debates é uma reunião dos parlamentares em Plenário sem que haja matérias a serem objeto de deliberação. Normalmente é realizada às segundas e sextas feiras e constam de Pequeno Expediente, Grande Expediente e Comunicações parlamentares. Esse período também pode ser aproveitado para Comunicações de liderança (RICD, Art. 66, inciso 4º, § 3º). Já a sessão deliberativa se divide em ordinária ou extraordinária em que há pauta ou Ordem do Dia designada pela Presidência da Casa Legislativa para decisão sobre proposição (RICD, Arts. 85 e 277). A sessão deliberativa ordinária é realizada apenas uma vez ao dia, em todos os dias úteis, de segunda a sexta-feira, com início às 09 horas, quando convocadas para as sextas-feiras, e nos demais dias da semana às 14 horas. A Sessão Ordinária tem a duração de cinco horas e consta de: Pequeno Expediente, Grande Expediente, Ordem do Dia e Comunicações Parlamentares (RICD, Art. 65, II). Já a sessão deliberativa extraordinária se realiza em dia ou hora diversos dos prefixados para as sessões ordinárias. Tem a duração de quatro horas e é destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da Ordem do Dia (RICD, Art. 65, III)⁴⁷.

⁴⁴ **Deliberação:** Ação de deliberar; discussão para se estudar ou resolver um assunto, um problema, ou tomar uma decisão.

⁴⁵ **Comissão:** Órgão integrado por parlamentares, tendo composição partidária proporcional à da Casa Legislativa, tanto quanto possível, e pode ter caráter permanente ou temporário. É comissão permanente quando integra a estrutura institucional e comissão temporária quando criada para apreciar determinado assunto, especial e de inquérito, ou para o cumprimento de missão temporária autorizada. A comissão temporária extingue-se ao término da legislatura, quando alcançado o fim a que se destina ou, ainda, quando expirado o seu prazo de duração (Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados). CF, Art. 58; RICD, Art. 26.

⁴⁶ **Plenário:** Local em que acontecem as sessões da Câmara dos Deputados. Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados.

⁴⁷ Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados.

O padrão é que a deliberação ocorra em sessões do plenário. Porém, é possível que a apreciação aconteça de forma conclusiva, ou seja, nas Comissões. Esse poder é conferido às comissões pelo qual a fim de deliberar sobre determinadas matérias, dispensada a manifestação do plenário. A competência para decidir se o projeto terá tramitação conclusiva é da Mesa Diretora, observadas as normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (CF, Art. 58; RICD, Art. 24, II)⁴⁸.

E.4. REGIME

As proposições seguem um rito previsto de tramitação, que pode ser ordinária, prioridade e urgência. A tramitação padrão das proposições é a ordinária. Nele são observadas todas as formalidades, exigências e interstícios previstos no Regimento Interno da Casa Legislativa. (RICD, Art. 151). O regime de prioridade dispensa exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída logo após as em regime de urgência na Ordem do Dia da sessão seguinte (RICD, Art. 158)⁴⁹. O regime de urgência dispensa algumas exigências, prazos ou formalidades regimentais para que determinada proposição seja de logo considerada, até sua decisão final (RICD, Art. 152)⁵⁰.

F. DAS VARIÁVEIS ANALÍTICAS

1. Tempo
2. Temas: medicina, estatuto do nascituro, tipificação de novos crimes, descriminalização do aborto, aumento/manutenção/agravamento da pena, redução/revogação do aborto legal, novas hipóteses de aborto legal, requisitos para realização do aborto, outras hipóteses

⁴⁸ Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados.

⁴⁹ Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados.

⁵⁰ **Regime de urgência:** É utilizado para apressar a tramitação e a votação das matérias legislativas. A urgência dispensa interstícios (ver verbete), prazos e formalidades regimentais, e pode ser requerida nos seguintes casos: quando se trata de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender calamidade pública; para apreciar a matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; e para incluir matéria pendente de parecer na ordem do dia (ver verbete). A urgência pode ser solicitada pelos senadores, por comissões técnicas e pelo presidente da República. Fonte: Glossário do Senado Federal.

legais, trabalho e assistência social, políticas públicas de intervenção/informação/prevenção do aborto, manipulação genética, sustação de atos normativos.

3. Discursos: âmbito, tipo, lugar, análise
4. Estrutura normativa: normas de comportamento, normas de sanção, normas de processo, normas de enquadramento, normas de esclarecimento, normais sociais e normas de alocação.
5. Referências externas: episódio divulgado na mídia, dados empíricos, decisão judicial/jurisprudência, cenário internacional, audiência pública.

F.1. TEMPO

A fim de investigar a concentração de tempo em determinado ponto do processo legislativo, foi analisada a movimentação desde sua apresentação até sua “morte”, seja ela aprovação ou arquivamento.

Foram estabelecidas seis etapas importantes do processo legislativo i) apresentação; ii) comissões (CSSF, CMULHER, CCJC e Comissões Especiais); iii) plenário; iv) arquivamento e desarquivamento; v) tramitação na outra Casa (Câmara ou Senado) e vi) aprovação, arquivamento definitivo ou final da 55ª Legislatura.

Dado que todas as proposições da base de dados foram apresentadas e poderiam estar ou aprovadas ou arquivadas ou em andamento até 31/01/2019, duas tramitações são essenciais neste processo: apresentação e arquivamento.

A apresentação é sempre o primeiro ato do processo legislativo em todas as proposições. Na base de dados sobre aborto, todas as proposições analisadas tinham como ponto inicial o Plenário, seja na Câmara (art. 101, RICD), seja no Senado (art. 235, RISF), conforme exemplo abaixo (PEC 408/2005).

Data	Andamento
09/06/2005	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação da Proposta de Emenda à Constituição pelo Deputado Durval Orlato (PT-SP). Inteiro teor 

Já o arquivamento pode se dar por meio de um parecer terminativo (art. 54, RICD e arts. 49 e 91, RISF) ou ao final da Legislatura (art. 105, RICD e art. 332, RISF). Como data final para este estudo, caso a proposição estivesse em andamento, consideramos a data de 31/01/2019 para sua “morte”. Caso a proposição já tivesse sido arquivada, sem possibilidade de desarquivamento, foi considerada a data de arquivamento definitivo antes de remessa ao arquivo, tal como exemplificado abaixo (PDC 1832/2005).

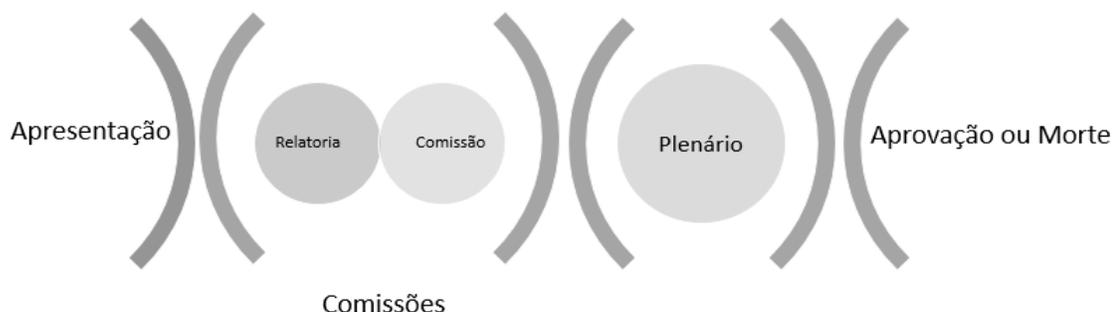
31/01/2007	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno DCD 01 02 08 PAG 08 COL 01 SUPLEMENTO 01 AO N° 21. Inteiro teor
04/03/2008	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Ao Arquivo - Memorando 30/08 - COPER Inteiro teor

Contudo, é possível que a proposição seja desarquivada no início da Legislatura seguinte, conforme regra prevista no art. 105, p.u, RICD e art. 332, §1º e §2º, RISF. Nesses casos, antes do arquivamento definitivo, o tempo entre o arquivamento e desarquivamento (após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, prazo máximo de 180 dias na Câmara e 60 no Senado) foi tratado à parte, conforme exemplificado abaixo no PDC 737/1998:

20/11/2000	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) RECURSO 107/00, DO DEP NELSON TRAD, CONTRA O PARECER PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA CCJR, A ESTE PROJETO.
31/01/2003	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno. DCD 01 02 03 PAG 153 COL 01. Inteiro teor
03/04/2003	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Desarquivado nos termos do Artigo 105 do R.I
31/01/2007	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno DCD 01 02 07 PAG 04 COL 01 SUPLEMENTO 01 AO N° 21. Inteiro teor
04/03/2008	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Ao Arquivo - Memorando 30/08 - COPER Inteiro teor

Dados os extremos, o estudo sobre o tempo teve como objetivo identificar três pontos centrais acerca dos canais deliberativos: i) quanto tempo as proposições estiveram em debate nas comissões e em plenário, ii) quanto tempo nas comissões elas estiveram com o/a relator/a para formulação de parecer e iii) quanto tempo elas estiveram com a comissão para aprovação ou rejeição do parecer do(a) relator/a. Esse esquema é simplificado na figura abaixo:

Figura 3 - Principais etapas do processo legislativo



FONTE: elaborado pelo autor.

Há 25 tipos de Comissões Permanentes na Câmara e 11 no Senado, sendo que uma proposição será de sua responsabilidade em razão da matéria de sua competência (art. 25, RICD e art. 77, RISF). Na Câmara, há três Comissões que se destacam e que concentram mais de 90% do tempo (em média) do processo legislativo na maioria das proposições sobre aborto: CMULHER, CSSF e CCJC. A Comissão de Defesa aos Direitos da Mulher (CMULHER) foi criada por meio da Resolução nº 15/2016, de 28 de abril de 2016. Até esta data, não havia uma comissão específica para tratar de assuntos que afetam, principalmente, as mulheres⁵¹ e as deliberações nas proposições que tratavam sobre o aborto na Câmara se davam essencialmente na CSSF e na CCJC. A Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) é uma comissão permanente de mérito da Câmara Federal cuja atribuição é apreciar projetos de lei que afetam pelo menos quatro áreas de administração pública do Brasil: Saúde, Previdência Social, Assistência Social e Família. Já a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) tem como atribuições principais analisar os aspectos

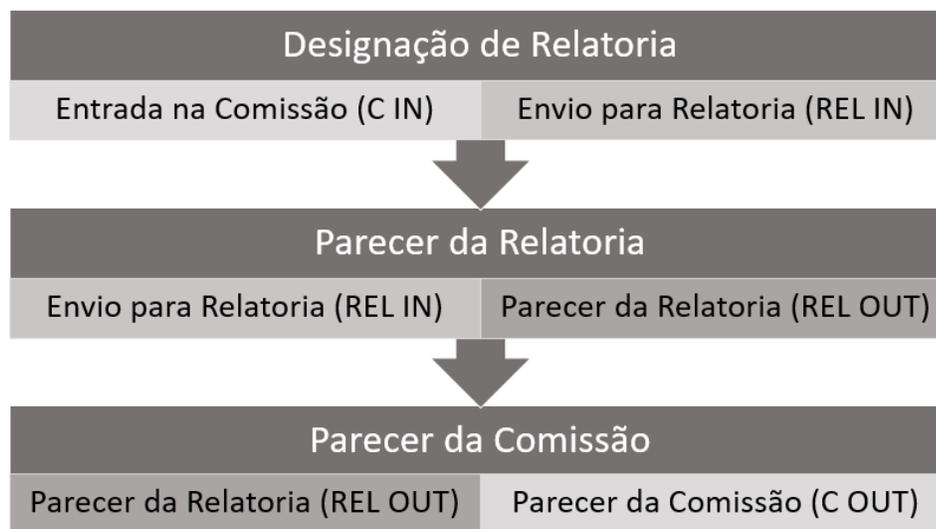
⁵¹ Entre suas atribuições estão (art. 32, XXIV, RICD): a) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas à ameaça ou à violação dos direitos da mulher, em especial as vítimas de violência doméstica, física, psicológica e moral, e respectiva discussão e deliberação; b) fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos à proteção dos direitos da mulher, visando ao seu empoderamento na sociedade brasileira; c) incentivo e fiscalização de programas de apoio às mulheres chefes de família monoparentais; d) monitoramento da saúde materno-infantil e neonatal, dos programas de apoio a mulheres em estado puerperal, em especial nas regiões mais carentes do País; e) incentivo e monitoramento dos programas de prevenção e de enfrentamento do câncer do útero, do colo do útero, do ovário e de mama; f) incentivo e monitoramento dos programas de prevenção e de enfrentamento das doenças sexualmente transmissíveis — DSTs e da AIDS; g) incentivo e monitoramento de programas relativos à prevenção e ao combate à violência e à exploração sexual de crianças e de adolescentes do sexo feminino; h) monitoramento das condições de trabalho, em especial da mulher do campo; i) pesquisas e estudos acerca da situação das mulheres no Brasil e no mundo, em especial quando relacionados a campanhas nacionais para o parto humanizado, à amamentação e ao aleitamento materno e ao direito de acesso a creches pelas mulheres trabalhadoras; j) atribuição, nos termos da Resolução nº 3, de 25 de junho de 2003, do Diploma Mulher-Cidadã Carlota Pereira de Queirós, observando-se os critérios estabelecidos na Resolução nº 13, de 20 de novembro de 2003; k) incentivo à conscientização da imagem da mulher na sociedade; l) matérias atinentes à igualdade racial das mulheres; recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas à discriminação racial de mulheres, promoção e defesa da igualdade racial das mulheres.

constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões, bem como analisar a admissibilidade de proposta de emenda à Constituição.

Dado esse caráter constitucional, a CCJC é usualmente a última comissão a participar do processo legislativo dado seu parecer de caráter terminativo (art. 54, RICD e art. 101, RISF) em projetos de lei (PL). No tocante a propostas de emenda à Constituição (PEC) o procedimento se inverte e se torna a primeira, dada sua competência de admissibilidade. Nesses casos, aprovado o parecer, é remetida a uma comissão especial, de caráter temporário, criada para examinar e emitir parecer (de aprovação ou rejeição) à PEC (art. 34, RICD).

Na tentativa de simplificar o processo legislativo, dividiu-se o tempo de uma comissão em três partes: i) designação de relatoria, ii) parecer da relatoria e iii) parecer da comissão. A primeira etapa representa o intervalo da entrada na comissão ao envio para o(a) relator/a. Já o processo de parecer da relatoria se dá a partir do envio da proposição para o(a) relator/a até a devolução do parecer pela relatoria contendo a rejeição ou aprovação da proposição (e seus possíveis apensados). Por fim, o tempo contabilizado para parecer da comissão é composto pelo intervalo do parecer da relatoria até a decisão da comissão pela aprovação ou rejeição do parecer da relatoria. Esse processo está representado na figura abaixo:

Figura 4 - Etapas dentro das comissões



FONTE: elaborado pelo autor.

Normalmente, as proposições contêm tramitações distintas para cada um dos quatro atos acima descritos (C IN, REL IN, REL OUT e C OUT) originando, assim, quatro datas distintas. Temos abaixo um bom exemplo (PL 1763/2007):

03/09/2007	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) Recebimento pela CSSF.
13/09/2007	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) Designado Relator, Dep. José Linhares (PP-CE)
20/11/2007	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CSSF, pelo Dep. José Linhares Inteiro teor  Parecer do Relator, Dep. José Linhares (PP-CE), pela aprovação, com emenda. Inteiro teor 

Nota-se que há uma tramitação específica para a entrada na CSSF (03/09/2007), outra para o envio à relatoria (13/09/2007) e outra para a apresentação de parecer do Deputado José Linhares (20/11/2007). Contudo, há casos em que as tramitações não estão muito bem definidas e/ou não há muita descrição sobre elas, o que necessita de uma adaptação no modelo de preenchimento dos dados.

Abaixo, algumas dessas hipóteses:

a) C IN = REL IN (PEC 25/1995)

18/10/1995	COMISSÃO ESPECIAL (CESP) ATO DA PRESIDENCIA. NOS TERMOS DO PARAGRAFO SEGUNDO, DO ARTIGO 202, DO RI, ESTA PRESIDENCIA DECIDE CONSTITUIR COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A, NO PRAZO DE 40 (QUARENTA) SESSÕES, PROFERIR PARECER A ESTA PROPOSTA. DCD 19 10 95 PAG 2045 COL 01. RELATOR DEP ARMANDO ABILIO.
------------	---

b) REL IN = C IN (PEC 25/1995)

07/04/1995	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) ENCAMINHADA A CCJR.
19/04/1995	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) RELATOR DEP REGIS DE OLIVEIRA. DCN1 06 05 95 PAG 9224 COL 01.

c) C IN = primeira entrada na Comissão (14/11/2002), subtraído o tempo de arquivamento (31/01-20/05/2003)

11/11/2002	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Despacho à CCJR.
14/11/2002	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Recebimento pela CCJR.
14/11/2002	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 15/11/2002.
31/01/2003	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Arquivada nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno
20/05/2003	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Desarquivada nos termos do Artigo 105 do R.I
28/05/2003	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Recebimento pela CCJR.

Já as datas de saída da relatoria e da comissão normalmente contém tramitações distintas com uma decisão de mérito sobre as proposições em análise, tanto a raiz quanto suas apensadas. Como exemplo, temos o PL 1618/2011:

05/09/2017	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) Apresentação do Parecer do Relator n. 2 CSSF, pelo Deputado Diego Garcia (PHS-PR). Inteiro teor Parecer do Relator, Dep. Diego Garcia (PHS-PR), pela rejeição. Inteiro teor
20/09/2017	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) - 09:30 Reunião Deliberativa Ordinária Retirado de pauta a requerimento da deputada Conceição Sampaio.
27/09/2017	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) - 09:00 Reunião Deliberativa Ordinária Retirado de pauta a requerimento do deputado Rôney Nemer.
03/10/2017	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) - 09:30 Reunião Deliberativa Ordinária Vista à Deputada Raquel Muniz.
05/10/2017	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) Prazo de Vista Encerrado
22/11/2017	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) - 09:30 Reunião Deliberativa Ordinária Proferido Parecer Discutiram a Matéria: Dep. Flavinho (PSB-SP) e Dep. Alan Rick (DEM-AC). Aprovado por Unanimidade o Parecer.

Nota-se que a tramitação específica de parecer da relatoria em 05/09/2017 pela rejeição do PL e outra de parecer específico da comissão em 22/11/2017 aprovando o parecer do Relator Dep. Diego Garcia. Contudo, assim como na entrada da comissão e relatoria, há também casos em que as tramitações não estão muito bem definidas e/ou não há muita descrição sobre elas, o que necessita de uma adaptação no modelo de preenchimento dos dados.

Abaixo, algumas dessas hipóteses:

a) REL OUT = C OUT (PL 1618/2011)

22/11/2017	Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) - 09:30 Reunião Deliberativa Ordinária Proferido Parecer Discutiram a Matéria: Dep. Flavinho (PSB-SP) e Dep. Alan Rick (DEM-AC). Aprovado por Unanimidade o Parecer.
------------	--

b) C OUT = REL OUT (PEC 25/1995)

19/04/1995	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) RELATOR DEP REGIS DE OLIVEIRA. DCN1 06 05 95 PAG 9224 COL 01.
01/06/1995	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) APROVAÇÃO UNANIME DO PARECER DO RELATOR, DEP REGIS DE OLIVEIRA, PELA ADMISSIBILIDADE. DCD 20 04 96 PAG 0405 COL 02.

c) REL OUT indeterminado. Foi considerado a data da C OUT.

22/11/1979	COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ) RELATOR DEP FEU ROSA. DCN1 01 12 79 PAG 14300 COL 01.
12/11/1979	PLENÁRIO (PLEN) LEITURA E REMESSA DA MATERIA A PUBLICAÇÃO. DCN1 13 11 79 PAG 13033 COL 01. Inteiro teor 
22/11/1979	COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ) APROVAÇÃO UNANIME DO PARECER DO RELATOR, DEP FEU ROSA, PELA CONSTITUCIONALIDADE E, NO MERITO, PELA APROVAÇÃO. DCN1

Por fim, também é possível que a aprovação ou arquivamento das proposições não estejam padronizadas conforme dito anteriormente, seja no caso do arquivamento pelo art. 105, RICD e art. 332, RISF, seja no arquivamento pelo art. 54, RICD e arts 49 e 91, RISF.

Abaixo, algumas dessas hipóteses:

a) Despacho ao arquivo (PEC 25/1995)

23/04/1996	PLENÁRIO (PLEN) - 14:00 Sessão - Deliberativa DISCUSSÃO EM PRIMEIRO TURNO. REJEIÇÃO DO REQUERIMENTO DO DEP SEVERINO CAVALCANTI, SOLICITANDO A RETIRADA DE PAUTA DESTE PROJETO. DISCUSSÃO DO PROJETO PELOS DEP HUMBERTO COSTA, SALVADOR ZIMBALDI, JANDIRA FEGHALI, SEVERINO CAVALCANTI, LAURA CARNEIRO E ARMANDO ABILIO. APROVAÇÃO DO REQUERIMENTO DO DEP AYRTON XEREZ, LIDER DO PSDB E OUTROS, SOLICITANDO O ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO. ENCERRADA A DISCUSSÃO. ENCAMINHAMENTO DA VOTAÇÃO PELOS DEP MARTA SUPPLY, SEVERINO CAVALCANTI E JOSE GENOINO. REJEIÇÃO DO PROJETO: SIM-33; NÃO-351; ABST-16, TOTAL-400.
23/04/1996	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) DESPACHO AO ARQUIVO (REJEITADA). DCD 24 04 96 PAG 11021 COL 01.

b) Devolvido ao autor, mas sem posterior andamento. Como não há mais informações sobre arquivamento, foi considerado como prazo final o dia 31/12/20108 (PEC 553/2002)

19/06/2002	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação da Proposta de Emenda à Constituição pelo Deputado Paulo Lima (PMDB-SP). Inteiro teor 
12/07/2002	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Devolvida ao autor, por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no inciso I do art. 60, da Constituição Federal, combinado com o inciso I do art. 201 do RI.

No Senado Federal a estrutura utilizada foi a mesma da Câmara dos Deputados, adaptando somente as Comissões Permanentes. A Comissão de Constituição Justiça e de Cidadania (CCJC) somente altera sua sigla no Senado (CCJ). Para a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) foi considerada a Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Por fim, para a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER) foi considerada a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Assim como na Câmara, estas três Comissões Permanentes espelharam as atribuições e também a concentração de tempo do processo legislativo.

F.2. TEMAS

Cada proposição foi categorizada⁵² em um ou mais “temas”. Eles tratam dos conteúdos e matérias abordadas nas proposições. São 13 grupos que reúnem assuntos sobre um tema específico. É possível, ainda, que as proposições estejam em um ou mais categorias, tendo em vista a pluralidade de assuntos abordados. Esses grupos são: (i) medicina⁵³, (ii) estatuto do nascituro⁵⁴; (iii) tipificação de novos crimes⁵⁵; (iv) descriminalização do aborto⁵⁶; (v) aumento/agravamento de pena⁵⁷; (vi) redução/revogação do aborto legal⁵⁸; (vii) novas hipóteses de aborto legal⁵⁹; (viii) requisitos para a realização do aborto⁶⁰; (ix) outras hipóteses legais⁶¹; (x) trabalho e assistência social⁶²; (xi) políticas públicas de de intervenção/informação/prevenção do aborto⁶³; (xii) manipulação genética⁶⁴ e (xiii) sustação de atos normativos⁶⁵.

⁵² Utiliza-se o termo categoria em detrimento ao de classificação para diferenciar a aplicação desta variável. Enquanto as demais não permitiram que mais de uma das alternativas estivesse presente numa mesma proposição, esta categoria permite. Em outros termos, não é possível um projeto de lei ter o regime de prioridade e de urgência ao mesmo tempo, tratando de uma classificação, ainda que seja possível que esta variável se altere no tempo (extrínseca). Já a categoria permite que diversas (ou todas) as alternativas possam estar presentes numa mesma proposição.

⁵³ Medicina: abordar o uso de medicamentos, intervenção médica ou qualquer matéria aplicável essencialmente a profissionais da saúde.

⁵⁴ Estatuto do nascituro: proposições específicas que visavam a criação de um estatuto aplicável ao nascituro.

⁵⁵ Tipificação de novos crimes: criminalizar nova conduta além das atuais previstas na legislação ordinária e complementar.

⁵⁶ Descriminalização do aborto: abordar a interrupção da gravidez ou a supressão do art. 124 do Código Penal.

⁵⁷ Aumento/agravamento de pena: propor uma majoração da pena do crime de aborto ou propor um agravamento no tratamento da conduta.

⁵⁸ Redução/revogação do aborto legal: propor uma supressão do art. 128 do Código Penal ou diminuição das hipóteses de aborto legal.

⁵⁹ Novas hipóteses de aborto legal: propor a ampliação e novas hipóteses de aborto legal além das existentes no art. 128 do Código Penal.

⁶⁰ Requisitos para a realização do aborto: imposição de requisitos legais para a realização do aborto, tais como prazos, consentimento do marido e companheiro e também exames

⁶¹ Outras opções legais: temas variados que não se enquadram nas categorias utilizadas.

⁶² Trabalho e assistência social: abordar questões sobre da aplicação da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) ou que tangenciassem as relações de trabalho.

⁶³ Políticas públicas de de intervenção/informação/prevenção do aborto: abordar uma política pública específica sobre a prática do aborto, inclusive voltada para as mulheres ou para o nascituro, podendo abarcar causas, consequências ou, ainda, qualquer alusão à prevenção, informação ou que intervenção sobre o procedimento abortivo.

⁶⁴ Manipulação genética: fertilização ou concepção in vitro, aplicável a Lei 11.105/2005.

⁶⁵ Sustação de atos normativos: Projetos de Decreto Legislativo (PDC), cujo objetivos são de sustar os efeitos de atos normativos do Executivo ou do Judiciário.

F.3. ESTRUTURA NORMATIVA

1. Normas de comportamento
2. Normas de sanção
3. Normas de processo
4. Normas de enquadramento (gerais de inclusão/exclusão do programa)
5. Normas de esclarecimento (definição e interpretação)
6. Normas gerais de inclusão/exclusão social

Esta classificação foi retirada do Relatório de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/PNUD, no projeto “Pensando o Direito” no tema “Atividade Legislativa e obstáculos à inovação em matéria penal no Brasil” em setembro de 2010⁶⁶.

Em resumo, nesta estrutura baseada no modelo de Hart, há dois níveis de normas. No primeiro nível, estão as normas que podem ser observadas como independentes de outras ou como inteligíveis por elas mesmas sem referência a outras normas. Este primeiro nível corresponde às normas de comportamento que podem ser linguisticamente formuladas de várias maneiras, como, por exemplo, a norma prevista no PL 478/2007:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a proteção integral do nascituro.

Art. 2º Nascituro é o ser humano concebido, mas ainda não nascido.

Parágrafo único. O conceito de nascituro inclui os seres humanos concebidos “*in vitro*”, os produzidos através de clonagem ou por outro meio científica e eticamente aceito.

Art. 3º O nascituro adquire personalidade jurídica ao nascer com vida, mas sua natureza humana é reconhecida desde a concepção, conferindo-lhe proteção jurídica através deste estatuto e da lei civil e penal.

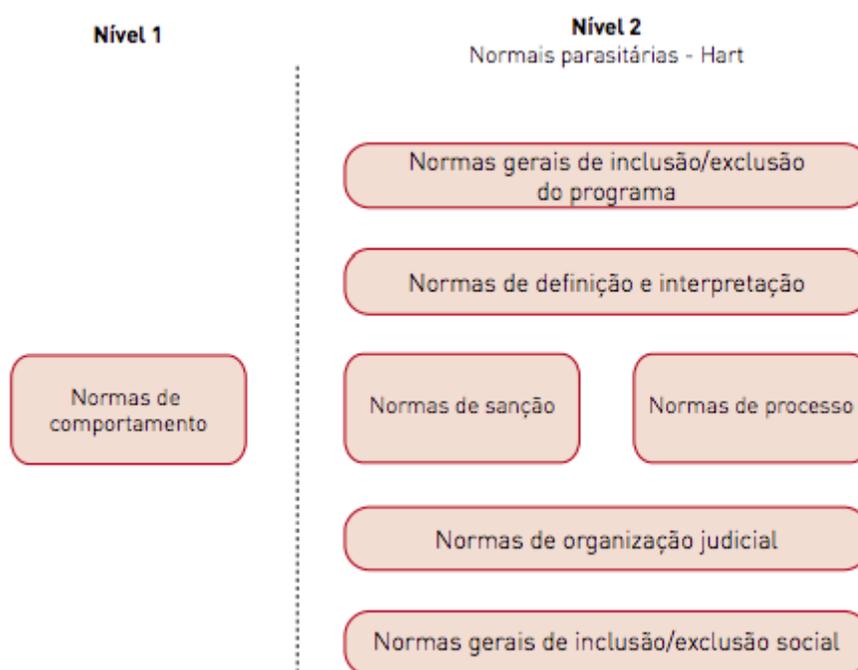
Parágrafo único. O nascituro goza da expectativa do direito à vida, à integridade física, à honra, à imagem e de todos os demais direitos da personalidade.

(...)

⁶⁶ BRASIL, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). **Análise das justificativas para a produção de normas penais**. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV). Setembro de 2010. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/sispenas/anexos/32pensando_direito.pdf

Já as normas de segundo nível, ao contrário, dizem respeito às normas que são relativas a outras normas ou que são estritamente dependentes de outras normas para serem compreendidas. Como diz Hart, as normas do primeiro nível “dizem respeito às ações que os indivíduos devem ou não devem fazer”. Por sua vez, as normas do segundo nível referem-se sempre “às próprias regras primárias [normas do primeiro nível]”. E por essa razão são designadas por Hart como “normas parasitárias” em relação às normas situadas no primeiro nível. Em suma, as normas do segundo nível “dizem quem, quando e como fazer quando as normas do primeiro nível não são respeitadas”.

Figura 5 - Estrutura normativa Hart



FONTE: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.

Nesta perspectiva, as normas de sanção dizem respeito a todas as normas que regulam o “processo sancionatório”. Com esta expressão, faz-se referência à sequência de acontecimentos que se inicia com a indicação de uma pena na sentença condenatória e se conclui com a extinção da pena e de todos os seus efeitos. As normas de sanção podem, portanto, estar dirigidas tanto à decisão inicial sobre a sanção aplicável a uma situação concreta (sentença condenatória) como às sucessivas decisões que são tomadas pelo juiz ou outra autoridade ao longo do período de cumprimento da sanção.

De acordo com esta definição, as normas de sanção expressam (i) qualidade (prisão, multa, prestação de serviços à comunidade etc.), (ii) quantidade (tempo ou valor) e (iii) formas de cumprimento (regimes prisionais, modalidades de pagamento das sanções pecuniárias, formas de execução da pena de morte etc.). Isto é, as normas de sanção fornecem informações sobre qual, quanto e como será a pena. Além disso, são também normas de sanção as normas que indicam (iv) as condições que permitem modificar a pena prevista junto à norma de comportamento (como a substituição da privação de liberdade por outra pena) ou a pena inicialmente pronunciada na sentença (comutação); e (v) as situações nas quais uma pena poderá deixar de ser pronunciada pelo juiz (perdão judicial, prescrição etc.).

As normas de processo estabelecem os mecanismos que permitem equacionar, conduzir e decidir sobre um conflito que possa ser objeto de intervenção. Além disso, essas normas “estabelecem a conduta dos atores no quadro do próprio litígio. Ao mesmo tempo, elas traçam os direitos, os poderes e os deveres” desses atores. Dessa forma, as normas de processo “desenham as fronteiras entre os poderes discricionários atribuídos aos representantes do Estado”, de um lado, e as chamadas “garantias jurídicas” de outro.

Além das três categorias de normas que compõem o banco de dados desta pesquisa – comportamento, sanção e processo – uma boa descrição da estrutura normativa do direito criminal compreende várias outras categorias de normas, todas elas normas do segundo nível. Ao lado das normas de organização judiciária e das normas de conexão e articulação entre dois ou mais procedimentos legais, ambas fortemente vinculadas às normas de processo, a figura acima apresenta três outras categorias de normas.

As normas gerais de enquadramento no programa dizem respeito às normas que estabelecem as condições gerais para que um determinado conflito possa ser assumido pelo direito. Nesta categoria estão, por exemplo, as normas sobre o limite de idade e demais condições psíquicas para figurar na posição de autor (imputabilidade penal), o princípio da territorialidade e da legalidade, entre várias outras.

As normas de definição, interpretação ou esclarecimento se limitam a aportar esclarecimentos às demais normas. Em várias situações, essas normas apresentam uma definição específica para o direito de um conceito jurídico ou não jurídico qualquer.

As normas de exclusão/inclusão social estabelecem efeitos da intervenção penal que extrapolam a própria sanção e invadem outras esferas sociais do indivíduo. Esta categoria abrange,

por exemplo, as normas que restringem o direito ao voto e que impedem o exercício de determinadas atividades profissionais após o cumprimento integral da sentença.

F.4. REFERÊNCIAS EXTERNAS

1. Episódio divulgado na mídia
2. Dados empíricos
3. Decisão judicial/jurisprudência
4. Cenário internacional
5. Audiência pública

Estas categorias⁶⁷ foram retiradas da pesquisa realizada pelo prof. André Pacheco Teixeira Mendes sobre as justificativas penais⁶⁸. Esta, por sua vez, retirou em grande parte sua metodologia da pesquisa acima referida sobre “Análise das justificativas para produção de normas penais” realizada pela equipe da Direito GV para a SAL em 2010⁶⁹.

Em ambas, o objetivo traçado é “investigar de que maneira os fatos da vida social são percebidos pelo legislador e como essa relação se manifesta”. As referências externas são: i) episódio divulgado na mídia: menção, ainda que implícita, a fato repercutido em veículo de comunicação; ii) dados empíricos: análises de impacto, estudos prévios, dados estatísticos relativos à necessidade de alteração proposta; iii) decisão judicial/jurisprudência: comportamento do Poder Judiciário em relação à aplicação da lei que se pretende modificar; iv) cenário internacional: adequação à legislação, movimento ou exigência internacional; v) audiência pública: reunião com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa ou tratar de assuntos de interesse público relevante.

⁶⁷ Novamente, importante frisar que esta categoria permite a associação de mais de uma alternativa à mesma proposição, podendo determinada justificativa ou parecer, por exemplo, conter duas ou mais referências externas.

⁶⁸ MENDES, André Pacheco Teixeira. **Porque o legislador quer aumentar penas?: populismo penal legislativo na Câmara dos Deputados**. Análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 113-114.

⁶⁹ BRASIL, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). **Análise das justificativas para a produção de normas penais**. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV). Setembro de 2010. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/sispenas/anexos/32pensando_direito.pdf

G. DA CONJUNTURA

1. Candidaturas
2. Eleitas
3. Em exercício
4. Lideranças

A análise sobre a conjuntura tem como objetivo entender o cenário legislativo no qual se dá a deliberação das proposições. Por isso, a participação e a variável “gênero” foram essenciais. Nesse caso, o foco está nas pessoas, no caso os/as parlamentares presentes no Congresso Nacional, sem levar em consideração o universo de proposições sobre aborto.

Nas candidaturas (somente apto/as) e eleitos/as, os dados da eleição de 2014⁷⁰ e 2010⁷¹ para o Senado e Câmara foram retirados do TSE e das eleições de 2006⁷², 2002⁷³, 1998 e 1994 foram retirados do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA).

As informações sobre os/as deputados/as e senadores/as em exercícios foram retiradas das próprias páginas da Câmara⁷⁴ e do Senado⁷⁵.

No tocante às Lideranças e Mesa Diretora, para a Câmara dos Deputados, foi realizado um requerimento no Atendimento disponibilizado pela Casa para acesso às informações sobre Lideranças nas Legislaturas anteriores, dado que a página só continha as informações da bancada atual⁷⁶.

⁷⁰ TSE. Estatísticas eleitorais 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

⁷¹ TSE. Estatísticas eleitorais 2010. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antigos/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>. Opção “Estatísticas de Candidaturas” e “Cargo/Sexo”.

⁷² CFEMEA. Dados estatísticos das eleições de 2006 para Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-antigos/eleicoes-2006/4702-dados-estatisticos-das-eleicoes-de-2006-para-camara-dos-deputados-senado-federal-governos-de-estado-e-assembleias-legislativas>

⁷³ CFEMEA. Dados estatísticos das eleições de 2002 para Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-antigos/eleicoes-2002/4704-dados-estatisticos-das-eleicoes-de-2002-para-presidencia-da-republica-camara-dos-deputados-senado-federal-governos-de-estado-e-assembleias-legislativas>

⁷⁴ CAMARA DOS DEPUTADOS. Quem são os Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>

⁷⁵ SENADO FEDERAL. Senadores legislaturas anteriores. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antigos>

⁷⁶ Ambas as solicitações foram atendidas prontamente. Manifesto, nesse sentido, meus profundos agradecimentos à equipe de atendimento da Casa que, além de prestativa, muito eficiente.

No Senado Federal, foi realizado o mesmo procedimento no Atendimento disponibilizado pela Casa. Entretanto, as informações sobre as lideranças e Mesa Diretora não estavam sistematizadas como na Câmara. Ainda assim, em resposta, foi indicado o lugar onde tais dados estariam disponibilizados para acesso público, qual seja, os Relatórios Anuais da Presidência. Apesar dos dados estarem brutos e disponibilizados ano a ano, manifesto, meus profundos agradecimentos à equipe de atendimento da Casa pela informação.

Foram considerados como Lideranças somente os “líderes”, não duplicados dentro da mesma legislatura. Na Mesa Diretora, foram desprezados na contagem os cargos de suplência. Sendo assim, somente foram considerados os cargos Presidente, Vice-Presidente e 1º, 2º, 3º e 4º Secretário. Também não foram consideradas pessoas em duplicidade ou que estiveram em mais de um cargo dentro da mesma Legislatura.

O período temporal abrangido pelos dados alterou conforme as variáveis. Na candidatura e eleição foram utilizados desde 1994 (50ª Legislatura em diante). No exercício dos/as Deputados/as e Senadores/as foi utilizada desde a 38ª Legislatura (1946-1951) no Senado Federal e desde a 41ª Legislatura na Câmara dos Deputados (1959-1963). Nas Lideranças da Câmara foi possível ter acesso desde a 39ª Legislatura, enviadas por e-mail. Tanto nas Lideranças quanto na Mesa Diretora do Senado foram utilizadas as informações presentes nos Relatórios Anuais da Presidência desde o ano de 1999 (50ª Legislatura em diante).

1. AS PROPOSIÇÕES SOBRE ABORTO NO CONGRESSO NACIONAL DE 1949 A 2019

Objetivo: serão apresentados os dados primários e secundários nas proposições sobre aborto. A intenção é expor e sistematizar as diversas informações sobre apresentação e aprovação

1.1. APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar (por meio de gráficos e tabelas) os dados primários coletados pela pesquisa, bem como a estrutura geral do processo legislativo sobre as proposições sobre aborto.

Neste momento, apresentam-se os dados primários capturados sobre esse cenário no intuito de ambientar o/a leitor/a no tema de discussão. A simples introdução da discussão com o recorte teórico sobre deliberação e as análises aplicadas a este conjunto de proposições seria insuficiente para compreender as particularidades desse debate e, principalmente, como ela afeta a comunicação entre os/as parlamentares dentro do Congresso Nacional. A investigação sobre “como” está se debatendo no Congresso Nacional, inevitavelmente, passa pela questão do “quem” e “sobre o que”. Ou seja, para entender como o fluxo comunicativo está acontecendo, é preciso saber quem são essas pessoas que participam do debate, bem como o objeto de discussão.

Isso é importante, pois as comunicações no Congresso Nacional variam de acordo o cenário histórico, impactando diretamente no interesse de participação e na produção de discursos no decorrer do processo legislativo. Essas duas variáveis (personagens e objeto) podem levar determinada pessoa a entrar ou não no debate, além de participar de forma mais ativa ou moderada da discussão.

Portanto, as informações e dados expostos a seguir estão agrupados em dois eixos: conjuntura e processo legislativo. A conjuntura tem como foco as pessoas, “quem”, no caso os/as parlamentares presentes no Congresso Nacional, sem levar em consideração o universo de proposições sobre aborto. Já a segunda divisão trata do processo legislativo em si e tem como foco a dinâmica processual que envolve as 180 proposições em estudo, “sobre o que”⁷⁷.

⁷⁷ Todos os gráficos e tabelas foram produzidos de forma original, estando à disposição, de forma interativa para realização de consultas e análises, no site www.abortonocongresso.com. Neste trabalho, serão exibidos apenas aqueles cujas variáveis (ou relação entre elas) tenham relação direta com o estudo dos canais de deliberação.

A apresentação dos dados neste capítulo será apenas descritiva (sem análises), assim como a apresentação do marco teórico e das questões centrais desta investigação presentes no capítulo 2. A intenção é que os dados sejam analisados de forma mais profunda no capítulo 3 para, então, permitirem uma problematização específica sobre o objeto (canais de deliberação) no capítulo 4. Assim, será possível perceber o impacto de determinadas variáveis no decorrer do trabalho e sua influência no problema central em debate.

1.2. QUESTIONAMENTOS INICIAIS

- Como se dá a participação paritária de gênero no Congresso Nacional? Candidatura, eleição, exercício, lideranças e cargos na Mesa Diretora refletem igualdade de gênero?
- À medida que o poder no Congresso Nacional aumenta e se centraliza a participação paritária também aumenta?
- De que forma os debates sobre aborto se manifestam no processo legislativo? Que tipos de comportamentos podem ser identificados a partir da entrada e saída desse fluxo?

1.3. CONJUNTURA

Esta seção sobre conjuntura tem como objetivo a apresentação de dados sobre “quem” está no Congresso Nacional sem, necessariamente, estar envolvido nas proposições sobre aborto. Dado que um dos focos da análise sobre os canais de deliberação é sobre a perspectiva de gênero, é preciso investigar “quem” são essas pessoas que dialogam, votam ou mesmo preferem não participar desse debate.

Identificar essas representações e participações no Congresso Nacional são importantes por diversos motivos: cultura machista, rejeição das mulheres às tarefas do âmbito privado, entre outros. Esse mesmo debate vale para negros, índios e LGBTs. Se a sociedade possui determinada distribuição de gênero, identidades e culturas, uma democracia participativa deveria espelhar essa disposição no âmbito público, no caso o Congresso Nacional, em torno de um debate que vise o consenso. Caso essa distribuição não esteja equânime ou muito discrepante da sociedade, temos um problema.

No Congresso Nacional o problema da participação feminina é secular e não é objetivo deste estudo explicar as razões que levaram a isto, mas sim, entender os seus impactos na deliberação hoje. Por isso, os dados apresentados a seguir, assim como os demais deste trabalho, têm como fio condutor o poder: como o cenário deliberativo (participação e discursos) é influenciado pelo poder?

A apresentação deste subcapítulo envolve cinco etapas: candidatura, eleição, exercício, lideranças, Mesa Diretora. Todos os gráficos e tabelas apresentam a quantidade de parlamentares sob as variáveis “Casa” e “gênero”. Neste primeiro painel, apresentamos a quantidade e o percentual na candidatura e na eleição desde a 55ª Legislatura (1995-1999).

Tabela 1 - Quantidade e percentual de candidaturas e eleita(o)s por Legislatura em razão da Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e do gênero

	Casa / Análise / Gênero							
	Câmara dos Deputados				Senado Federal			
	Candidatura		Eleição		Candidatura		Eleição	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
55ª (2015-2019)	4.150	1.724	462	51	130	34	22	5
54ª (2011-2015)	3.954	933	468	45	186	27	47	7
53ª (2007-2011)	4.499	652	468	45	185	35	23	4
52ª (2003-2007)	3.909	509	471	42	281	38	46	8
51ª (1999-2003)	3.009	348	484	29	140	23	25	2
50ª (1995-1999)	2.822	185	481	32	215	17	50	4
% do total de 55ª Legislatura	70,65%	29,35%	90,06%	9,94%	79,27%	20,73%	81,48%	18,52%
% do total de 54ª Legislatura	80,91%	19,09%	91,23%	8,77%	87,32%	12,68%	87,04%	12,96%
% do total de 53ª Legislatura	87,34%	12,66%	91,23%	8,77%	84,09%	15,91%	85,19%	14,81%
% do total de 52ª Legislatura	88,48%	11,52%	91,81%	8,19%	88,09%	11,91%	85,19%	14,81%
% do total de 51ª Legislatura	89,63%	10,37%	94,35%	5,65%	85,89%	14,11%	92,59%	7,41%
% do total de 50ª Legislatura	93,85%	6,15%	93,76%	6,24%	92,67%	7,33%	92,59%	7,41%

FONTE: TSE e CFEMEA.

Gráfico 1 - Percentual de candidaturas e eleito(s) por Legislatura em razão da Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e do gênero



FONTE: TSE e CFEMEA.

Notamos que o número de candidaturas femininas em 20 anos aumentou consideravelmente em ambos os gêneros. Porém, enquanto o masculino cresceu 147% o feminino cresceu 932% na Câmara. O percentual, inclusive, passou de 6% para 29% na Câmara e de 7% para 23% no Senado. Isso demonstra que de fato há uma intenção e interesse maior ao espaço público institucionalizado nos últimos anos. Contudo, como essa vontade se traduz em efetividade?

Sobre a eleição, notamos que a Câmara tem um comportamento uniforme ao longo dos 20 anos, quase dobrando o número de mulheres (32 para 51), mas que não representa um aumento significativo percentual (6,24% para 9,94%), dado que a quantidade ainda é bastante reduzida comparada com o total. No Senado, tem-se uma particularidade devido à duração dos mandatos. Como é de oito anos, mas as eleições para o Senado acontecem de quatro em quatro, a cada eleição a Casa renova, alternadamente, um terço e dois terços de suas 81 cadeiras. Na tabela acima, as linhas em branco representam a renovação de um terço enquanto as de cinza, dois terços.

Outra análise importante a ser feita é a representatividade comparativa entre homens e mulheres. Em 20 anos a Câmara passou de 1 mulher em cada 15 homens para 1 em cada 9. O Senado seguiu o mesmo movimento, saindo de 1/12 para 1/4. Se compararmos com as candidaturas, notamos que seguem o mesmo padrão, saindo de 1/15 na CD e 1/12 no SF para 1/2 e 1/3, respectivamente. Apesar de ser um avanço, ainda está longe do ideal. Ainda mais em 20 anos. Notamos que o crescimento participativo nas candidaturas é muito maior do nas eleições. Enquanto as candidaturas aumentaram 4 vezes na CD e 3 no SF, as parlamentares eleitas aumentaram apenas 0,5 na CD e 2 vezes no SF.

Isso demonstra que o espaço público da Câmara dos Deputados ainda é um ambiente concentrado nos homens. Há 20 anos atrás, notamos um cenário no qual a relação entre homens e mulheres na candidatura e na eleição era absurda: 1/15 na CD e 1/12 no SF. Com o tempo essa concentração diminuiu, especialmente nas candidaturas, mas num ritmo muito mais lento nas eleições. Além disso, notamos também que o Senado Federal possui uma tendência maior de inclusão do que a Câmara dos Deputados. Apesar dos números absolutos serem menores, crescimento percentual e a igualdade relativa à candidatura demonstra um amadurecimento democrático mais significativo nesta questão. Ainda assim, uma questão resta clara: uma coisa é se candidatar (ainda longe de um ideal paritário), mas definitivamente outra é conseguir se eleger.

Por isso, a próxima tabela e gráfico apresentam os dados do exercício, Lideranças e Mesa Diretora. O objetivo é verificar se o aumento de participação feminina também se verifica com o aumento de poder dentro do Congresso Nacional. No exercício estão computadas todas que passaram pelos cargos durante mandato saída (temporária ou definitiva) do titular por qualquer motivo (renúncia, Ministério, morte, etc.). Nas Lideranças estão computadas todas aquelas que compõem o Colégio de Líderes (da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo). Na Câmara, ouvidas pelo Presidente, elas farão parte do colegiado organizado por ele para definição da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados (art. 17, I, s, RICD). Já no Senado, não há a figura do Colégio de Líderes, bem como a obrigação regimental de ouvir as Lideranças (art. 48, VI, RISF). Contudo, é praxe que os Presidentes das Casas formem a pauta do Plenário com base em acordo com as Lideranças, tendo elas papel fundamental para que uma proposição transformada em norma jurídica.

Nesse sentido, a Mesa Diretora, formada não só da Presidência, mas também da Secretaria, compõe-se a primeira, do Presidente e de dois Vice-Presidentes e, a segunda, de quatro Secretários (art. 14, § 1º, RICD e art. 46, RISF), cuja atribuição incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara. A eleição é realizada em votação por maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados (na Câmara) e maioria de votos, presente a maioria dos Senadores (no Senado), conforme art. 7º, RICD e art. 60, RISF.

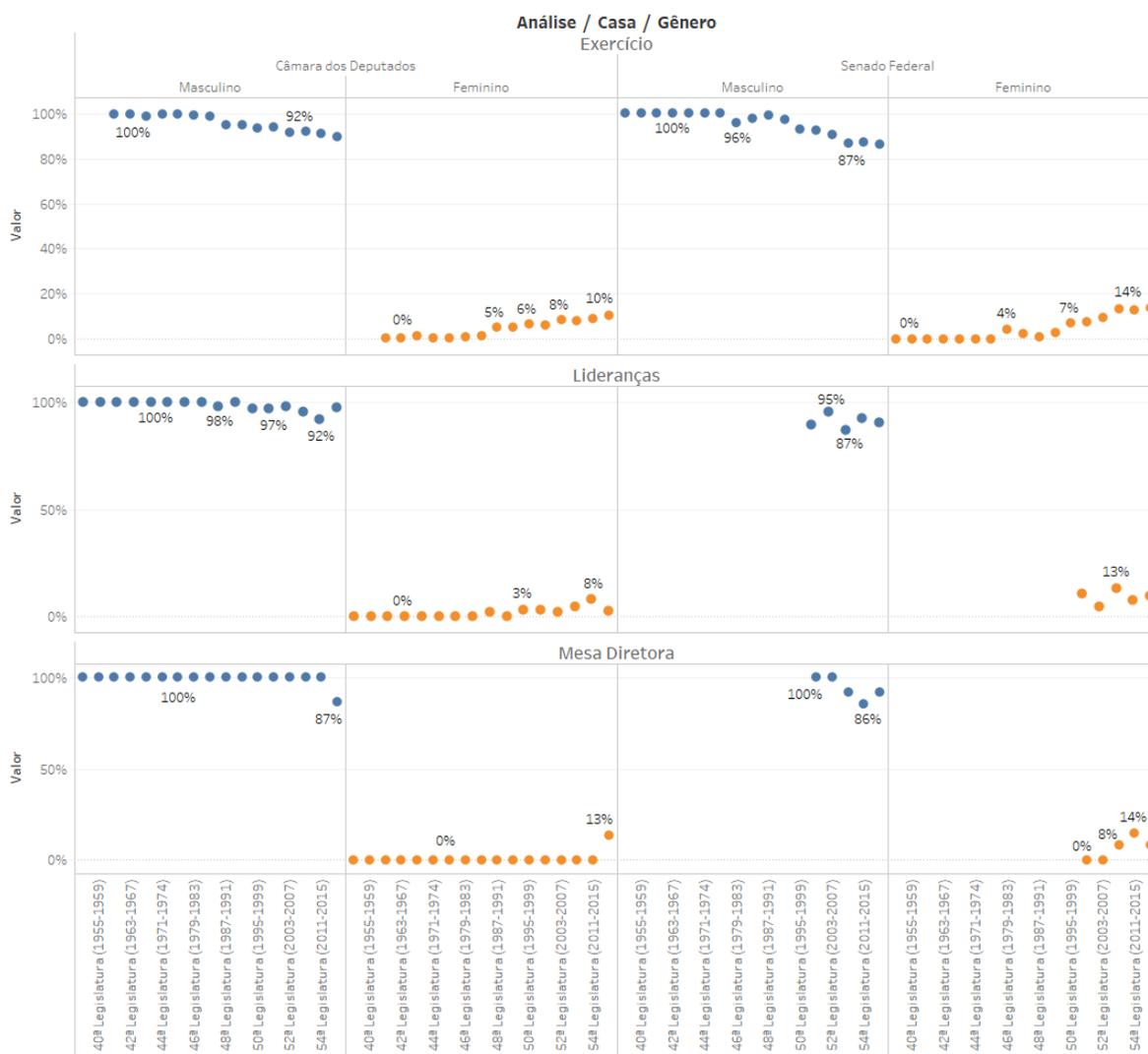
Foram considerados como Lideranças somente os/as “líderes”, não duplicados dentro da mesma Legislatura. Na Mesa Diretora, foram desprezados na contagem os cargos de suplência. Sendo assim, somente foram considerados os cargos Presidente, Vice-Presidente e 1º, 2º, 3º e 4º Secretário. Também não foram consideradas pessoas em duplicidade ou que estiveram em mais de um cargo dentro da mesma Legislatura.

Tabela 2 - Quantidade e percentual de parlamentares em exercício, nas lideranças e na Mesa Diretora por Legislatura em razão da Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e gênero

	Casa / Análise / Gênero											
	Câmara dos Deputados						Senado Federal					
	Exercício		Lideranças		Mesa Diretora		Exercício		Lideranças		Mesa Diretora	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
55ª (2015-2019)	558	65	68	2	13	2	107	17	38	4	11	1
54ª (2011-2015)	612	60	58	5	12	0	112	16	36	3	6	1
53ª (2007-2011)	584	52	40	2	13	0	110	17	20	3	11	1
52ª (2003-2007)	576	53	49	1	10	0	107	11	21	1	13	0
51ª (1999-2003)	603	39	29	1	11	0	121	10	17	2	14	0
50ª (1995-1999)	593	42	29	1	14	0	110	8				
49ª (1991-1995)	590	30	38	0	13	0	111	3				
48ª (1987-1991)	555	29	41	1	12	0	106	1				
47ª (1983-1987)	561	8	25	2	14	0	98	2				
46ª (1979-1983)	481	4	9	0	14	0	91	4				
45ª (1975-1978)	395	1	6	0	14	0	91	0				
44ª (1971-1974)	337	1	5	0	14	0	95	0				
43ª (1967-1970)	481	6	5	0	15	0	90	0				
42ª (1963-1967)	574	2	31	0	18	0	118	0				
41ª (1959-1963)	462	1	25	0	14	0	100	0				
40ª (1955-1959)			23	0	25	0	124	0				
39ª (1951-1955)			18	0	11	0	128	0				
% do total de 55ª Legislatura	89,6%	10,4%	97,1%	2,9%	86,7%	13,3%	86,3%	13,7%	90,5%	9,5%	91,7%	8,3%
% do total de 54ª Legislatura	91,1%	8,9%	92,1%	7,9%	100,0%	0,0%	87,5%	12,5%	92,3%	7,7%	85,7%	14,3%
% do total de 53ª Legislatura	91,8%	8,2%	95,2%	4,8%	100,0%	0,0%	86,6%	13,4%	87,0%	13,0%	91,7%	8,3%
% do total de 52ª Legislatura	91,6%	8,4%	98,0%	2,0%	100,0%	0,0%	90,7%	9,3%	95,5%	4,5%	100,0%	0,0%
% do total de 51ª Legislatura	93,9%	6,1%	96,7%	3,3%	100,0%	0,0%	92,4%	7,6%	89,5%	10,5%	100,0%	0,0%
% do total de 50ª Legislatura	93,4%	6,6%	96,7%	3,3%	100,0%	0,0%	93,2%	6,8%				
% do total de 49ª Legislatura	95,2%	4,8%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	97,4%	2,6%				
% do total de 48ª Legislatura	95,0%	5,0%	97,6%	2,4%	100,0%	0,0%	99,1%	0,9%				
% do total de 47ª Legislatura	98,6%	1,4%	92,6%	7,4%	100,0%	0,0%	98,0%	2,0%				
% do total de 46ª Legislatura	99,2%	0,8%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	95,8%	4,2%				
% do total de 45ª Legislatura	99,7%	0,3%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%				
% do total de 44ª Legislatura	99,7%	0,3%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%				
% do total de 43ª Legislatura	98,8%	1,2%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%				
% do total de 42ª Legislatura	99,7%	0,3%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%				
% do total de 41ª Legislatura	99,8%	0,2%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%				
% do total de 40ª Legislatura			100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%				
% do total de 39ª Legislatura			100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%				

FONTE: TSE e CFEMEA.

Gráfico 2 - Percentual de mulheres em exercício, nas lideranças e na Mesa Diretora por Legislatura em razão da Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e gênero



FONTE: TSE e CFEMEA.

A primeira observação realizada a partir da tabela acima revela que a quantidade absoluta de mulheres no exercício, nas lideranças e na Mesa Diretora aumentou desde 1988 e, especialmente, nos últimos 20 anos. Certo é que as lideranças e a Mesa Diretora ainda representam núcleos ainda muito restritos de participação feminina, mas que tem aumentado de forma muito silenciosa ao longo dos últimos anos.

Apesar dos números sobre candidaturas e eleição terem sido animadores, a relação participativa mulher/homem no exercício do mandato ainda apresenta valores não positivos. Em

1995, para cada 1 mulher havia 14 homens na Câmara e no Senado. Hoje, a média diminuiu para 1/8 e 1/6, respectivamente.

Nas Lideranças e na Mesa a participação ainda é quase nula. Não houve até hoje uma Presidenta, seja Câmara seja Senado. Os cargos ocupados na Mesa representam a Secretaria e, mesmo assim, a Câmara teve a primeira participação feminina na última legislatura. As Lideranças, apesar de mais animadoras, ainda demonstram um grande entrave à participação igualitária. Os números quantitativos ainda demonstram pouco crescimento, passando de 1 para 2 na Câmara e 2 para 4 no Senado. A relação ainda é alta: 1/34 na Câmara e 1/9,5 no Senado.

Portanto, o que se nota é a existência de um entrave considerável para participação feminina em núcleos de poder da Câmara e Senado. Nota-se que o crescimento participativo ainda é bastante aquém do esperado, principalmente em comparação com as candidaturas e a eleição. Não só o acesso ao espaço público deliberativo, bem como o processo eleitoral, ainda contém problemas de participação, mas também o próprio processo deliberativo ainda representa um sistema cuja igualdade de gênero não é uma de suas principais bandeiras.

Para os canais de comunicação, esse resultado revela um sistema ainda enraizado no poder masculino, especialmente nas Lideranças e Mesa Diretora. Com o aumento de participação feminina dentro das Casas, apesar de não ser o ideal, já demonstra que se trata de uma questão importante a ser levada em consideração. Logo, nas deliberações sobre aborto o fator “quem” pode fazer diferença no resultado, especialmente quando dentro desse espaço deliberativo público se fala sobre e para “elas”. Isso muda completamente o cenário e a forma como essas pessoas se comunicam, especialmente se as esferas máximas de poder destas Casas pudessem também refletir uma participação mais igualitária de gênero. Como não é o caso, resta apenas a pergunta: de que forma estas pessoas estão se comunicando dentro do processo legislativo? Estas análises se iniciam no próximo subcapítulo.

1.4. PROCESSO LEGISLATIVO

A importância de analisar o processo legislativo está em compreender a forma comunicativa utilizada pelo Congresso Nacional ao aprovar ou rejeitar interesses sociais que, no final das contas,

significam modificações no ordenamento jurídico. Dado que esse impacto afeta toda a coletividade brasileira, saber os fatores e como essa dinâmica se desenvolve permite captar possíveis excessos e erosões que estejam impactando negativamente na democracia, trazendo prejuízos ou não permitindo o avanço de pautas inclusivas e que promovam a justiça social.

O Congresso Nacional do Brasil⁷⁸ é composto de duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Cada uma dessas Casas possui Comissões Parlamentares, permanentes ou temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras. As Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse. É também no seu âmbito que são apresentados e estudados todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto. Nas Comissões se possibilita que esses aspectos sofram ampla discussão e haja mais liberdade para expressão das opiniões e formação do consenso que, emitido sob a forma de parecer da Comissão, irá orientar o Plenário na apreciação da matéria. São duas as formas de apreciação: (i) conclusiva, quando os projetos são apreciados somente pelas Comissões, que têm o poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem ouvir o Plenário; e (ii) realizada pelo Plenário propriamente dita, quando este é quem dá a palavra final sobre o projeto, após a análise das comissões. De forma geral, os projetos que afetam direitos constitucionais mais delicados, como o direito à vida e à liberdade, entre outros, deverão passar pelo o crivo do Plenário⁷⁹.

Tomando como base as análises do pesquisador Acir Almeida sobre sistemas complexos adaptativos do legislativo⁸⁰, parte-se do princípio que há diversos arranjos institucionais que são auto impostos pelos legisladores e solucionam problemas coletivos ao restringir o uso de seus direitos a fim de gerar ordem e efetividade a um órgão que, de outra maneira, seria caótico. Esse caos deriva de um estado de natureza completamente caracterizado por uma regra da maioria prevalece (instáveis e qualquer uma das opções de escolha pode ser obtida) e também por frágeis barganhas legislativas (em termos de durabilidade e fragilidade), levando à paralisia, incerteza e decisões cíclicas. Logo, esse arranjo institucional faz com que os legisladores atuem de forma organizada.

⁷⁸ A referência ao Congresso Nacional remeterá sempre ao Poder Legislativo na união de suas duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal, conforme dispõe o art. 44 da CRFB/1988: O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

⁷⁹ Texto retirado do site da Câmara dos Deputados, disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes>

⁸⁰ Almeida, Acir. Superando o caos: legislativos como sistemas complexos adaptativos. In: Bernardo Alves Furtado; Patrícia A. M. Sakowski; Marina H. Tóvoli. (Org.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. 1ed. Brasília: IPEA, 2015, v. 1, p. 375-401.

Porém, como fazer para que determinada mudança no ordenamento jurídico se concretize? Primeiramente, é preciso ter em mente qual o tipo de modelo de definição da agenda. Há dois modelos ideais: o modelo de comissão, no qual os poderes de agenda são dispersos por comissões parlamentares autônomas, cada uma com um monopólio sobre um conjunto de áreas de políticas públicas; e o modelo de partido-cartel, no qual os poderes são concentrados nas mãos da liderança do partido majoritário. O que acontece na prática é que a maioria das legislaturas democráticas modernas se encaixa em algum lugar entre estes dois extremos⁸¹.

No modelo adotado pelo Brasil, a agenda é definida em grande parte pelos líderes, pelo presidente das Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e pelo Presidente das Comissões. O/a presidente da Câmara dos Deputados é uma pessoa que detém grande poder de decisão em suas mãos. A Presidência da Câmara faz parte da Mesa, a qual, na qualidade de Comissão Diretora, incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara (art. 14, RICD). Logo, trata-se do cargo máximo do órgão central na determinação de pauta, prazos e decisão de questões de ordem e as reclamações. Além disso, em caso de impedimento do presidente e do vice-presidente, ou vacância dos respectivos cargos, o/a presidente da Câmara dos Deputados é o/a próximo na linha sucessória da Presidência da República (art. 80, CRFB/1988).

À/ao presidente da Câmara dos Deputados cabe, entre outras prerrogativas, a organização, ouvido o Colégio de Líderes, da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos deputados (art. 17, I, s, RICD), bem como organizar e designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal (art. 17, I, t, e art. 86, RICD)⁸². As sessões ordinárias terão duração de 5 horas, contendo a Ordem do Dia iniciada às 16h, com duração de 3h prorrogáveis, para apreciação da pauta (art. 66, III, RICD). Cabe à/ao presidente dar conhecimento da existência de projetos de lei constantes da pauta e aprovados conclusivamente pelas comissões permanentes ou especiais, para eventual apresentação de recurso (art. 82, I, RICD), e dar início à apreciação da pauta (art. 83, RICD). Assim como nas comissões, findo o tempo da sessão, o presidente anunciará a Ordem do Dia da sessão de deliberação seguinte, dando ciência às lideranças (art. 85, RICD).

⁸¹ MATTSON, I.; STROM, K. Parliamentary committees. In: DORING, H. (Ed.). **Parliaments and majority rule in Western Europe**. Frankfurt: Campus, 1995.

⁸² Para que uma proposição esteja apta para pauta e na Ordem do Dia é preciso que esteja em condições regimentais e com os pareceres das Comissões a que foi distribuída (art. 86, §3º, RICD).

Nas comissões, a Presidência de Comissão é também um cargo importante na determinação da agenda. Seu procedimento de eleição é o mesmo do/a Presidente da Câmara: maioria absoluta de votos em primeira rodada e maioria simples, presente a maioria absoluta, em segunda rodada. Assim como na Câmara, cabe a/ao presidente de Comissão dar à Comissão e às lideranças conhecimento da pauta das reuniões (art. 41, V, RICD) e, finda a hora dos trabalhos, anunciar a ordem do dia da reunião seguinte (art. 47, p.u. RICD). A seu juízo também cabe a duração do tempo necessário de exame da pauta (art. 46, §6º, RICD).

Portanto, como dito, para que uma mudança no ordenamento jurídico ocorra, pessoas com poder de agenda são essenciais neste processo. No Brasil, à primeira vista, cabe à/ao presidente a organização e elaboração da agenda mensal e da ordem do dia. Porém, estão também envolvidos nesta tarefa o Colégio de Líderes, constituído pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo (art. 20, RICD).

Mas de que forma essa modificação pode ser feita?

Propostas de modificação no cenário legislativo que tratem do tema aborto podem ser feitas por projetos de lei (PL), por projetos de decreto legislativo (PDC), por projetos de lei complementar (PLP) e por projetos de emenda à constituição (PEC). Os requisitos para aprovação variam principalmente em razão do quórum de votação, turno e hierarquia no ordenamento jurídico. Eles seguem a mesma premissa: quanto mais importante e hierárquica for a modificação, maior será a necessidade de quórum para sua aprovação. Nesse sentido, projetos de emenda à Constituição exigem 3/5 dos membros em 2 turnos, projetos de lei complementar maioria absoluta em 2 turnos, e projetos de lei e medidas provisórias apenas maioria simples, em turno único. Quanto maior o nível hierárquico, maior o quórum e mais turnos. Ou seja, maior necessidade de consenso para apresentação de uma proposição.

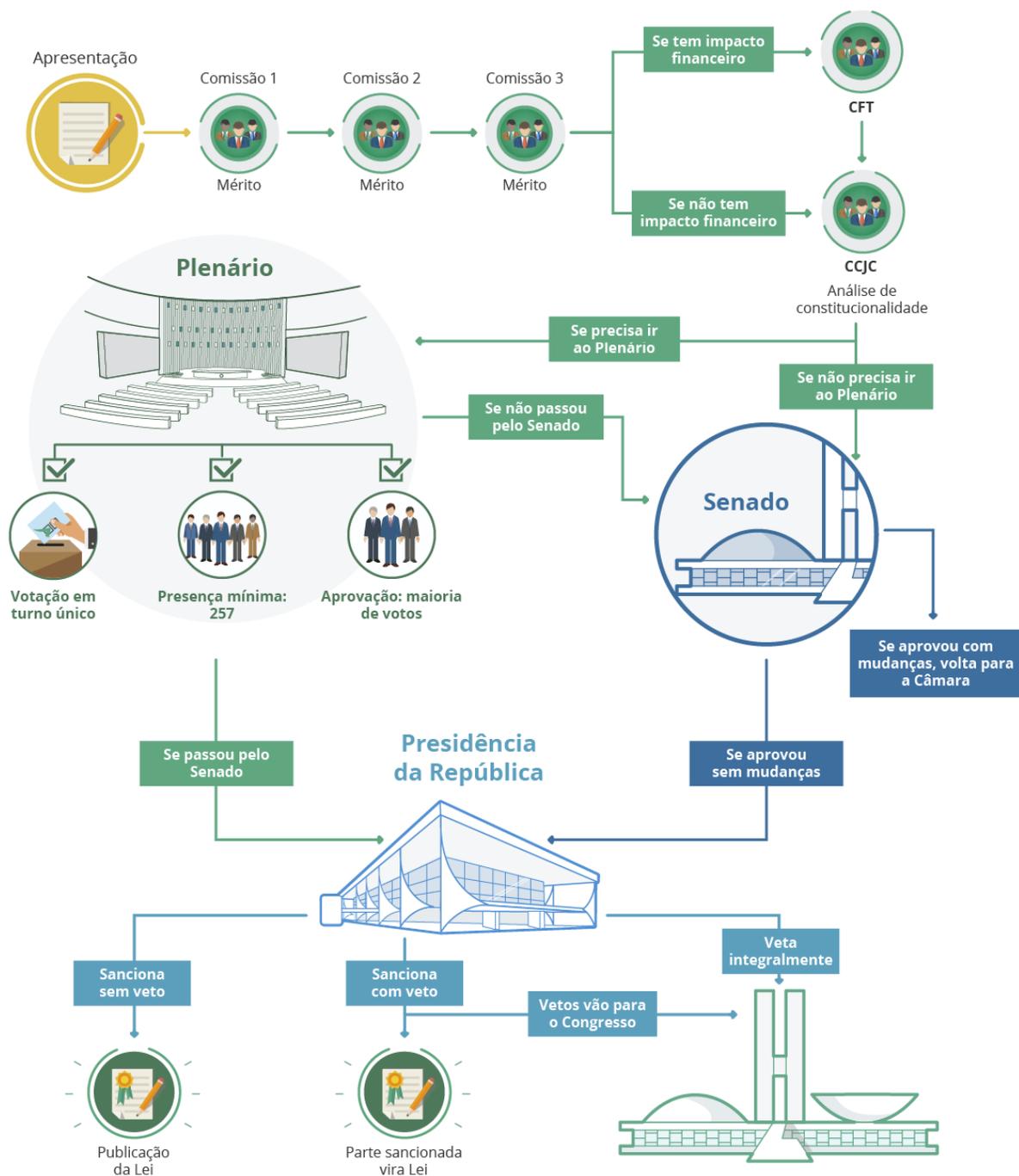
Tabela 3 - Requisitos formais para aprovação de proposições

Tipo de Projeto	Turnos (CD-SF)		Quórum aprovação (Deputados-Senadores)
Emenda à Constituição (PEC)	2	2	3/5 (308D- 49S)
Lei complementar (PLP)	2	1	Majoria absoluta (257D - 41S)
Lei ordinária (PL)	1		Majoria simples, presente a maioria absoluta (min 129 de 257D e 21 de 41S presentes)

FONTE: elaborado pelo autor.

Nos projetos de lei ordinária (PL/PLS), o andamento segue a seguinte tramitação⁸³:

Figura 6 - Processo legislativo de Projeto de Lei Ordinário (PL)



FONTE: Câmara dos Deputados.

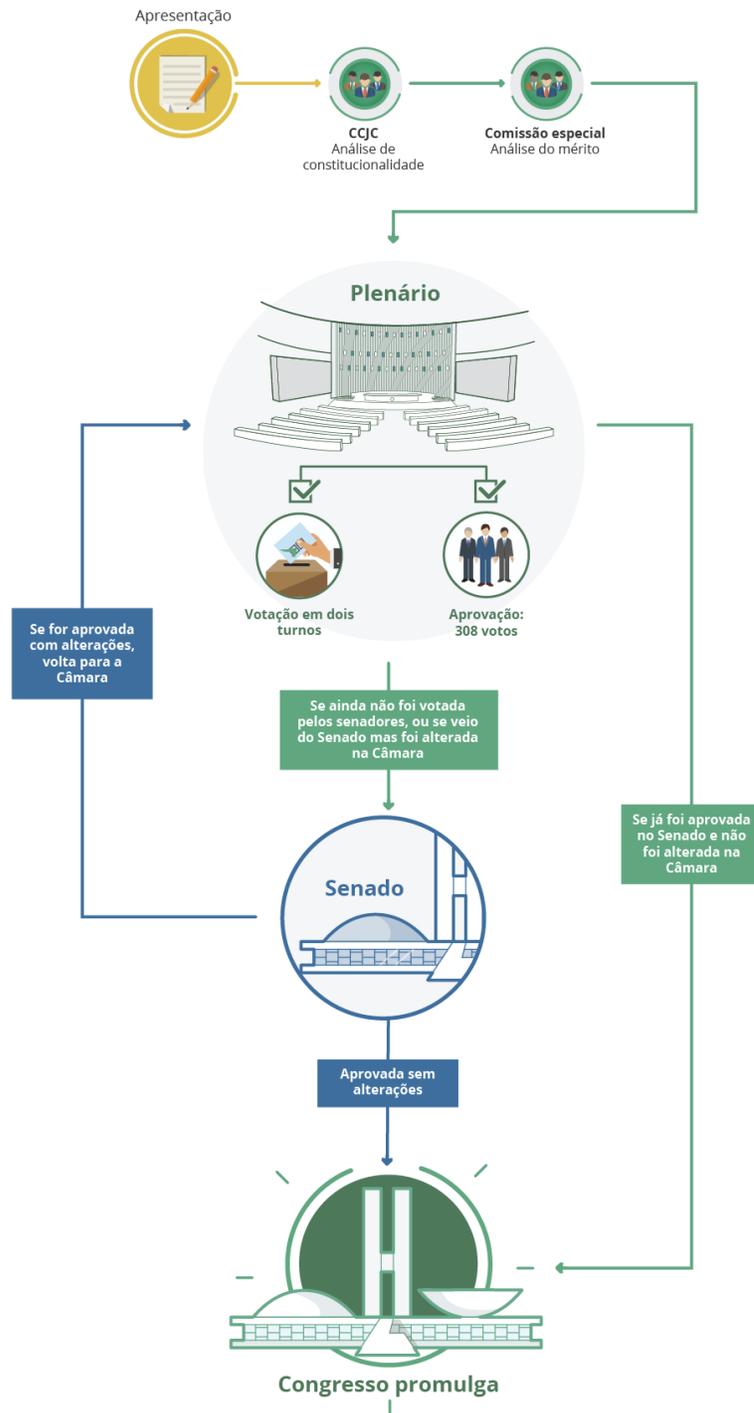
⁸³ Para mais informações sobre o processo legislativo acesse: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>

Qualquer deputada/o ou senador/a, qualquer comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, o presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os tribunais superiores, o procurador-geral da República e os cidadãos (iniciativa popular) pode propor projetos de lei ordinária. Depois de apresentado, o projeto é distribuído pelo presidente da Câmara dos Deputados para as comissões temáticas que tratam dos assuntos correlatos a ele, até três no máximo. Essas são chamadas “comissão de mérito”, pois analisam o mérito de cada proposta. A Câmara tem 25 comissões permanentes. Em cada comissão, o projeto é analisado por um relator, que recebe e analisa as sugestões (emendas) dos deputados. Ele pode alterar a proposta ou não. Depois de votado o parecer do relator, o projeto segue para a comissão seguinte. Se as comissões que analisarão o mérito de determinado projeto forem mais de três, a Câmara dos Deputados cria uma comissão especial para analisar a proposta, para evitar que a tramitação seja muito longa. As comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) são as últimas a analisar os projetos. As propostas que criam gastos ou tratam de finanças públicas passam pela CFT, que avalia se estão adequadas ao Orçamento federal. Todas as propostas passam por último pela CCJC, que avalia se estão de acordo com a Constituição. Após isso, na votação em plenário, caso não seja um projeto com tramitação conclusiva, o quórum (presença mínima) para votar um projeto de lei ordinária é de maioria absoluta, ou seja, 257 deputados. Para aprovar o projeto, é necessária a maioria simples dos votos, em turno único. Precisam ser votados no Plenário, entre outros: projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de comissão; projetos aprovados pelo Plenário do Senado; projetos em regime de urgência; e projetos que tramitam em caráter conclusivo, mas que tenham recebido pareceres divergentes nas comissões (pela aprovação e rejeição) ou que tenham sido alvo de recurso para votação em Plenário⁸⁴.

Já nas propostas de emenda à Constituição (PEC), a tramitação é um pouco diferente:

⁸⁴ Texto retirado e adaptado da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>

Figura 7 - Processo legislativo de Proposta de Emenda à Constituição



FONTE: Câmara dos Deputados.

A proposta de emenda à Constituição (PEC) pode ser apresentada por no mínimo 171 deputados ou 27 senadores (1/3 do total), pelo presidente da República e por mais da metade das

assembleias legislativas. Uma proposta vinda do Senado (ou seja, já aprovada pelos senadores) segue o mesmo rito descrito acima. A PEC começa a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que analisa a admissibilidade da proposta. Ela não pode violar as cláusulas pétreas da Constituição: forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais dos cidadãos. Se for admitida pela CCJC, o mérito da PEC é analisado por uma comissão especial, que pode alterar a proposta original. Depois, a proposta é analisada pelo Plenário, onde é votada em dois turnos. A aprovação depende dos votos favoráveis de 3/5 dos deputados (308), em dois turnos de votação. Em geral, os deputados aprovam o texto principal da proposta e “destacam” alguns trechos para votação posterior. Esses trechos são chamados destaques. Normalmente, essas votações posteriores servem para confirmar ou retirar alguns trechos do texto da proposta. Também podem ser destacadas emendas, para alterar o texto. Depois de concluída a votação em uma Casa, a PEC é enviada para a outra. Se o texto for aprovado nas duas Casas sem alterações, é promulgado em forma de emenda constitucional em sessão do Congresso Nacional. Se houver modificação substancial (não apenas de redação), ela volta obrigatoriamente para a Casa onde começou a tramitar. A alteração em uma Casa exige nova apreciação da outra Casa, sucessivamente. É possível haver a promulgação “fatiada” (apenas da parte aprovada pelas duas Casas)⁸⁵.

Especificamente ao processo legislativo para questões sobre o aborto, é importante fazer algumas observações mais específicas dessa tramitação e possíveis atores envolvidos no processo. Ao presidente da República é vedado editar qualquer tipo de medida provisória sobre matéria de direito penal, processual penal e processual civil⁸⁶, inclusive sob delegação de competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado federal⁸⁷. Portanto, legislar sobre o tema aborto é de competência privativa da União através do Congresso Nacional⁸⁸. Sendo assim, na investigação sobre os canais de deliberação nas proposições sobre aborto, o debate legislativo precisa estar presente no Congresso Nacional. Por isso é importante

⁸⁵ Texto retirado e adaptado da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>

⁸⁶ Art. 62, §1º, I, b), CRFB/1988: É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a direito penal, processual penal e processual civil.

⁸⁷ Art. 68, §1º, II, CRFB/1988: Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

⁸⁸ Art. 22, CFRB/1988: Compete privativamente à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

compreender de que forma se deu a produção discursiva e participativa no processo legislativo no decorrer da sua história e quais as perspectivas futuras para o tema.

Três comissões se destacam e estão presentes em aproximadamente 80% das proposições sobre aborto: CSSF⁸⁹, CCJC⁹⁰ e CMULHER⁹¹. No Senado, CAS⁹², CCJ⁹³ e CDH⁹⁴ são espelhos dessas Comissões. A CMULHER em especial, criada em 28 de abril de 2016 por meio da Resolução nº 15, de 2016, passou a ser caminho quase que obrigatório para as proposições investigadas, ainda que num curto espaço de tempo de dois anos. Além disso, há também o caso das Comissões (Temporárias) Especiais (art. 33, I, RICD) para os casos de análise de mérito nas propostas de emenda à Constituição e quando as proposições versarem sobre matérias de competência de mais de três Comissões⁹⁵.

⁸⁹ Art. 32, XVIII, t), RICD: São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: XVII - omissão de Seguridade Social e Família: t) matérias relativas à família, à mulher, ao nascituro, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência;

⁹⁰ Art. 53, III, RICD: Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;

⁹¹ Art. 32, XXIV, b), RICD: São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: XXIV - Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher: b) fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos à proteção dos direitos da mulher, visando ao seu empoderamento na sociedade brasileira;

⁹² Art. 100, I e II, RISF: À Comissão de Assuntos Sociais compete opinar sobre proposições que digam respeito a: I - relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condição para o exercício de profissões, seguridade social, previdência social, população indígena e assistência Social; II - proteção e defesa da saúde, condições e requisitos para remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa, tratamento e coleta de sangue humano e seus derivados, produção, controle e fiscalização de medicamentos, saneamento, inspeção e fiscalização de alimentos e competência do Sistema Único de Saúde;

⁹³ Art. 101, I, RISF: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: I - opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário;

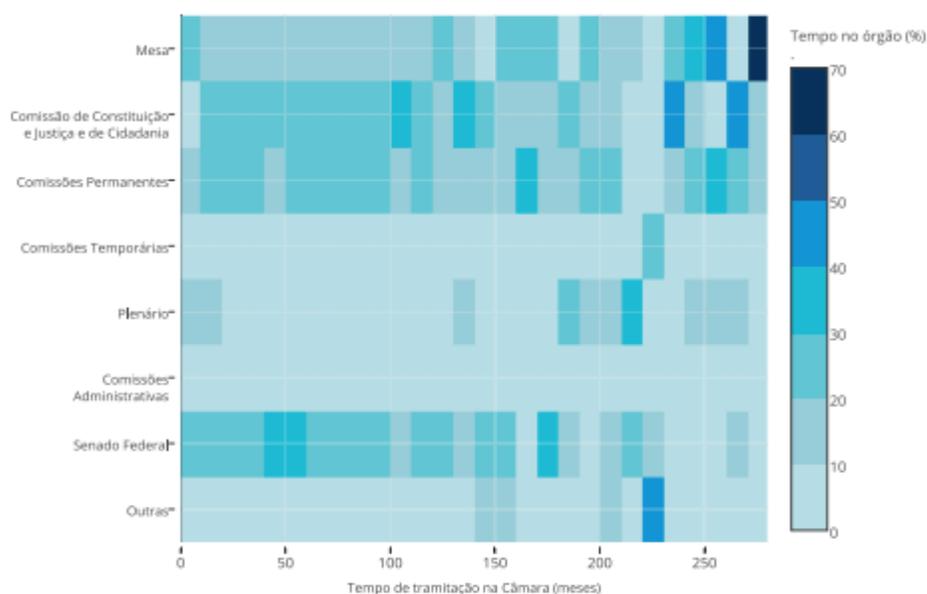
⁹⁴ Art. 102-E, I a VII, RISF: À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: I - sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional; II - pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I; III - garantia e promoção dos direitos humanos; IV - direitos da mulher; V - proteção à família; VI - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências e de proteção à infância, à juventude e aos idosos; VII - fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos.

⁹⁵ Art. 34, I e II, RICD: As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: I - proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI; II - proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.

Neste ponto, uma pergunta é importante para a possibilidade de universalização das análises e seus resultados: o quanto do processo legislativo do aborto é comum com o procedimento ordinário? O quanto essas comissões representam do cotidiano das Casas?

Numa análise realizada pela equipe do Congresso em Números em 2018 sobre o tempo de concentração de todas as proposições aprovadas pela Câmara dos Deputados, identificou-se que a Mesa, CCJC, Comissões Permanentes e o Senado são os órgãos que mais concentram tempo dos PLs⁹⁶, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Distribuição do tempo de tramitação dos Projetos de Lei apresentados e aprovados entre 1988 e 2017 em razão dos Órgãos da Câmara dos Deputados



FONTE: Congresso em Números/FGV Direito Rio

Legenda: Gráfico 03 apresenta os Projetos de Leis agrupados pelos seus tempos de tramitação, com intervalos de 10 meses, indicados no eixo x. Os PLs com duração entre 0 e 10 meses estão indicados entre 0 e 10 no eixo x, os que tiveram entre 10 e 20 meses ficam entre 10 e 20 e assim por diante. O eixo y indica os órgãos nos quais os PLs passaram e a coloração de cada intervalo corresponde à porcentagem do tempo despendido no órgão para os PLs daquele intervalo. Por exemplo, os PLs cujo tempo de tramitação total é entre 250 e 260 meses dependeram, em média, entre 60% e 70% de seu tempo de tramitação na Mesa.

⁹⁶ SGANZERLA, Rogerio; SCOVINO, Fernanda; SALES, Alifer. Otimização do processo legislativo analisando a concentração de tempo na Mesa da Câmara dos Deputados In: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (Org). Poder legislativo nacional: uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do direito. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018, p. 131-162. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/25659>

Na análise, identificou-se que 79,72% do tempo médio de tramitação se concentram em apenas quatro órgãos no processo legislativo: Senado, CCJC, Comissões Permanentes e Mesa. Nesse sentido, apesar das Comissões analisadas se aplicarem a um nicho específico de matérias, sua dinâmica nessas comissões pode ser considerada generalizada, dado que suas tramitações e procedimentos são os mesmos; o que os diferenciam são os processos políticos envolvidos, especialmente naquelas etapas envolvendo concentração de poder, tais como a Relatoria e a Presidência das comissões, bem como a Presidência da Casa.

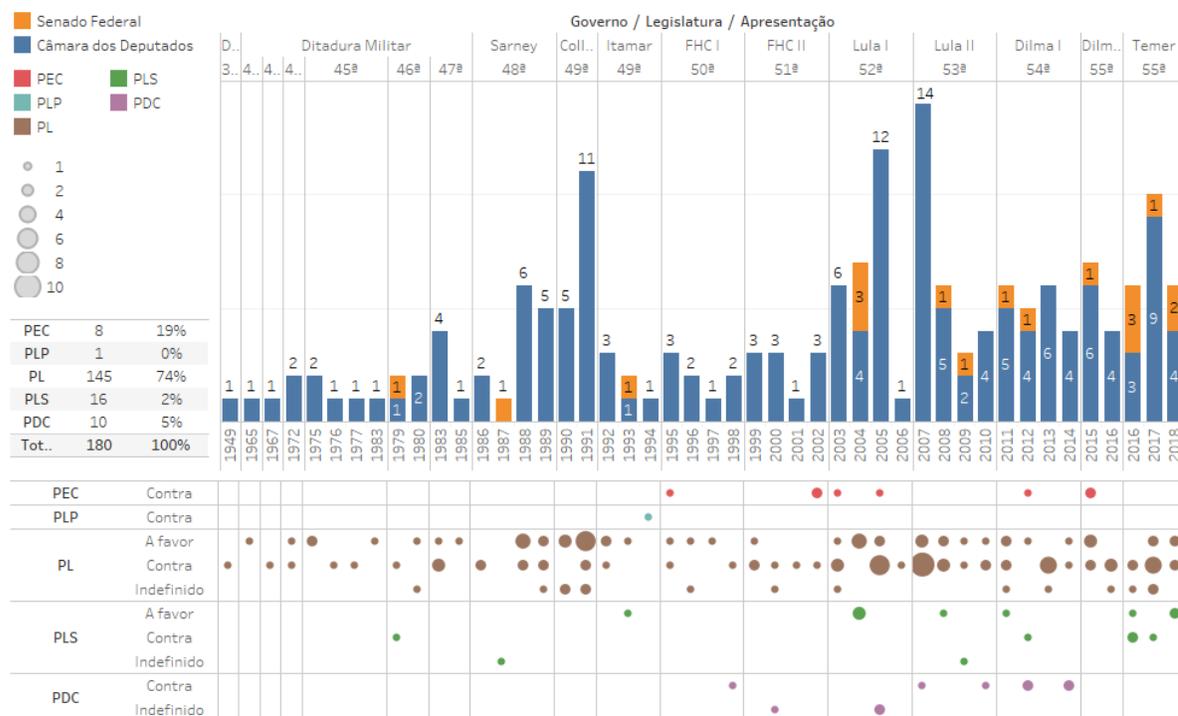
1.4.1. ENTRADA

O primeiro aspecto a ser apresentado desse processo legislativo é a porta de entrada: apresentações. Há algumas variáveis que impactam sensivelmente neste momento inicial: data, governo, legislatura, tipo de proposição, natureza e autoria/partido. Algumas delas podem ser modificadas durante o processo legislativo: apreciação e regime de tramitação.

No gráfico abaixo, o objetivo é exibir a quantidade de proposições apresentadas a cada ano, desde 1949. Na primeira faixa, em barras, o intuito é mostrar o total em razão da Casa (azul, Câmara dos Deputados, e laranja, Senado Federal). Já na segunda faixa, em círculos, a intenção é desagregar este número em razão do tipo de proposição (PEC, PLP, PL, PLS, PDC), em razão da sua natureza (contra, a favor ou indefinida). Importante lembrar, conforme exposto na metodologia, que caso não ficasse claro que a proposição tenha uma posição clara a favor ou contra a prática do aborto, classificou-se como “indefinido”. Como “a favor”, enquadraram-se as proposições que ampliassem ou concedessem quaisquer direitos às mulheres no tocante ao aborto, ainda que de forma mínima, seja através da diminuição das restrições na realização do aborto, bem como a adição de novas permissões. Além disso, também foram classificadas aquelas sobre intervenções ou procedimentos aplicáveis na gravidez, mas não aplicáveis diretamente às mulheres, como por exemplo os médicos. Por fim, também foram enquadradas nessa classificação aquelas proposições que não permitiam a restrição ou concediam benefícios ou regras às mulheres que utilizaram de procedimentos abortivos (nas hipóteses legais), como por exemplo estabilidade de emprego e auxílio doença. De modo contra fático, as proposições classificadas como “contra” tinham interesse inverso ao descrito acima.

Nota-se que há três comportamentos em destaque:

Gráfico 4 - Quantidade de proposições apresentadas por ano por tipo e natureza em razão do Governo, Legislativa e Casa



FONTE: elaborado pelo autor.

Do total de 180 projetos apresentados desde 1949, 107 depois de 2003, cerca de 60% do total. Por outro lado, é possível notar que até 1988, as apresentações sobre o tema correspondem apenas a 12%. Além disso, observa-se notar uma tendência: tendo em vista que os anos de eleição na Câmara dos Deputados (1994, 1998, 2002, 2006 e 2010), a apresentação de projetos sobre o tema nos anos de eleição é quase nula e tende a crescer nos três anos seguintes. Interessante também que nos anos de 2003 e 2007, primeiro ano de legislatura dos Deputados, o número foi muito acima do normal, seguindo a mesma tendência em 2005.

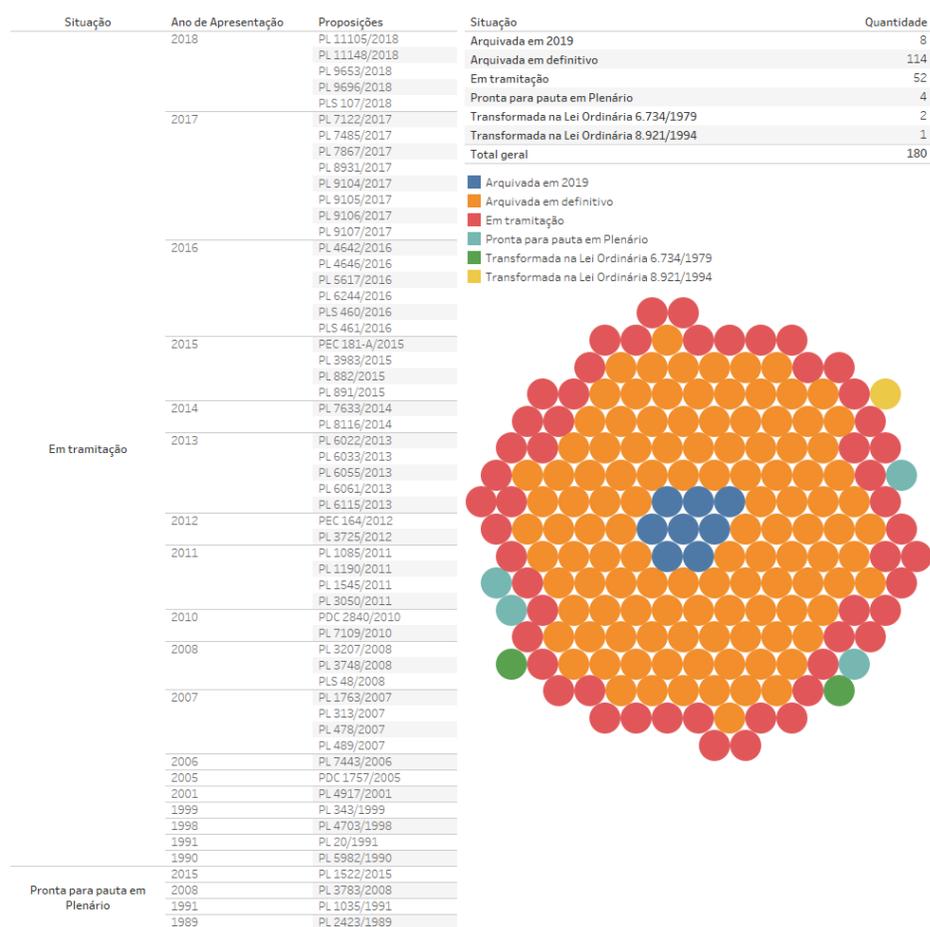
Além disso, dos quatro tipos, os projetos de lei ordinária (PL/PLS) representam a maioria das proposições. Contudo, a quantidade de propostas de emenda à Constituição (PEC) e de projetos de decreto legislativo (PDC) apresentados nos últimos 20 anos também chama a atenção. As PECs têm como objetivo modificar qualquer dispositivo constitucional, seja ele da Constituição, ADCT ou tratados internacionais sobre direitos humanos. Já os PDCs regulam matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção da Presidência da República. Isso demonstra que a

relação constitucional e entre poderes ganhou destaque após 1988. Essa dinâmica será abordada com mais detalhes no subcapítulo 3.5 sobre “Diálogos Institucionais”.

1.4.2. SAÍDA

No tocante à saída do processo legislativo, há cinco possibilidades, quais sejam: a) transformada em norma jurídica; b) arquivadas em definitivo; c) arquivadas em 2019; d) pronta para pauta em Plenário; e) em tramitação. No gráfico painel abaixo separamos a em duas partes: a primeira, a esquerda, indica as proposições “Em tramitação” em razão do ano de apresentação, bem como aquelas que estão “Prontas para pauta em Plenário”. Já o gráfico à direita representa a situação das proposições, conforme legenda posicionada acima.

Figura 8 - Situação das proposições em razão do ano de apresentação



FONTE: elaborado pelo autor.

Duas questões merecem ser destacadas: a primeira diz respeito às proposições em tramitação e prontos para pauta. A segunda é daquelas arquivadas em definitivo e transformados em norma jurídica.

No primeiro caso, notamos que um pouco mais da metade das proposições em tramitação foi apresentada na última Legislatura (55^a, 2015-2019) e na penúltima (54^o, 2011-2015). Já as que estão prontas para pauta da Câmara, com exceção do PL 1522/2015, possuem tramitação maior que dez anos.

O segundo destaque notamos a imensa quantidade de proposições que foram apresentadas sobre o assunto, mas estão arquivadas em definitivo, bem como as transformadas em norma jurídica. São 114 (63,3%) na primeira hipótese e 3 (1,6%) na segunda. O alto índice de arquivamento (saída) faz questionar exatamente o outro lado (entrada), dado que, como veremos no subcapítulo 3.4 (Temas), há uma gama considerável de assuntos sobre aborto, cujos projetos repetem deliberadamente o texto normativo de outra proposição ou mesmo o altera em mínimos detalhes. Além disso, apesar do número de apresentações ter aumentado exponencialmente a partir dos anos 2000, muitos PLs e PECs tratam das mesmas questões já arquivadas ou em andamento, se tornando apensadas ou até mesmo redundantes.

1.5. CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo teve como objetivo exibir os dados primários coletados pela pesquisa, bem como a estrutura geral do processo legislativo sobre as proposições sobre aborto.

A partir das análises sobre a conjuntura participativa do Congresso Nacional, foi possível perceber que este ainda é um ambiente concentrado nos homens, especialmente com poder. Apesar dos números sobre candidaturas e eleição terem sido animadores, a relação participativa mulher/homem no exercício do mandato e também nas lideranças e na Mesa Diretora ainda apresentam valores não positivos. Nota-se um entrave considerável para participação feminina em núcleos de poder da Câmara e Senado. O crescimento participativo ainda é aquém do esperado, especialmente à medida que o poder de deliberação dentro do processo legislativo aumenta.

Já no tocante ao processo legislativo, foi possível perceber que 60% das proposições foram apresentadas depois de 2003, enquanto até 1988 foram apenas 12%. Esse quadro reflete que o tema

se intensificou na pauta política recente, seja por aqueles(as) que o defendem ou são contra. Independente disso, nota-se que o status constitucional e de interação com outros poderes também aumentou, o que não resultou necessariamente em mais aprovações, visto que as únicas duas leis aprovadas dizem respeito a questões acessórias ao direito das mulheres em abortar.

A primeira lei (6.734/1979) alterou a Lei de Contravenções Penais no art. 20, retirando o termo “ou evitar a gravidez” da proibição em “anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto” (o que até hoje ainda ilícito). Quando há a nidação, ou seja, a implantação do óvulo já fecundado no útero materno, o que ocorre 14 dias após a fecundação, há a concepção. Nesse sentido, métodos ou pílulas/medicamentos que atuam evitando que este ciclo se inicie, impedindo a ovulação ou o acesso do espermatozoide ao óvulo, não seriam mais consideradas contravenções penais, pois o ato de impedir a concepção não seria ato ilícito. Ainda assim, nada se alterou sobre o aborto e interrupção da gravidez.

A segunda lei (8.921/1994) alterou a CLT no tocante à não consideração de falta ao serviço, em caso de ausência da empregada, por motivo de maternidade ou aborto. Na redação original, o termo aborto vinha acompanhado de “não criminoso”, ou seja, somente escusava a empregada da falta de serviço em caso de aborto culposo ou nas hipóteses legais de excludente de ilicitude do art. 128 do Código Penal.

2. LIMITES E AVANÇOS DA TEORIA CRÍTICA DELIBERATIVA

Objetivo: partindo do referencial teórico de Habermas e com as críticas e aprimoramentos das teóricas feministas Fraser e Benhabib, os dados primários e secundários apresentados no capítulo 1 serão estruturados em duas categorias: participação e discursos. Por isso, o objetivo do capítulo é apresentar os principais aspectos da teoria crítica deliberativa procedimentalista a fim de compreender suas insuficiências e trazer novas abordagens a partir teoria crítica feminista. Salienta-se que, seja de Habermas, Fraser ou Benhabib, a intenção não é aprofundar o estudo teórico dessas autoras e autor nem formular críticas quando a sua aplicabilidade, mas sim utilizar as categorias apresentadas por eles para a democracia deliberativa procedimentalista e, compreendendo seus conceitos, especialmente para um tema diretamente ligado ao gênero e à sexualidade, formular perguntas e indicadores para as análises e problematizações presentes nos próximos capítulos.

2.1. APRESENTAÇÃO

A democracia é constantemente enaltecida como a “Mona Lisa” das formas de exercício do poder: um ideal perfeito e sagrado no qual todos devem procurar alcançar e atingir. Neste trabalho, ao invés de procurar formas de alcançá-la (dever ser), o foco está no seu exercício (ser). Não se busca entender o quanto a comunicação executada pelos/as parlamentares dentro do Congresso Nacional está perto ou longe desse modelo ideal entendido como perfeito (qualquer que seja), mas sim compreender que atitudes do seu cotidiano demonstram o quanto estamos nos distanciando daquele mínimo que nos une e nos torna livres e autônomos dentro de um Estado.

Para o exercício da democracia, procedimentos iguais e justos precisam existir para legitimar o direito criado. É nesse sentido que se utiliza a democracia deliberativa como marco teórico. Sua factibilidade gera validade. A proposta é contrafactual: “quanto exercemos de suas premissas”, e não “quanto nos afasta de um ideal”. Assim, podemos entender os impactos reais daquilo que nos representa.

Habermas será o alicerce teórico deste trabalho. Há diversos problemas e limites em sua teoria. Fraser e Benhabib, de forma extraordinária, se encarregaram em expor essas deficiências e aprimorá-las em suas teorias. Sendo assim, por mais que as raízes estejam em 1960 nos trabalhos do filósofo e sociólogo, os frutos e as mutações genéticas que permitem nossa evolução como seres humanos está nas teóricas críticas feministas. Elas perduram até os dias de hoje.

Nesse sentido, a democracia serve como paradigma dominante para este trabalho, cujo objetivo é discutir seus limites e possibilidades. O objeto de estudo trata dos “canais de deliberação”. Eles podem ser conceituados como os fluxos comunicativos que articulam o debate político no processo legislativo dentro do Congresso Nacional. Por debate político, entende-se qualquer tipo de diálogo entre partes (opostas ou não) dentro do processo legislativo.

Como forma de tornar factível essa análise, as proposições sobre aborto serão utilizadas como objeto de teste. A intenção é verificar como os canais de deliberação se comportam nesse contexto e, utilizando as insuficiências e aprimoramentos desenvolvidos por Fraser e Banhabib em suas teorias sob a perspectiva de gênero e sexualidade, traçar parâmetros guias para este trabalho.

Assim, o objetivo deste capítulo é fazer um apanhado teórico e formular perguntas base para as análises e problematizações sobre os canais de deliberação nos capítulos 3 e 4. Para isso, este capítulo se dividirá dois subcapítulos principais (2.3 e 2.4). No primeiro, será apresentada a teoria democrática deliberativa procedimentalista de Jürgen Habermas e seus limites. No segundo, discutem-se os avanços trazidos pela teoria crítica feminista, especialmente Nancy Fraser e Seyla Benhabib, focando principalmente nas categorias de participação paritária e ética discursiva.

2.2. QUESTIONAMENTOS INICIAIS

- Por que e de que forma a teoria democrática deliberativa procedimentalista apresentada por Habermas favorece e permite uma análise satisfatória do processo legislativo?
- Como as teorias críticas feministas aprimoram e potencializam as análises sobre esse problema?
- Que indicadores teóricos permitem a investigação dos instrumentos de poder e violência institucional utilizados dentro do processo legislativo nos canais de deliberação?
- De que forma as categorias de participação e discurso são úteis para as análises dos canais de deliberação?

2.3. A DEMOCRACIA DELIBERATIVA PROCEDIMENTALISTA HABERMASIANA

Parte importante para compreender os próximos conceitos e questionamentos está na conjuntura da sua obra. A chamada “Escola de Frankfurt” era formada por um grupo de intelectuais de linha marxista, não ortodoxa, notadamente a partir dos anos 20. Jürgen Habermas é um dos principais críticos dessa escola, sendo inclusive renegado e excluído de seus quadros. Somente nos anos 80 é readmitido. Seu pensamento tem como base a filosofia e aborda questões como comunicação, consenso, participação, deliberação e procedimentos. Seus principais trabalhos foram publicados entre os anos 60 e 90 do século XX.

Estado democrático de direito é um marco importante dentro da teoria habermasiana. É conceituado como a “institucionalização de processos e pressupostos comunicativos necessários para uma formação discursiva da opinião e da vontade, a qual possibilita, por seu turno, o exercício da autonomia política e a criação legítima do direito⁹⁷”.

A democracia não é, de maneira nenhuma, somente uma entre as possíveis formas de Estado e uma entre as possíveis formas que uma ordem jurídica pode tomar. Ela é, antes, a única forma que uma ordem jurídica legítima pode tomar. Não há direito democrático sem democracia⁹⁸.

Na visão de Habermas, o Estado democrático de direito se materializa com a democracia deliberativa procedimentalista. Nela se almeja garantir a igualdade de condições de que cidadãos e cidadãs livres e iguais apresentem os seus argumentos e contra-argumentos na esfera pública. Temos, então, duas bases principais para a democracia: deliberação e procedimento.

O direito é parte fundamental deste método. Direito legítimo e democracia estão conectados, e o elo entre eles é o paradigma jurídico procedimentalista. Este paradigma se forma da soma de processos produtivos e comunicativos. O direito deve ser legítimo dado que um direito ilegítimo não seria capaz de impor-se. Nesse sentido, só é legítimo quando seus destinatários são, ao mesmo tempo, seus autores. A ordem jurídica pressupõe a cooperação de sujeitos que se reconhecem reciprocamente como parceiros de direito livres e iguais⁹⁹. Cada um possui o direito de participar do processo legislativo, senão o direito criado não é legítimo. E isso é somente

⁹⁷ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 181.

⁹⁸ PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 147.

⁹⁹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 121.

possível numa democracia. Portanto, a produção de normas jurídicas precisa ser produzida por um procedimento democrático: direito legítimo, direito justo e direito produzido democraticamente são então sinônimos¹⁰⁰.

H1: os destinatários e as destinatárias dessa ordem jurídica investigada são ao mesmo tempo seus autores e autoras?

H2: a todos e todas os interessados e interessadas estão sendo permitida a participação formal e material no processo legislativo?

Para fundamentação deste processo, a garantia dos direitos fundamentais serve como parâmetro de aplicação dos princípios ao processo democrático. Há cinco grupos de direitos fundamentais que se ligam a quatro aspectos do poder político, se cooriginando dentro de um “processo circular”: o direito precisa do poder político (executivo, de organização e de sanção) para ter eficácia duradoura; este, por sua vez, deve ser regulado juridicamente para ser legítimo. Nesse sentido, o Estado é necessário como poder de organização, de sanção e execução, porque os direitos têm que ser implantados (organização), porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade (sanção), e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados (execução)¹⁰¹.

Primeiramente, surgem três categorias de direitos: i) direitos “à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação”; ii) direitos ligados aos “*status* de um membro em uma associação voluntária de parceiros do direito”; iii) direitos à “proteção jurídica individual”. Estes três grupos de direitos pertencem ao âmbito da autonomia privada. Somente no passo sucessivo são introduzidos os iv) direitos “à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade” que têm a ver com a autonomia pública dos cidadãos”. Todos esses direitos implicam, finalmente nos v) direitos à garantia de condições de vida necessárias “para um aproveitamento, em igualdade de condições, dos direitos elencados de i) a iv)” (tratam-se de

¹⁰⁰ Parágrafo adaptado cf. PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 148.

¹⁰¹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 170-171.

direitos sociais e culturais que concernem antes à relação dos cidadãos com o Estado e não a dos cidadãos entre si)¹⁰².

H3: os direitos fundamentais estão sendo respeitados no decorrer do processo legislativo?

H4: a autonomia pública dos cidadãos e cidadãs está sendo garantida por meio da igualdade de chances de participação?

Esses direitos pressupõem também, respectivamente, quatro aspectos do poder político: i) as liberdades subjetivas de ação precisam do poder de sanção de uma organização que “dispõe de meios para o emprego legítimo da coerção”; ii) os direitos de pertença à comunidade jurídica pressupõem “uma coletividade limitada no espaço e no tempo, com a qual os membros se identificam” e que, “a fim de constituir-se como comunidade de direito [...], precisa dispor de uma instância central autorizada a agir em nome de todos” e que garanta, “tanto para fora como para dentro, a identidade da convivência jurídica organizada”; iii) a proteção jurídica individual pressupõe uma justiça estatal independente; iv) o direito à participação nos processos políticos de produção do direito (processos legislativos democráticos) pressupõe um poder organizado em forma de Estado, que se articula em diversos poderes (legislativo e executivo) e que dispõe de um aparato de administração pública¹⁰³.

Contudo, essa lógica do sistema de direitos de Habermas somente para direitos fundamentais (que os membros de uma determinada comunidade jurídica devem atribuir-se reciprocamente) foi revista no livro *A inclusão do outro*¹⁰⁴ para incluir os direitos subjetivos dos seres humanos enquanto tais (direitos humanos). Ele salienta um aspecto decisivo dos direitos humanos: eles se comportam como as normas morais (ao referir-se a todos os seres humanos), mas não o são, visto que são normas jurídicas. No entanto, na qualidade de normas, pressupõem uma ordem jurídica, visto que pretendem ser direitos atribuídos a cada ser humano. Tal ordem deveria compreender todas as pessoas e ser, portanto, uma ordem jurídica global. Sendo direitos subjetivos e na qualidade de elementos jurídicos que o direito positivo já pressupõe, os direitos humanos são,

¹⁰² HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 159-160.

¹⁰³ PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 151.

¹⁰⁴ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução G. Sperber, P.A. Soethe e M.C. Mota. 3ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002, p. 222-223.

já a partir de sua origem, de natureza jurídica. Contudo, segundo Habermas, eles compartilham o destino dos direitos humanos “nacionais”: contrariamente à concepção tradicional de que os direitos humanos estão subtraídos ao respectivo legislador, eles podem como direitos fundamentais e, portanto, como direitos positivos, ser alterados ou suspensos, por exemplo no caso de uma mudança de regime.

Isso quer dizer que não é possível uma ordem superior à nacional contra regimes antidemocráticos? Pinzani¹⁰⁵ explica que a justificativa habermasiana é no sentido de que as novas formas de cooperação internacional provocadas pela globalização carecem quase completamente de legitimação e apresentam um forte déficit de democraticidade. Há uma falta de solidariedade que se manifesta nas questões de redistribuição - quer no nível global, quer no nível nacional, sendo que esta lacuna somente pode ser preenchida pelo processo democrático, pois este consegue levar a resultados socialmente justos. Por isso, uma constituição supranacional precisa, como a nacional, de uma legitimação democrática “ao menos indireta”. Isso acontece pelo fato de os direitos fundamentais se basearem em princípios jurídicos “que se originam de processos de aprendizagem democráticos e se afirmam no âmbito de Estados nacionais democraticamente constituídos”. A legitimação se fundamentaria em processos de debate público e de decisão democrática que acontecem no nível nacional e podem dar lugar até a um patriotismo constitucional supranacional, que se alimente “de interpretações diferentes, nacionais, dos mesmos princípios universalistas de direito”. Apenas uma cultura abertamente democrática pode “preparar o caminho para um status de cidadão do mundo”. A cidadania em nível nacional e a cidadania a nível mundial formam um *continuum*¹⁰⁶.

Provisoriamente, temos o seguinte resumo:

¹⁰⁵ PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 154-158.

¹⁰⁶ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 305.

Tabela 4 - Estado democrático de direito

Estado democrático de direito (institucionalização de processos e pressupostos comunicativos necessários para uma formação discursiva da opinião e da vontade, a qual possibilita, por seu turno, o exercício da autonomia política e a criação legítima do direito)	
Democracia deliberativa procedimentalista (garantia de igualdade de condições de que cidadãos e cidadãs livres e iguais apresentem os seus argumentos e contra argumentos na esfera pública)	
Direitos fundamentais (1ª fase)	Poder político (organização, sanção e execução)
i) iguais liberdades subjetivas de ação	i) precisam de poder de sanção para emprego legítimo da coerção
ii) status de um membro em uma associação voluntária	ii) pressupõem coletividade limitada no espaço e tempo identificável, legítima e identificável
iii) proteção jurídica individual	iii) pressupõe uma justiça estatal independente
iv) participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade	iv) pressupõe um poder organizado em forma de Estado, separado em poderes e com aparato de administração pública
v) igualdade de chances no exercício i a iv	
+ Direitos Humanos: normas jurídicas de cunho subjetivo formadas por elementos pré-jurídicos que o direito positivo já pressupõe	

FONTE: elaborado pelo autor.

Toda sua teoria crítica sobre democracia foi construída ao longo dos anos e teve como início a insatisfação com as formas institucionais da democracia de massas e a maneira que levavam a uma “desvitalização” da política. Para ele, havia um déficit democrático da atividade política e das formas institucionais das democracias de massas que se afasta progressivamente da ideia normativa fundamental de que todo governo legítimo deve incorporar a “vontade do povo”¹⁰⁷. Em outras palavras, sua crítica é pela decadência da esfera pública, contaminada em seus espaços argumentativos e manipulada por estratégias de deturpação e privatização das informações relevantes, em especial aquelas forças do “capitalismo tardio” que acabam minando o potencial emancipatório liberal da esfera pública¹⁰⁸.

¹⁰⁷ VITALE, Denise; SOARES MELO, Rúrion. Política deliberativa e o modelo procedimental de democracia. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Orgs). **Direito e democracia: um guia para a leitura de habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 224-225.

¹⁰⁸ MONICA, Eder Fernandes. **Entre direitos fundamentais e democracia**. Rio de Janeiro: Eduff, 2016, p. 45.

H5: como evitar que a esfera pública não tenha espaços onde os argumentos possam ser contaminados e as estratégias não sejam manipuladas?

Uma saída desse dilema é oferecida justamente pelo direito e pela filosofia da linguagem¹⁰⁹. Partindo desse paradigma (procedimental comunicativo) e tendo essas fundamentações (direitos fundamentais e humanos + poder político) para validade do direito legítimo e democrático, a meta é que esse processo resulte num consenso discursivo¹¹⁰. Ele se dá por meio de um processo cooperativo de compreensão do mundo, sendo que neste processo ninguém possui o monopólio da interpretação correta. A ação voltada ao entendimento mútuo opõe-se à ação estratégica, que busca apenas o sucesso de perspectivas individuais e setoriais, dentro dos operadores sistêmicos do poder administrativo e do lucro¹¹¹. O projeto da modernidade não deve ser limitado às relações de dominação econômica e política, devendo ser retomado seu projeto até então inacabado.

H6: nas deliberações do Congresso Nacional está sendo utilizado o agir comunicativo visando o consenso ou simplesmente estão agindo estrategicamente visando a manipulação do debate?

Nesse sentido, o projeto habermasiano tem como questão central as diversas formas institucionais de arranjos deliberativos dentro dos sistemas políticos e administrativos do Estado, em especial, dentro da esfera pública, e seu componentes emancipatórios implícitos em ordenamentos jurídicos democráticos. Logo, seu objeto é a argumentação deliberativa. O agir comunicativo surge como meio para atingir esse consenso e permite que falantes e ouvintes negociem definições comuns para as situações enfrentadas. Em outras palavras, a soberania popular legitima-se pelo procedimento comunicativos entre cidadãos e cidadãs livres e iguais, fornecendo

¹⁰⁹ A linguagem assume, graças a sua eficácia ilocucionária, um papel de coordenação da ação e se torna uma fonte primária de integração social (Cf. PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 144).

¹¹⁰ Mesmo que surja dissenso, a integração social somente pode ser assegurada pelo fato de cada ação comunicativa acontecer em contextos de mundo da vida, inclusive a colocação em questão e a crítica das normas ou certezas preexistentes. Em última análise, são as convicções compartilhadas e não problemáticas, o ‘que sempre foi familiar’, que permitem a integração social. Em uma sociedade diferenciada, pluralista e secularizada (pós-moderna), a tensão entre facticidade e validade se torna sempre maior. Os atores comunicativos se deparam cada vez mais com a mencionada alternativa entre quebra da comunicação e agir estratégico (PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 145).

¹¹¹ MONICA, Eder Fernandes. **Entre direitos fundamentais e democracia**. Rio de Janeiro: Eduff, 2016, p. 47.

coesão social necessária à construção de uma verdadeira democracia procedimental¹¹². A tentativa é recuperar a dimensão pública do debate, se contrapondo à ideia de que as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação e por isto devem ficar de fora do âmbito da política.

H7: os procedimentos legislativos estão permitindo (ou garantindo) a dimensão pública do debate por meio da argumentação? Ou os/as participantes estão utilizando outros métodos e vias? Está se atingindo o consenso por meio da argumentação no final das contas?

Para isso, Habermas parte da concepção de John Rawls de que as diferenças culturais são parte de uma condição de pluralismo que supõe a argumentação e a deliberação. A saída será encontrar uma teoria da justiça que fosse abrangente e inclusiva, conciliando pluralismo e deliberação. O “consenso sobreposto”, então, seria a fórmula que buscaria o encaixe concordante entre as diversas concepções de mundo presentes na sociedade. O foco da teoria democrática de Rawls está nos procedimentos argumentativos, que levariam uma sociedade a ser governada por um consenso sobreposto¹¹³.

Contudo, o grande diferencial está na discussão sobre o local de realização da argumentação (esfera pública¹¹⁴), rompendo com o modelo decisionista anterior. É nela que a opinião pública se forma e onde o acesso é garantido a todos os cidadãos e cidadãs. O Estado tem papel importante na mediação de formas para que a vontade privada se encontre com a vontade geral.

¹¹² LEGALE, Siddharta. **Habermas for dummies: por que a democracia deliberativa não pode ser só para os iniciados?** [Mimeo]. 2012.

¹¹³ O problema político central, em sociedades contemporâneas, é aquele que envolve as diferentes concepções dos indivíduos com relação aos seus valores e concepções morais. O acordo político razoável e duradouro não seria possível porque temos diversos pontos de vista sobre o mundo. O consenso estaria na busca de uma concepção política de justiça para regular as instituições básicas da sociedade, apoiada nas principais concepções éticas do mundo político, dentro das sucessivas gerações. Este espaço deliberativo e argumentativo mínimo seria necessário para que cada um pudesse executar seu plano individual de vida, sendo que as prováveis discordâncias entre os indivíduos seriam importante para contrabalançar os diversos fins (MONICA, Eder Fernandes. **Entre direitos fundamentais e democracia**. Rio de Janeiro: Eduff, 2016, p. 44).

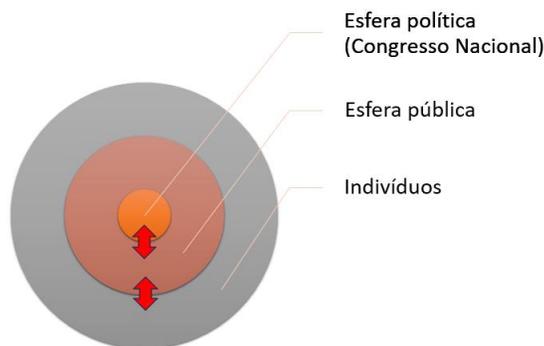
¹¹⁴ Habermas justifica que é dentro da esfera pública (lugar) que haverá uma interação mais próxima entre os cidadãos, distanciando-se das esferas estatais de decisão, que não permitem o debate e a proposição. A reformulação da ideia de esfera pública passa a ser compreendida como “estrutura social elementar”, formada por uma rede de informações comunicativas e de pontos de vista, onde os fluxos de comunicação são filtrados por meio de um processo de “sistematização e aglutinação” destes fluxos em blocos de opiniões públicas definidas topicamente. Encontra-se nesta estrutura pública um grande potencial normativo e emancipatório, pois o conceito de esfera pública torna-se indeterminado e aberto, não restringindo o acesso à esfera pública, nem determinando a agenda do debate público (MONICA, Eder Fernandes. **Entre direitos fundamentais e democracia**. Rio de Janeiro: Eduff, 2016, p. 46-48).

A esfera pública serve, na sua qualidade de sistema de alarme, para problematizar certos temas, mas possui uma capacidade limitada de “elaboração dos próprios problemas”. Ela é definida como uma rede de comunicação na qual são trocadas opiniões que satisfaçam determinados critérios se tornam opiniões propriamente públicas¹¹⁵. O que é decisivo para a definição desse conceito é menos a existência de um público e antes o fato de que dentro desse público aconteçam processos comunicativos. Porém, as coisas são diferentes quando se usa o conceito de esfera pública no contexto específico dos processos políticos. Por estarem dentro de uma comunidade limitada, estabelece-se uma ligação entre uma esfera pública informal e não institucionalizada, de um lado, e as instituições, de outro. A esfera pública reage às decisões das instituições ou problematiza temáticas que até o momento não foram consideradas pelas instituições, provocando uma reação das próprias instituições, as quais ou reveem ou tomam novas decisões sobre as novas temáticas¹¹⁶. A influência política da esfera pública se traduz, então, em poder político.

H8: dado que a legitimidade da esfera pública se dá por meio de processos comunicativos, eles estão acontecendo de maneira formal, pública e escrita?

H9: os processos comunicativos entre indivíduos e atores políticos estão sendo validados e produzindo argumentos utilizando o agir comunicativo (e não o agir estratégico) para a esfera pública?

Figura 9 - Esfera política, pública e indivíduos



FONTE: elaborado pelo autor¹¹⁷.

¹¹⁵ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 92

¹¹⁶ PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 151-152.

¹¹⁷ Frisa-se que esta ilustração é uma interpretação própria da teoria de Habermas para aplicação e estudo ao Congresso Nacional.

Assim, a democratização do poder ocorre quando o fluxo comunicativo entre cidadãos e instâncias decisórias autorizadas, ou seja, o poder político informal e o institucionalizado, entram em uma relação de feedback¹¹⁸. É por meio da razão pública que o cidadão consegue relacionar formas de participação com a possibilidade de criar e justificar seus argumentos, dentro de um contexto de paridade na argumentação que busca o uso dos melhores argumentos possíveis¹¹⁹. As deliberações devem ocorrer de forma inclusiva, pública, livres de coerções externas e internas, devendo pretender atingir um acordo racionalmente motivado, sem, a princípio, restrições de momento e de matérias. O procedimento ideal pressupõe, então, uma associação de pessoas, de parceiros de direito, unidos, em última instância, por laços linguísticos, que mantém a coesão de qualquer comunidade comunicacional, o que pode ocorrer pelos processos democráticos e pelos processos de formação informal da opinião na esfera pública¹²⁰. A argumentação torna-se uma mediação¹²¹. A esfera pública em questão não é, portanto, de modo nenhum, um simples fórum de opiniões, mas um componente essencial da democracia¹²².

H10: a argumentação está sendo utilizada como mediadora da integração social com base no princípio da solidariedade?

Mas como esse modelo de democracia procedimental deliberativa, fundamentado num processo circular cooriginário entre direitos fundamentais (e humanos) e poder político

¹¹⁸ PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 153.

¹¹⁹ MONICA, Eder Fernandes. **Entre direitos fundamentais e democracia**. Rio de Janeiro: Eduff, 2016, p. 45.

¹²⁰ Síntese elaborada por: LEGALE, Siddharta. **Habermas for dummies: por que a democracia deliberativa não pode ser só para os iniciados?** [Mimeo]. 2012, p. 31.

¹²¹ Função do direito: i) mediação entre facticidade e validade; ii) meio de integração social que é ameaçada pelo processo de modernização e que pode acontecer somente pela mediação entre o mundo da vida e sistemas parciais; iii) meio de integração social desempenhado pela solidariedade, conceito sócio-teórico que não possui um conteúdo normativo imediato. Essa solidariedade (denominada “solidariedade 2” por Pinzani), é um consenso de fundo prévio relativo a valores compartilhados intersubjetivamente pelos quais os atores se orientam. Ela nasce em um contexto ético de hábitos, lealdades e confiança recíproca, com base na qual podem ser solucionados os conflitos que surgem em contextos de interação. Como força de integração social, a solidariedade 2 é um dos três recursos a partir dos quais “as sociedades modernas satisfazem suas necessidades de integração e de regulação”. Os outros dois recursos são o dinheiro e o poder administrativo. (PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 146)

¹²² Contra uma concepção meramente institucional da mesma, segundo a qual a democracia se definiria *in primis* por meio de determinadas instituições. Em uma teoria desse tipo, a opinião dos cidadãos se torna poder político somente por meio dos instrumentos institucionais previstos, como eleições, plebiscitos, etc. Na teoria de Habermas, pelo contrário, o processo de tradução das opiniões públicas em poder político acontece continuamente. A verdadeira democracia pressupõe uma esfera pública funcionante e uma escultura política de cunho democrático, visto que “instituições jurídicas da liberdade se decompõem quando inexistem iniciativas de uma população acostumada à liberdade” (PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009, p. 153).

(organização, sanção e execução), por meio da teoria do discurso, pautado em um agir comunicativo visando o consenso dentro da esfera pública, pode ser efetivado na prática? Em outras palavras: que elementos concretos podem ser utilizados para verificar a validade do discurso e da participação dos membros dessa comunidade na esfera pública?

H11: é possível detectar o uso de estratégias para restrição de participação?

H12: é possível detectar o uso de discursos simplesmente por discordância política?

A. Não se permite a exclusão de qualquer participante, sendo que qualquer cidadão e a cidadã envolvido/a no debate deve ter chances reais de participação igualitária e equânime e igual direito de voto, de modo que todo(a)s tenham o mesmo direito para escolha de temas e definição de agenda, considerando a existência de informação suficiente para todo(a)s que possibilite uma compreensão e debate articulado a respeito das matérias¹²³, desde que o argumento seja pertinente ao assunto ali debatido.

H13: a todos e todas os/as parlamentares do Congresso Nacional estão sendo permitidas chances reais de participação no debate?

B. Como elemento essencial da democracia deliberativa procedimental, na esfera pública não se defende uma totalidade de um ator coletivo que age em função dessa coletividade, nem atores singulares que agem em sintonia com os processos de poder. Isso permite a relação entre direito e política, sem subordinar inteiramente nenhum dos dois a um deles. O próprio conceito de direito, então, passa a pressupor uma ordem jurídica compartilhada por sujeitos que se enxergam como livres e iguais e não por uma imposição unilateral da vontade de um deles.

H14: os procedimentos legislativos estão garantindo que os/as participantes do processo político atuem em igualdade de condições sem a imposição unilateral da vontade de um deles?

¹²³ LEGALE, Siddharta. **Habermas for dummies: por que a democracia deliberativa não pode ser só para os iniciados?** [Mimeo]. 2012, p. 30.

- C. Deve ser respeitada a regra de aceite apenas de argumentação de cunho racional, neutralizando-se aquelas falas que se expressam por meios de argumentos de autoridade, de diferença de *status* social ou de privilégios econômicos e políticos¹²⁴.

H15: os argumentos e ações utilizados estão livres de coerções internas e externas e visam atingir um acordo racionalmente motivado?

Há, contudo, algumas críticas sobre as insuficiências aplicadas a determinados contextos na teoria de Habermas, especialmente naqueles sobre a gênero na esfera pública, recebendo algumas críticas em torno da efetivação da noção de igualdade, a possibilidade de realização de um debate racional onde todos visam atingir o consenso, a existência de assimetrias entre as posições sociais dos interlocutores que contaminam as situações ideais de fala e a dificuldade de efetivação da sua teoria sobre a democracia ao não oferecer parâmetros de realização fática. Essas deficiências fazem com que seja taxado por muitos como conservador, pois a exigência de consenso paralisa a ação política, fazendo com que grupos desprivilegiados, sejam eles minoritários e/ou vulneráveis, fiquem mais suscetíveis a pressões e tenham menor acesso aos espaços de produção deliberativa.

É possível compilar algumas críticas levantadas na sua teoria. No que diz respeito à estrutura social da sociedade capitalista, cita-se a falta de interesse geral buscada pela esfera pública nos séculos XVIII e XIX, entrando em declínio. Na pertinência argumentativa, o problema é que ou há uma definição prévia, estabelecendo uma filtragem *a priori* dos argumentos possíveis, ou há uma qualificação posterior, com base na premissa de que toda contribuição argumentativa é válida, desde que haja prova em contrário. Com respeito à racionalidade do argumento, se os participantes devem buscar atingir o consenso, para a efetivação legítima do debate, então há uma crença de que todos estariam dispostos a assimilar o argumento dos outros, sem determinação prévia da preferência a ser seguida. Essa condição é dependente de uma exigência cívica elevada imposta aos participantes do debate, o que levanta sérios problemas na realização deste ideal¹²⁵. Por fim, há um problema grande com a desigualdade de grupos, sejam eles minoritários ou vulneráveis, pois as diferentes posições sociais dos interlocutores contaminam as situações ideais de fala, marcada

¹²⁴ MONICA, Eder Fernandes. **Entre direitos fundamentais e democracia**. Rio de Janeiro: Eduff, 2016, p. 49.

¹²⁵ As três primeiras críticas foram adaptadas de: MONICA, Eder Fernandes. **Entre direitos fundamentais e democracia**. Rio de Janeiro: Eduff, 2016, p. 49.

por assimetrias que não garantem a efetivação desse ideal normativo. Em especial, há um problema de participação, pois a teoria não leva em conta os grupos excluídos da esfera pública, encobrendo dilemas culturais ou até de gênero por não se discutir, por exemplo, a esfera doméstica e a questão dos direitos das mulheres¹²⁶.

Nas questões sobre gênero, Nancy Fraser e Seyla Benhabib são expoentes da teoria crítica feminista, utilizando a teoria habermasiana para fins dos direitos das mulheres e concretização da igualdade de gênero. Apesar de Habermas ter conseguido realizar diversos avanços teóricos em torno de uma teoria democrática, há alguns pontos e lacunas nos seus fundamentos. Essas questões se manifestam especialmente devido ao problema de representação na esfera pública de grupos historicamente vulneráveis. Importante lembrar também que estas discussões estão acontecendo durante os anos 80 e 90 nos Estados Unidos e Europa, especialmente após a publicação por ele dos livros *Mudança estrutural da esfera pública*, apresentado como tese de livre-docência na Faculdade de Filosofia de Marburg em 1961 e publicado originalmente em 1962, e *Teoria do agir comunicativo*, publicado originalmente em 1981.

Uma das principais críticas apresentada por Nancy Fraser no seu texto *¿Qué hay crítico en la teoría crítica?*¹²⁷ publicado originalmente em 1985. Ela tem como ponto de partida uma carência grave (sic) na teoria de Habermas ao não ter falado nada sobre questões de gênero no âmbito da esfera pública. Segundo ela, são ao menos três pontos cegos: i) oposição categórica entre “instituições sistêmicas” e “instituições do mundo da vida”; ii) funções de reprodução¹²⁸ e iii) tipos de integração da ação¹²⁹.

¹²⁶ FRASER, Nancy. *¿Qué hay de crítico en la teoría crítica?*. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 39-74.

¹²⁷ FRASER, Nancy. *¿Qué hay de crítico en la teoría crítica?*. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 39-74. Publicado originalmente na *New German Critique*, num. 35, 1985.

¹²⁸ A distinção entre reprodução simbólica e reprodução material, baseada na presença ou ausência de trabalho remunerado, classifica a criação dos filhos como práticas e atividades domésticas e potencialmente das mulheres. A crítica é no sentido de que esta divisão entre reproduções baseadas no trabalho remunerado não existe e é potencialmente ideológica dado que esse aspecto é dual e as mesmas atividades e práticas, exercidas com ou sem remuneração, podem significar tanto reproduções simbólicas quanto materiais. Como exemplos, diz que o cuidado dos filhos possui uma reprodução social ao regular as interações deles com outras pessoas, mas há também a alimentação, a higiene e a proteção contra danos físicos, tipicamente materiais. Do outro lado, a produção de comidas e objetos além de ter o aspecto material há também a produção de alimentos culturalmente elaborados e com significados transmitidos simbolicamente (FRASER, Nancy. *¿Qué hay de crítico en la teoría crítica?*. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 43).

¹²⁹ A distinção entre contextos de ação integrados socialmente e sistemicamente é potencialmente ideológica ao passo que há uma diferenciação radical e que trata a economia oficial como um contexto de ação sistemicamente integrado e a família moderna como um contexto de ação socialmente integrado

Por isso, suas perguntas são as seguintes: em que medida a teoria crítica teoriza a situação e as perspectivas do movimento feminista? Em que medida oferece uma elucidação das lutas e de dos desejos das mulheres contemporâneas? Em quais proporções e em que aspectos a teoria de Habermas esclarece e/ou mistifica as bases da dominação masculina e a subordinação feminina nas sociedades modernas? Em quais proporções e em que aspectos questiona e/ou reproduz as racionalizações ideológicas que imperam a dominação e a subordinação acima mencionada? Em resumo, em respeito ao gênero, o que é crítico e o que não é na teoria social de Habermas?

Parte-se do princípio que a teoria do discurso proposta pelo autor permite a discussão de tudo na esfera pública (sem limitação prévia) e que cabe também ao Estado discutir questões da esfera privada ao serem politizadas¹³⁰, especialmente aquelas que envolvem discriminação e a marginalização de setores na sociedade.

F1: o processo deliberativo está permitindo a discussão de diversas questões possíveis (sem limitação prévia)?

A esfera privada está ligada à moderna família nuclear e reduzida, ligada pelo sistema econômico (oficial). Esta relação se canaliza com o dinheiro (relação trabalhador-consumidor): a família oferece à economia uma força de trabalho adequadamente socializada em troca de salários e esta fornece demanda adequada, medida monetariamente, para bens e serviços comercializados. A esfera pública está ligada ao espaço de participação política, debate e formação da opinião, vinculada ao sistema administrativo do Estado¹³¹. Esta relação se canaliza com o poder (“rol” de cidadãos e, no capitalismo tardio de bem-estar social, o cliente): trocas de lealdade, obediência e impostos por “resultados organizativos” e “decisões políticas”.

¹³⁰ Fraser parte do princípio que um assunto é “político” se resulta polêmico em diversos espaços discursivos e entre uma série de públicos que enunciam discursos distintos. Nesse sentido, a “publicidade discursiva” não se entende de uma maneira unitária e simples como o oposto indiferenciado da privacidade discursiva. Ao contrário, se entende que a publicidade deve se diferenciar de acordo com a premissa de que é possível identificar pluralidades de públicos discursivos distintos e teorizar as relações existente entre eles (FRASER, Nancy. *La lucha en torno a las necesidades: esbozo de una teoría crítica feminista-socialista sobre la cultura política en el capitalismo tardío*. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 83).

¹³¹ Habermas sustenta que, com a modernização, o sistema econômico (oficial) e o Estado estão simplesmente desconectados ou separados do mundo da vida (FRASER, Nancy. *¿Qué hay de crítico en la teoría crítica?*. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 53).

Figura 10 - Marco teórico Nancy Fraser



FONTE: elaborado pelo autor.

Nesse sentido, a “cegueira” (sic) do modelo a questões de gênero oculta aspectos importantes para a teoria deliberativa do discurso na esfera pública:

a) ao omitir qualquer menção do papel do cuidador dos filhos e ao não tematizar a conotação de gênero que subjaz aos papéis de trabalhador e consumidor, Habermas não entende precisamente como o local de trabalho capitalista está ligado à família nuclear moderna, reduzida e encabeçada pelo homem;

b) ao não tematizar a conotação masculina do papel do cidadão¹³² não percebe todo o significado da maneira como o Estado se relaciona com a esfera pública do discurso político;

c) ao ignorar importantes conexões cruzadas entre os quatro elementos de seus dois sistemas público-privados (esfera pública, Estado, família moderna, economia capitalista oficial);

d) ao ignorar que o papel masculino de cidadão-soldado-protetor vincula o Estado e a esfera pública não apenas si, mas também com a família e o trabalho remunerado, isto é, ignora que o modo no qual as suposições da capacidade do homem para proteger e a necessidade de proteção masculina por parte da mulher cruzam todos os elementos dos seus dois esquemas público-privados;

d) ao ignorar que o papel de cidadão-porta voz masculino vincula o Estado e a esfera pública não apenas entre si, mas também com a família e a economia oficial¹³³, isto é, ignora que as suposições da capacidade masculina de falar e consentir e a incapacidade da mulher para fazer isso passa por todos eles;

¹³² O cidadão é principalmente um participante do debate público e na formação da opinião pública, dependendo crucialmente, no ponto de vista de Habermas, das capacidades de consentimento e discurso, bem como da capacidade de participar igualmente no diálogo/debate. Contudo, estas são capacidades relacionadas com a masculinidade no capitalismo clássico dominado pelos homens. Capacidades estas negadas às mulheres e consideradas como algo contrário à feminilidade.

¹³³ A interpretação que Habermas faz dos papéis que vinculam a família com a economia (oficial) não menciona em seu esquema qualquer papel de parentalidade, uma omissão significativa.

e) ao ignorar que o papel de provedor-trabalhador masculino não só vincula a família e a economia oficial entre si, mas também, mas também com o Estado e a esfera pública política, isto é, ignora que as suposições do status do provedor ocupado pelo homem e o status de dependência das mulheres passam por todos os elementos mencionados, de modo que nem mesmo a moeda com o qual salários e impostos são pagos no capitalismo clássico são neutros com relação ao gênero;

f) ao ignorar o papel feminino de cuidadora dos filhos vincula entre si as quatro instituições ao supervisionar a construção dos sujeitos masculinos e femininos necessários para cobrir todos os papéis do capitalismo clássico.

Portanto, conclui Fraser, é necessário estabelecer mudanças nos próprios conceitos de cidadania, criação dos filhos e trabalho remunerado, bem como nas relações entre esfera doméstica, economia oficial, estatal e público-política. É preciso vencer uma série de necessidades para transformar a teoria habermasiana em uma teoria crítica feminista-socialista sobre o capitalismo do Estado de bem estar: a) necessidade crucial que o marco categorial não se situe na família nuclear encabeçada pelo homem e na economia oficial regulada pelo Estado em dois grandes lados opostos, devendo estar ao mesmo lado das instituições; b) necessidade de não conter pressupostos a priori sobre a unidirecionalidade do movimento social e da influência, sendo sensível à persistência de instituições e normas supostamente desapareceram na estruturação de realidade social; c) necessidade de conseguir trazer para o primeiro plano o mal causado pela dominação e subordinação causado pelo capitalismo de Estado de bem-estar.

Benhabib, no mesmo caminho de Fraser, também vê grandes ganhos com a teoria deliberativa, tanto é que entende que o modelo discursivo é o “único compatível tanto com as tendências sociais gerais de nossas sociedades como [também] com as aspirações emancipadoras de novos movimentos sociais como o das mulheres”. Essa premissa faz parte do livro *El ser y el otro en la ética contemporânea - feminismo, comunitarismo y posmodernismo*¹³⁴, publicado originalmente em 1992 em inglês e 2006 em espanhol. Nesse sentido, as críticas levantadas por Benhabib são, de certa forma, contemporâneas a Fraser e focam em problemas que tangem a filosofia desse modelo democrático discursivo habermasiano, ou seja, uma questão essencialmente sobre a justiça e a esfera pública.

¹³⁴ BENHABIB, Seyla. *El ser y el otro en la ética contemporânea - feminismo, comunitarismo y posmodernismo*. Barcelona (Espanha): Editorial Gedisa, 2006.

O grande problema identificado por Benhabib é que as questões de justiça sempre foram restringidas à esfera pública enquanto se considerava a esfera privada fora desse âmbito da justiça. Pergunta: até que ponto o privado e suas questões podem ficar de fora do alcance da justiça? A resposta está na distinção do discurso moral e político contemporâneo na medida que estas questões são capitais para as lutas das mulheres. Há três dimensões específicas sobre o espaço privado: i) primeiro, numa tradição moderna de pensamento político, a “privacidade” era entendida como esfera de consciência moral e religiosa; ii) segundo, com o surgimento da modernidade ocidental, um segundo conjunto de “direitos da privacidade” estabeleceu o final da separação entre Igreja e Estado, aumentando o rol para “liberdades econômicas”, adotando um significado da não interferência do Estado político no livre fluxo de relações mercantis e, em particular, a não intervenção no livre mercado da força de trabalho; iii) por fim, a “esfera íntima” conjugou os outros dois, abarcando domínios relativos às necessidades diárias da vida, da sexualidade e da reprodução, do cuidados das crianças, dos doentes e dos idosos.

Mesmo com o surgimento de movimentos autônomos das mulheres no século XIX e XX com a entrada massiva na força de trabalho e a conquista do voto, há um silêncio total sobre as questões de poder relativas à esfera íntima, o que indica que está fora do alcance da justiça. Isso porque as tensões entre a ética discursiva e os modelos de legitimidade e espaço público, assim como as reivindicações do movimento das mulheres, repousam principalmente nas fronteiras extremamente rígidas que Habermas estabelece para as questões de justiça e boa vida, os interesses públicos frente às necessidades privadas, os valores privados e os valores públicos compartilhados.

Afirma que o movimento de mulheres e teóricas feministas demonstraram que os modos tradicionais de estabelecer a distinção entre público, esfera pública e publicidade fazem parte de um discurso de dominação que legitima a opressão e a exploração das mulheres no âmbito privado. Porém, o modelo discursivo não pode ignorar a democratização das normas familiares e as normas que também governam a divisão de gênero do trabalho na família. Se nos discursos a agenda de discussões é radicalmente aberta, se os participantes podem analisar criticamente e questionar todas e quaisquer questões, então não há como predeterminar a natureza das questões em discussão no sentido de que elas são questões públicas de justiça frente a assuntos privados da boa vida. As distinções entre a justiça e boa vida, entre normas e valores ou interesses e necessidades, são subsequentes e não anteriores ao processo de formação da vontade discursiva.

Para quebrar esse processo, então, somente o discurso sem restrições, e não algum cálculo moral, será o que nos permite estabelecer fronteiras, uma vez questionado o seu significado tradicional. Retoma-se, então, o modelo habermasiano de esfera pública, não de modo agonístico, como um espaço de competição por reconhecimento e imortalidade entre uma elite política, mas sim como a criação de procedimentos pelos quais aqueles que são afetados pelas normas sociais gerais e decisões políticas coletivas podem intervir em sua formulação, estipulação e adoção. A esfera pública aparece quando e onde todos os afetados por normas sociais gerais e políticas de ação produzem um discurso prático, avaliando a sua validade.

B1: de que forma o processo legislativo está permitindo a participação na formulação, estipulação e adoção de normas gerais e decisões políticas coletivas no tema sobre aborto?

Portanto, a/o cidadã(o) autônoma/o, cujo juízo racional e cuja participação eram condições *sine qua non* da esfera pública se transformaram na/o “cidadã(o) consumidor/a” de imagens e mensagens empacotadas ou o alvo de e-mail de grandes grupos e organizações de pressão. Não somente transformaram a vida pública, mas também a vida privada sofreu mudanças enormes, sendo que apenas alguns deles podem ser bem-vindos no sentido de promover os valores da legitimidade democrática e da formação discursiva da vontade. Para isso, conclui Benhabib, não é somente a teoria discursiva que deve se confrontar com as reivindicações das feministas, mas também elas precisam urgentemente de um modelo de espaço e de discurso público, o que demanda um retorno à política de capacitação, a fim de ambas se complementarem e numa teoria crítica de emancipação feminina na esfera pública.

2.4. AVANÇOS DA TEORIA CRÍTICA FEMINISTA PARA A PARTICIPAÇÃO PARITÁRIA E PRODUÇÃO DISCURSIVA

Como já dito, Nancy Fraser é uma das maiores expoentes da teoria crítica feminista, aprimorando os paradigmas procedimentalistas da teoria deliberativa de Habermas na perspectiva do gênero. Seu objetivo é pensar acerca de alternativas e soluções para esse cenário pós-westfaliano e anti-neoliberal. O objetivo último da autora é identificar os obstáculos institucionais a fim de atingir a paridade participativa e atingir o reconhecimento institucional dentro do espaço público.

Em 2005, publicou o texto *Replantear la justicia en un mundo en proceso de globalización*¹³⁵, ampliando suas ideias para um modelo tridimensional de justiça. Em 2001, a autora apresentou ao mundo seu modelo bidimensional¹³⁶ que se fundava na redistribuição e no reconhecimento. Neste novo texto, aprimora-se o modelo com a dimensão da representação.

O grande problema para Fraser é a falta de representação. Ela se dá quando os limites e/ou as normas de decisões políticas atuam para negar injustamente a algumas pessoas a possibilidade de participar par a par com outras na interação social, incluindo nos campos políticos, ainda que não somente este. Afirma que hoje em dia, nenhuma exigência de justiça pode evitar pressupor alguma noção de representação, implícita ou explícita, sendo inerente a todas as exigências de redistribuição e reconhecimento. Em consequência, não há redistribuição ou reconhecimento sem representação.

Há, portanto, vários marcos que precisam ser ultrapassados a fim de vencer esse problema. O primeiro é o keynesiano-westfaliano, pois é considerado por muitos um enorme veículo de injustiça porque divide o espaço político bloqueando pobres e desprezados, além de os impedir de enfrentar as forças que os oprimem. Logo, num marco de globalização, é preciso aumentar as reivindicações políticas a fim de atingir a justiça social. Tendo, então, a justiça (aqui entendida como paridade de participação, exigindo disposições sociais que permitam a todos participar como iguais na vida social) como meta, o objetivo é dismantelar os obstáculos institucionais que impedem algumas pessoas a participar par a par com outras, como interlocutores plenos na interação social.

Diante das deficiências do modelo político westfaliano, somente seria possível aplicar esse paradigma discursivo procedimentalista caso as barreiras em torno da participação paritária estivessem rompidas. Superar a injustiça (e atingir a justiça de gênero) significa dismantelar os obstáculos institucionais que impedem algumas pessoas de participar em igualdade de condições com outras, como interlocutores na interação social¹³⁷. Nesse sentido, assim como as estruturas

¹³⁵ FRASER, Nancy. *Replantear la justicia en un mundo en proceso de globalización*. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 221-242. O capítulo deste livro é uma versão revisada e ampliada realizada na segunda Conferência Spinoza, na Universidade de Amsterdam no dia 02 de dezembro de 2004. Publicado originalmente na *New Left Review* II/36, 2005.

¹³⁶ FRASER, Nancy. *La política feminista en la era del reconocimiento: una aproximación bidimensional a la justicia de género*. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 189-205. Publicado originalmente na *Actuel Marx*, núm. 30, 2001.

¹³⁷ FRASER, Nancy. *Replantear la justicia en un mundo en proceso de globalización*. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 225.

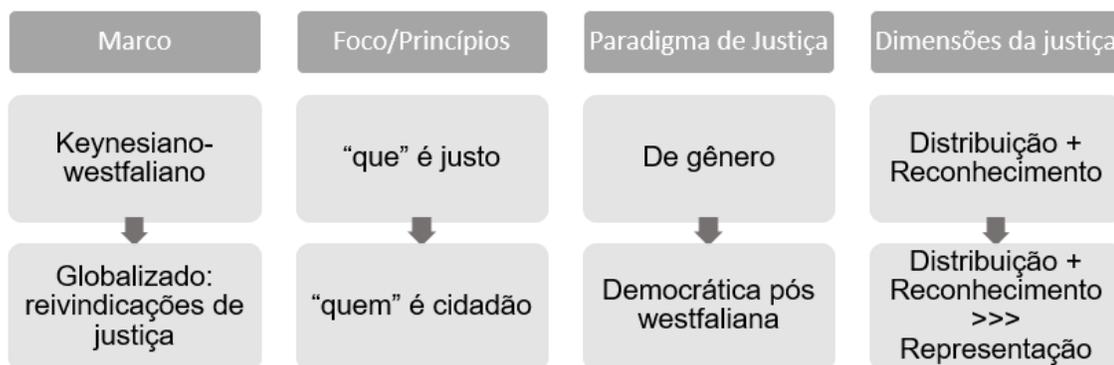
econômicas que negam às pessoas os recursos necessários para atuar com outras em iguais condições, as hierarquias de valor cultural institucionalizadas também negam a essas pessoas a atuação em termos de igualdade. Porém, o marco keynesiano-westfaliano não é mais capaz de abordar os problemas da justiça numa época de globalização. Por isso, a dimensão política da justiça centrada em questões de pertinência e procedimento se preocupa principalmente com a representação.

F2: quais obstáculos institucionais estão sendo apresentados às mulheres na participação paritária com homens no Congresso Nacional?

Para isso, também é preciso modificar os princípios do debate. O foco, que antes se centrava exclusivamente na questão do “que” se deve aos membros e é considerado justo nas relações sociais de uma sociedade, se converte para “quem” é cidadão nacional e deveria ser considerado membro da comunidade. Quem são os sujeitos titulares da distribuição ou do reconhecimento recíproco para o caso?

Nesse sentido, o paradigma também se altera. Transforma-se a justiça de gênero em uma justiça democrática pós-westfaliana. Seu interesse é a possibilidade de recuperar a promessa emancipadora do feminismo frente à perspectiva neoliberal do mundo globalizado. Para isso, pretende refletir acerca da perspectiva feminista emancipatória de segunda onda a partir de um modelo econômico anti-neoliberal e pós-westfaliano tendo como base uma teoria tridimensional da justiça de gênero com foco na distribuição (econômico), reconhecimento (cultural) e participação (político).

Figura 11 - Modificação das referências na teoria de Nancy Fraser



FONTE: elaborado pelo autor.

Dentro de um contexto de um capitalismo organizado pelo Estado¹³⁸, acredita que há quatro pilares que definem a cultura política: i) economicismo; ii) andocentrismo; iii) estatismo e iv) westalianismo. Este tipo de organização fez com que diversas críticas e discussões surgissem por parte do feminismo de segunda onda (anos 70, 80 e 90 do séc. XX) sobre sexo, classe, raça, gênero e sexualidade. A autora, incluída dentro deste movimento, criticou o modelo econômico capitalista existente (mas sem fugir dele) através de uma perspectiva feminista marxista a fim de propor alternativas diante das suas incapacidades e carências sobre a discriminação e desigualdade de gênero.

De alguma forma, Nancy Fraser, desde 1989¹³⁹, já pensava sobre um modelo de teoria crítica feminista, cujo intuito visa a emancipação sobre a cultura política no capitalismo tardio¹⁴⁰. À época, defendia uma mudança de objeto em duas frentes: i) discursos sobre a necessidade¹⁴¹ e ii) política de interpretação das necessidades¹⁴². A ideia seria discutir, deliberar e politizar a esfera privada, concentrando no discurso e no debate os esforços para estabelecer as necessidades (feministas). Logo, o intuito é formatar um modelo de discurso para interpretação de quais são as necessidades a serem reivindicadas politicamente. Primeiro, é necessária uma luta para estabelecer ou negar o status políticos de uma necessidade dada. Segundo, um debate acerca da interpretação da necessidade, a luta para defini-la e, assim, determinar a sua satisfação. Terceiro, uma luta acerca da satisfação da necessidade a fim de garanti-la ou negar uma ajuda. Logo, é preciso debater e discutir um problema e, entre as necessidades possíveis, determinar e definir tudo que podemos

¹³⁸ A expressão utilizada pela autora faz referência aos Estados de bem-estar da OCDE e aos Estados desenvolvimentistas do período de pós-guerra (FRASER, Nancy. La política feminista en la era del reconocimiento: una aproximación bidimensional a la justicia de género. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 199).

¹³⁹ FRASER, Nancy. La lucha en torno a las necesidades: esbozo de una teoría crítica feminista-socialista sobre la cultura política en el capitalismo tardío. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 75-108. Originalmente publicado com o título “Talking About Need: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies”, no ano de 1989, na Revista *Ethics*, vol. 99, num. 2. A versão reimpressa foi publicada em 1997 no livro *Justice Interruptus: Critical Reflections on the ‘Postsocialist’ Condition* da mesma autora, editado pela Routledge, Nueva York.

¹⁴⁰ Especialmente Estados Unidos, França, Alemanha e Inglaterra dentro de um contexto globalizado e pós-muro de Berlim.

¹⁴¹ FRASER, Nancy. La lucha en torno a las necesidades: esbozo de una teoría crítica feminista-socialista sobre la cultura política en el capitalismo tardío. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. P. 77

¹⁴² FRASER, Nancy. La lucha en torno a las necesidades: esbozo de una teoría crítica feminista-socialista sobre la cultura política en el capitalismo tardío. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. P. 77

fazer dentro do atual momento. Chegando a esse consenso, se atingirá uma satisfação política e uma resposta plausível. A questão toda está, então, no discurso, explanação e definição das melhores necessidades a fim de promover a emancipação no momento atual (cuja resposta poderá ser diferente em outro momento). Esse juízo sobre a melhor interpretação não se baseia num relativismo ou uma vinculação *a priori* a valores. Para Nancy Fraser¹⁴³, as melhores interpretações das necessidades são aquelas alcançadas por meio dos processos comunicativos que mais se aproximam aos ideais de democracia, igualdade e equidade, considerando suas consequências. A ideia é que a politização através do discurso (democrático e igualitário) produzirá as melhores interpretações das necessidades para pessoas e, conseqüentemente, sua satisfação. Nesse sentido, trata-se de um método procedimental discursivo de interpretação e comunicação sociocultural nas sociedades de capitalismo tardio cujo fim é a emancipação diante do contexto fático atual.

F3: o modelo de discurso presente possibilita a interpretação de quais são as necessidades a serem reivindicadas politicamente?

F4: as melhores interpretações de necessidades estão sendo alcançadas por meio de processos comunicativos?

Nesse sentido, trata-se de uma mudança de paradigma de uma teoria da justiça social para uma teoria da justiça democrática pós-westfaliana. Em resumo, a teoria tridimensional de Fraser entende que as injustiças possuem três dimensões: econômicas, culturais e políticas. Para haver a justiça democrática, especialmente em razão do gênero, é preciso haver uma redistribuição (econômica), um reconhecimento (cultural) e representação (política) dentro da esfera pública para as mulheres a fim de atingir a participação paritária e emancipatória. Somente é possível entender os obstáculos institucionais adequadamente mediante uma teoria que conceitue a representação junto com a distribuição e o reconhecimento, como as três dimensões fundamentais da justiça.

A perspectiva democrática de Nancy Fraser possui um foco mais institucional, visando entender e também resolver problemas relacionados ao espaço público (político) envolvendo poder, dominação e gênero. Seyla Benhabib, por outro lado, apesar de também se basear na democracia

¹⁴³ FRASER, Nancy. La lucha en torno a las necesidades: esbozo de una teoría crítica feminista-socialista sobre la cultura política en el capitalismo tardío. In: **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015, p. 104-105.

deliberativa procedimentalista de Habermas, se aproxima da filosofia política, em especial, a cultura. Enquanto aquela está interessada nos procedimentos institucionais que permitem ou omitem a participação e a produção de discurso, esta preocupa-se com a situação real de fala e a qualidade desta deliberação.

Benhabib publica em 2002 o livro chamado *The claims of culture, equality, diversity in the global era*, um ano depois da apresentação da teoria bidimensional de Fraser. Como a revisão deste modelo só aconteceria em 2004/2005, as referências utilizadas por Benhabib focam apenas na redistribuição e no reconhecimento, não na representação. Apesar disso, não há qualquer diminuição ou prejuízo dado que o modelo teórico apresentado pela autora é complementar e não nega a teoria de Fraser.

A fim de entender a ética do cuidado proposta por Benhabib, é importante destacar algumas categorias apresentadas por Habermas. O paradigma jurídico procedimental depende da validade de procedimentos comunicativos¹⁴⁴. Significa que deve haver um conjunto de regras do jogo específicas e determinadas para que a tomada de decisões seja considerada democrática¹⁴⁵, ou seja, é necessário a presença de dois princípios que guiem esses procedimentos de forma justa e busquem uma cooperação política: princípios D e U. O primeiro (D) pretende estimular que cada participante escute o outro a despeito de suas diferenças sociais e culturais, sendo conceituado como “são válidas todas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais”¹⁴⁶. Já o princípio U é formal e se preocupa em aferir os argumentos admissíveis (uma regra de argumentação moral), sendo conceituado como “toda norma válida tem que preencher a condição de que as consequências e efeitos colaterais que previsivelmente resultem de sua observância universal, para a satisfação dos

¹⁴⁴ As decisões políticas não são legitimadas pela mera contagem de votos. As preferências são analisadas no momento da sua elaboração, anterior ao processo eleitoral, dentro de uma rede de barganha de interesses, delimitados em formas específicas de argumentação, como os discursos pragmáticos, os éticos e os morais, cada qual com diferentes pressupostos e procedimentos operacionalizadores. Essa rede de concepções e de diferentes identidades se interliga e gera uma rede de procedimentos comunicativos que se aproxima do ideal discursivo estabelecido pelo Princípio D.

¹⁴⁵ O direito moderno precisa de uma justificação moral independente da autoridade de tradições éticas. Por isso, o direito moderno se torna legítimo pelo fato de assegurar o direito dos indivíduos. O procedimento democrático da legislação depende de cidadãos ativos cujas motivações não podem ser impostas juridicamente. As instituições do Estado de direito tiram sua energia da relação comunicativa de esferas públicas políticas e tradições liberais que o sistema jurídico não consegue produzir por suas próprias forças (PINZANI, p. 140). A ordem jurídica é reflexiva porque tira sua legitimidade de um procedimento que ela mesmo produziu - e nisto consiste a “fundamentação sistemática” (PINZANI, p. 142).

¹⁴⁶ MONICA, Eder Fernandes. **Entre direitos fundamentais e democracia**. Rio de Janeiro: Eduff, 2016, p. 48.

interesses de todo indivíduo possam ser aceitas sem coação por todos os concernidos”¹⁴⁷. Ambos são sinérgicos e visam a formação discursiva da vontade.

Para efeitos deste trabalho, o princípio D estará ligado à participação, dado que está ligado às pessoas/cidadãos/indivíduos e ao exercício da sua autonomia, enquanto o princípio U está ligado ao discurso, dado que seu foco é para a produção discursiva e a admissibilidade argumentativa dentro da esfera pública, em especial aqui a política institucionalizada.

Além disso, Habermas tem um interesse sobre o direito relativo a três aspectos sob os quais se pode fazer uso (pragmático, ético e moral), a cada momento diferenciado, da razão prática¹⁴⁸. Os problemas práticos se baseiam, acima de tudo, de nossas preferências e opções que se abrem numa dada situação. Trata-se de uma escolha racional dos meios a partir das metas dadas ou de uma ponderação racional das metas a partir de preferências existentes. A vontade já está estabelecida faticamente por desejos e valores; ela só está aberta a outras determinações no que concerne a alternativas quanto à escolha dos meios ou quanto à fixação de metas. Caso os próprios valores se tornam problemáticos, há um problema além da racionalidade de fins, implicando numa decisão complexa, que implicam a compreensão de si de uma pessoa, entrelaçadas com a identidade de cada um. Será possível decidir com melhores fundamentos depois que se tenha claro quem se é e quem se gostaria de ser.

Questões éticas trabalham com essa perspectiva sobre o indivíduo. Enquanto no agir estratégico, os/as participantes supõem que cada um decide de maneira egocêntrica, segundo o critério de seus próprios interesses, aqui ele é decidido, contido ou controlado, bem como apaziguado, pelo interesse mútuo. Ainda assim, não há uma ruptura completa com o *telos* da minha vida, tendo em vista que outras pessoas, outras histórias e outras esferas de interesse ganham significado apenas na medida que estão unidos ou entrelaçados à minha identidade. Meu processo de formação completa-se num contexto de tradições que compartilho com outras pessoas; minha identidade também é marcada pelas identidades coletivas e minha história de vida está inserida em contexto de histórias de vida que se entremeiam.

¹⁴⁷ LEGALE, Siddharta. **Habermas for dummies: por que a democracia deliberativa não pode ser só para os iniciados?** [Mimeo]. 2012, p. 33.

¹⁴⁸ Habermas, Jürgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. Trad. Márcio Suzuki. **Estudos Avançados**, 3(7), 4-19. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8528>. Texto originalmente apresentado na Conferência do Mês (IEA/USP): “Um pragmatischen, ethischen und moralischen Gebrauch der praktischen Vernunft”, realizada em outubro de 1989.

Já as questões morais dispensam o/a autor/a do esforço cotidiano de tomar decisões e encaixar-se numa prática de vida na qual se espelham o caráter e o modo de vida. Apenas uma máxima capaz de universalização a partir da perspectiva de todos os envolvidos vale como uma norma que pode encontrar assentimento universal e, nesta medida, merece reconhecimento, ou seja, é moralmente impositiva. Mandamentos morais são imperativos categóricos ou incondicionados que exprimem normas válidas ou fazem implicitamente referências a elas.

Assim, dependendo de como o problema se põe, a questão “Que devo fazer?” ganha um significado pragmático, ético ou moral sob os aspectos daquilo que é adequado a fins, do bom e do justo, respetivamente. Em todos os casos se trata da fundamentação de decisões entre possibilidades alternativas de ação. Em resumo, a razão prática volta-se para o arbítrio do sujeito que age segundo a racionalidade dos fins (pragmática), para a força de decisão do sujeito que se realiza autenticamente (ético) ou para a vontade livre do sujeito capaz de juízos morais (moral), conforme seja usada sob os aspectos do adequado a fins, do bom ou do justo.

Os discursos pragmáticos têm uma certa afinidade com discursos empíricos. Eles servem para referir saber empírico às fixações de fim e às preferências hipotéticas, e valorar as consequências de decisões segundo máximas postas como fundamento. Sua validade é independente se um receptor decide adotar as indicações para as ações, referindo-se a contextos possíveis de aplicação. Eles estão em contato com a formação fática de vontade dos agentes apenas mediante suas fixações de fim e de suas preferências subjetivas. Já nos discursos ético-existenciais o indivíduo só ganha distância reflexiva em relação à própria história de vida no horizonte de formas de vida que ele partilha com outros, e que formam, por sua vez, o contexto para os projetos de vida diferentes para cada um. Razão e vontade determinam-se mutuamente, de modo que permanecem inseridas no contexto que se tornam tema deles. Nos processos de compreensão de si, os envolvidos não podem desprender-se da história ou da forma de vida nas quais se encontram faticamente. Discursos políticos-morais exigem, ao contrário, o rompimento com todas as evidências da moralidade concreta tornada costumeira. Diante desse fórum, só podem encontrar assentimento fundamentado aquelas sugestões de norma que expressam um interesse comum de todos os envolvidos. Nesta medida, as normas fundamentadas discursivamente fazem valer a um só tempo duas coisas: o conhecimento daquilo que a cada momento reside no interesse geral de todos e, também, uma vontade geral que apreendeu em si sem repressão a vontade de todos.

Vistos esses três tipos, é importante tomar cuidado que por trás da fachada de uma validação categórica, pode-se ocultar e abrigar um mero interesse capaz de impor-se. Para quebrar essa universalidade falsa, meramente presumida, de princípios universalistas criados seletivamente e aplicados de maneira sensível ao contexto, sempre se precisou, e se precisa até hoje, de movimentos sociais e de lutas políticas que ninguém pode ser excluído em nome do universalismo moral. Quem exclui o outro, que lhe permanece estranho, em nome do universalismo, trai sua própria ideia. O universalismo de respeito igual em relação a todos e da solidariedade com tudo o que tenha o semblante humano se comprova apenas na libertação radical das histórias individuais e de formas particulares de vida.

Por isso que é preciso a harmonia com o alheio a necessidade de compromissos. Nos discursos ético-políticos, trata-se da elucidação da identidade coletiva, que tem de deixar espaço para a multiplicidade de projetos individuais de vida. Nos discursos práticos-morais, tem-se de examinar não apenas a validade e a adequação dos mandamentos morais, mas examinar também se são cabíveis. No direito racional moderno, com o problema da compreensão entre as partes cujas vontades e interesses se chocam, as operações da razão prática executadas deslocam-se para o plano dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos dos discursos e discussões que são levados realmente a termo.

Aplicada à teoria crítica feminista, especialmente Benhabib, utilizando esse conceito habermasiano de usos (pragmático, ético e moral) da razão prática, parte da seguinte pergunta: qual o sentido da cultura? Na sua obra traduzida para o espanhol denominada *Las reivindicaciones de la cultura*¹⁴⁹, podemos dizer que há dois: autonomia e desejo de estar ou não dentro dessa cultura. E com base nesses pilares que ela pretende levar a sociedade democrática para um modelo de vida pública na qual os relatos de auto identificação seriam mais determinantes do próprio status na vida pública que os indicadores que outros nos impõem. A chama, assim, de uma visão democrática igualitária e pós nacional de perspectivas culturais modernistas.

Desde a publicação do seu livro *Situating the self* em 1992 (traduzido para o espanhol em 2006 com o título *El ser y el otro en la ética contemporánea*¹⁵⁰) ela trabalha esse modelo sob a ótica de quatro eixos: multiculturalismo, autonomia, ética do discurso e o ser e o outro. A pretensão

¹⁴⁹ BENHABIB, Seyla. **Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global**. Buenos aires, 2006.

¹⁵⁰ BENHABIB, Seyla. **El ser y el otro en la ética contemporánea - Feminismo, comunitarismo y posmodernismo**. Trad. Gabriel Zadunaisky. Barcelona: Gedisa Editorial, 2006.

é repensar o eixo “nós vs outro” para “nós e o outro” e alterar o foco do “outro generalizado” para o “outro concreto”.

A forma de atingir esse objetivo é por meio do universalismo interativo, propagado pela autora como uma possibilidade e necessidade a dois radicais: universalismo liberal e relativismo cultural. Ainda que as pretensões do projeto de modernidade foram a princípio justas e buscaram a igualdade entre os seres humanos, o modelo de indivíduo universal derivados destas teorias não é de todo igualitário, já que deixou de fora a metade do mundo: as mulheres¹⁵¹. A grande questão, então, é pensar se esse caráter universal pode/tem como não ser etnocêntrico e eurocêntrico dado o pressuposto de apropriação cultural: as culturas, para se significarem, se apropriam e destroem outras, homogeneizando “nós” e o “outro”. Se não há diferença, não há emancipação e se essa “diferença”, na verdade, for um pensamento do outro, a nossa cultura não possui mais importância política para o avanço e emancipação. Até que ponto o pensamento do outro é o nosso pensamento? Assim, compreender o outro não é somente um ato cognitivo, mas uma ação política e moral. Para destruir verdadeiramente as raízes da desigualdade, tem-se que começar pela reconstrução de novos significados e novas racionalidades¹⁵².

Logo, a ideia é um meio termo “universalista” na argumentação e “conteudista” na sua autonomia voltado para a interdependência. Se trata, pois, de incorporar o ponto de vista do outro concreto em nossas deliberações morais para poder concentrarmos na individualidade do outro, pois isto permite considerar a todos e a cada um dos seres racionais como indivíduos com uma história, uma identidade e uma constituição afetiva-emocional concreta¹⁵³.

O ponto de partida, então, é possibilitar o reconhecimento das diferentes identidades e tem em conta as necessidades de cada ser humano sem renunciar a consecução de princípios morais universais. Para conseguir objetivo é preciso de autonomia e, para isso, necessita-se de alguns pressupostos discursivos. Benhabib lista sete¹⁵⁴:

B2: estes pressupostos estão presentes nos discursos proferidos nas proposições sobre aborto?

¹⁵¹ MEDINA-VICENT, Maria. Habermas y el feminismo. Encuentros y desencuentros entre la teoría crítica habermasiana. In: **Fórum de Recerca**. nº 18/2013, p. 16.

¹⁵² MEDINA-VICENT, Maria. Habermas y el feminismo. Encuentros y desencuentros entre la teoría crítica habermasiana. In: **Fórum de Recerca**. nº 18/2013, p. 16.

¹⁵³ MEDINA-VICENT, Maria. Habermas y el feminismo. Encuentros y desencuentros entre la teoría crítica habermasiana. In: **Fórum de Recerca**. nº 18/2013, p. 16.

¹⁵⁴ BENHABIB, Seyla. **Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global**. Buenos aires, 2006, p. 77-79.

1. A interpretação das culturas como totalidades herméticas, seladas e auto coerentes internamente é insustentável e reflete uma sociologia reducionista do conhecimento;
2. Essa visão das culturas como totalidades auto coerentes também é refutada por argumentos filosóficos sobre a impossibilidade de incomensurabilidade e intraducibilidade radicais.
3. Se toda a compreensão e interpretação do (s) outro (s) também deve fazer sentido para nós a partir do local em que nos posicionamos na atualidade, então os limites da comunidade de diálogos se estendem até nossas tentativas permanentes de entender, interpretar e se comunicar com os outros. Fomos convertidos em contemporâneos morais, mesmo que não sejam parceiros morais, presos em uma rede de interdependência, e nossas ações contemporâneas também terão consequências não contemporâneas. Essa situação global cria uma nova "comunidade de interdependência".
4. Se de fato a atual situação mundial está criando confrontos reais entre culturas, línguas e nações; e se a consequência não intencional de tais confrontos for influenciar a vida de outras pessoas, então temos o imperativo pragmático de entender um ao outro e entrar em um diálogo intercultural.
5. Esse imperativo pragmático acarreta consequências morais. Uma comunidade de interdependência se torna uma comunidade moral apenas se decidir resolver questões que interessam a todo o mundo por meio de procedimentos dialógicos nos quais todos sejamos participantes. Este "todos" refere-se a toda a humanidade, não porque alguma teoria filosoficamente essencialista da natureza humana deva ser invocada, mas porque a condição de interdependência mundial criou uma situação de troca, influência e interação recíproca em todo o mundo.

B3: estão sendo utilizados procedimentos dialógicos a fim de resolver questões que interessam a todo o mundo nos quais todos são participantes?

6. Para diferenciá-lo da bajulação, da propaganda, da lavagem cerebral e da negociação estratégica, todo diálogo pressupõe regras normativas. Em sua formulação mínima, isso implica que reconhecemos o direito à participação

igualitária entre os parceiros do diálogo, a quem definirei provisoriamente como "todos aqueles cujos interesses são efetivamente ou potencialmente afetados pelos cursos de ação e pelas decisões que possam surgir dessas conversas ". Além disso, todos os participantes têm o mesmo direito de sugerir os tópicos ao debate, introduzir novos pontos de vista, perguntas e críticas no debate e desafiar suas regras na medida em que excluam a voz de alguns e privilegiam a de outros. Essas normas podem ser resumidas como "respeito universal" e "igual reciprocidade"¹⁵⁵.

B4: quem são os parceiros do diálogo nas deliberações sobre aborto e qual sua participação no processo legislativo?

7. Em um contexto de trocas interculturais, internacionais e globais, embora não apenas nesses casos, essas normas de respeito universal e igual reciprocidade são guias de ação contra fáticas. Os limites do respeito universal são sempre postos à prova pelas diferenças entre nós; é provável que a mesma reciprocidade nunca possa ser realizada em uma comunidade global em que estados e povos estejam em diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico, econômico e militar e estejam sujeitos a diferentes estruturas e restrições sociais, históricas e culturais. O que articula essas normas de respeito universal e igual reciprocidade são diretrizes para nossas intuições; eles constituem princípios normativos para guiar nossos julgamentos e deliberações em situações humanas complexas.

B5: a todos e todas cujos interesses são efetivamente ou potencialmente afetado(a)s pelas decisões está sendo permitido que participem do processo legislativo de forma igualitária?

B6: o processo legislativo permite a introdução de novos pontos de vista, perguntas e críticas no debate, além da possibilidade de desafiar suas regras na medida em que excluam a voz de alguns e privilegiam a de outros?

¹⁵⁵ Posteriormente, no capítulo 5 do livro (p. 182-183), define os princípios de "respeito universal" e "reciprocidade igualitária" da seguinte forma: o respeito universal exige que reconheçamos o direito de todos os seres capazes de falar e agir a serem participantes do debate moral; e o princípio da igual reciprocidade, interpretado dentro dos limites da ética do discurso, estipula que, nos discursos, todos devem ter o mesmo direito a vários atos de fala, iniciar novos tópicos de debate e solicitar justificativa para os pressupostos do debate e afins. No marco da teoria da democracia deliberativa, esses princípios podem ser cumpridos por meio de uma série de arranjos políticos e legais, além de associações e práticas não institucionalizadas na sociedade civil.

B7: de que forma o processo legislativo controla a produção discursiva antidemocrática que enfraquece o respeito universal?

Mas como transformar essas diretrizes em respostas convincentes às reivindicações multiculturais? Benhabib justifica que a legitimidade da democracia parte do pressuposto de que as instituições que reivindicam para si o poder irrevogável o fazem porque suas decisões representam uma perspectiva igualitária ao interesse de todos. Este pressuposto só pode ser cumprido se estas decisões estão abertas, em princípio, a processos adequados de deliberação pública por parte dos cidadãos e cidadãs iguais e livres. É na esfera pública que se produzem as lutas multiculturais e é ali que ocorrem a aprendizagem moral e política e as mudanças na avaliação.

A metanorma surge, então, como um aprimoramento à teoria habermasiana para validade das normas e arranjos institucionais normativos (devem ser acordados entre todas as partes interessadas, de acordo com situações específicas de argumentação chamadas discursos). Há três condições normativas que servem de parâmetro para as estruturas pluralistas na resolução destes dilemas multiculturais numa democracia deliberativa universalista: reciprocidade igualitária¹⁵⁶, auto inscrição voluntária¹⁵⁷ e liberdade de saída e associação¹⁵⁸. Elas ampliam os princípios de respeito universal e reciprocidade igualitária, pressupostas¹⁵⁹ pela metanorma.

Para atingir o consenso (e não suas diversas formas de acordo baseadas na dominação e poder) é necessário um acordo livre e racional, fundamentado no que Benhabib conceitua como

¹⁵⁶ Os membros de minorias culturais, religiosas, linguísticas e outras, em virtude de sua condição de membros, não devem merecer menos direitos civis, políticos econômicos e culturais que a maioria (BENHABIB, Seyla. **Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global**. Buenos aires, 2006, p. 51)

¹⁵⁷ Nas sociedades multiculturais federativas, uma pessoa não deve ser automaticamente designada para um grupo cultural, religioso ou linguístico em virtude de seu nascimento. A participação de uma pessoa no grupo deve admitir as formas mais extensas de auto-registro e auto-identificação possíveis. Haverá muitos casos em que essas auto-identificações são controversas, mas o Estado não deve simplesmente conceder o direito de definir e controlar a relevância do grupo às custas do indivíduo. Seria conveniente que, em algum momento de suas vidas adultas, perguntasse às pessoas se elas concordavam em continuar pertencendo às suas comunidades de origem (BENHABIB, Seyla. **Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global**. Buenos aires, 2006, p. 51)

¹⁵⁸ A liberdade de uma pessoa para deixar o grupo ao qual está ligada não deve ter restrição alguma, embora a saída possa ser acompanhada pela perda de certos tipos de privilégios formais e informais. No entanto, o desejo dos indivíduos de permanecerem membros do grupo não deve ser rejeitado, mesmo no caso de casamentos exogâmicos; deve-se encontrar a maneira de acomodar casamentos exogâmicos e os filhos e filhas de tais uniões (BENHABIB, Seyla. **Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global**. Buenos aires, 2006, p. 52).

¹⁵⁹ Benhabib frisa que esta relação entre metanorma e os princípios de respeito universal e reciprocidade igualitária não é de inferência ou indução, mas sim como encarnação e contextualização das normas constitucionais e princípios em contextos jurídicos, culturais e sociologicamente distintos, assim como historicamente variáveis (BENHABIB, Seyla. **Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global**. Buenos aires, 2006, p. 183)

“condições transcendentais fracas”, aqui entendidas como parte das “condições de deliberação”. Elas são necessárias e constitutivas para as práticas morais, políticas e sociais envolvidas na obtenção de um acordo fundamentado. A menos que essas condições sejam atendidas, não se pode dizer que essas práticas foram cumpridas. Se não se demonstra igual respeito para aquele(a)s que participam durante o debate, e sem uma distribuição igual do direito de falar, questionar, propor alternativas, seria difícil que ao final se pudesse dizer que o acordo alcançado é justo, racional ou livre.

B8: durante o processo legislativo a distribuição do direito de fala, voz e voto é igualitária?

Outro requisito para as condições de deliberação são os “discursos práticos”. Eles fazem parte das normas de respeito universal e de reciprocidade igualitárias. Nesse sentido, estas subjazem as práticas de argumentação discursiva: devem ser, de alguma forma, pressupostas para os discursos práticos. Assim, os diálogos morais e políticos começam com a presunção de respeito, igualdade e reciprocidade entre os/as participantes. Os discursos são procedimentos de validação recursiva através do qual as normas e os princípios abstratos se concretizam e se legitimam.

Como pressupostos discursivos na criação de instituições imparciais e igualitárias, Benhabib propõe a reformulação da ética do discurso através do universalismo interativo. Dado que os discursos podem variar em morais (normas universais de justiça), éticos (formas de boa vida) e pragmáticos-políticos (factível), a norma de respeito universal impõe a participação na conversação na medida em que considerar um é considerar como outro generalizado. Devido aos relatos culturais (que abarcam relatos linguísticos, étnicos e religiosos, assim como territoriais e regionais) serem cruciais para a constituição narrativa das auto identidades individuais (essenciais para a emancipação), estes processos de universalismo interativo são também cruciais nas sociedades multiculturais. Por isso, em sua visão, devem-se criar instituições imparciais na esfera pública e na sociedade civil nas quais a luta por reconhecimento das diferenças culturais pode acontecer sem dominação.

2.5. CONCLUSÕES PARCIAIS

Tanto os canais de deliberação quanto as condições deliberativas são essenciais para a democracia e, em especial, ao processo legislativo. A grande questão é entender como esses canais estão funcionando ou deveriam funcionar numa democracia, para verificar, assim, possíveis bloqueios e erosões, bem como seus impactos para a deliberação. Se a comunicação entre os/as participantes possui falhas, isso influencia diretamente no resultado. E com um resultado viciado, como defender que os procedimentos do jogo democrático estão respeitando os direitos fundamentais dos cidadãos e cidadãs e não privilegiando grupos específicos de poder? Como não pensar que estão perpetuando regras de dominação na sociedade, especialmente de homens sobre mulheres?

Por isso, agrupamos as perguntas realizadas acima em três eixos: democracia deliberativa procedimentalista, participação paritária e ética do discurso. As letras simbolizam os nomes de Habermas (H), Fraser (F) e Benhabib (B) de acordo com a numeração apresentada neste capítulo, seguido do número do subcapítulo que será analisado.

a) Democracia deliberativa procedimentalista

H1: os destinatários e as destinatárias dessa ordem jurídica investigada são ao mesmo tempo seus autores e autoras? 3.2/3.4

H3: os direitos fundamentais estão sendo respeitados no decorrer do processo legislativo? 3.2/3.3/3.4

H5: como evitar que a esfera pública não tenha espaços onde os argumentos possam ser contaminados e as estratégias não sejam manipuladas? 3.2/3.5

H6: nas deliberações do Congresso Nacional está sendo utilizado o agir comunicativo visando o consenso ou simplesmente estão agindo estrategicamente visando a manipulação do debate? 3.2/3.5

H7: os procedimentos legislativos estão permitindo (ou garantindo) a dimensão pública do debate por meio da argumentação? Ou os/as participantes estão utilizando outros métodos e vias? Está se atingindo o consenso por meio da argumentação no final das contas? 3.2/3.3/3.5

H8: dado que a legitimidade da esfera pública se dá por meio de processos comunicativos, eles estão acontecendo de maneira formal, pública e escrita? 3.2

b) Participação paritária

H2: a todos e todas os interessados e interessadas estão sendo permitida a participação formal e material no processo legislativo? 3.2/3.3/3.5

B4: quem são os parceiros do diálogo nas deliberações sobre aborto e qual sua participação no processo legislativo? 3.2/3.5

B5: a todos e todas cujos interesses são efetivamente ou potencialmente afetado(a)s pelas decisões está sendo permitido que participem do processo legislativo de forma igualitária? 3.2/3.3

H4: a autonomia pública dos cidadãos e cidadãs está sendo garantida por meio da igualdade de chances de participação? 3.2

H13: a todos e todas os/as parlamentares do Congresso Nacional estão sendo permitidas chances reais de participação no debate? 3.2

B8: durante o processo legislativo a distribuição do direito de fala, voz e voto é igualitária? 3.2/3.5

H11: é possível detectar o uso de estratégias para restrição de participação? 3.2/3.3

H14: os procedimentos legislativos estão garantindo que os/as participantes do processo político atuem em igualdade de condições sem a imposição unilateral da vontade de um deles? 3.2/3.3/3.5

F2: quais obstáculos institucionais estão sendo apresentados às mulheres na participação paritária com homens no Congresso Nacional? 3.2/3.3/3.5

B1: de que forma o processo legislativo está permitindo a participação na formulação, estipulação e adoção de normas gerais e decisões políticas coletivas no tema sobre aborto? 3.2/3.4/3.5/3.5

B3: estão sendo utilizados procedimentos dialógicos a fim de resolver questões que interessam a todo o mundo nos quais todos são participantes? 3.4/3.5

c) Ética do discurso

H9: os processos comunicativos entre indivíduos e atores políticos estão sendo validados e produzindo argumentos utilizando o agir comunicativo (e não o agir estratégico) para a esfera pública?

H10: a argumentação está sendo utilizada como mediadora da integração social com base no princípio da solidariedade? 3.2/3.4

F3: o modelo de discurso presente possibilita a interpretação de quais são as necessidades a serem reivindicadas politicamente? 3.2/3.4/3.5

F4: as melhores interpretações de necessidades estão sendo alcançadas por meio de processos comunicativos? 3.2/3.4/3.5/3.5

B2: estes pressupostos estão presentes nos discursos proferidos nas proposições sobre aborto? 3.4

H12: é possível detectar o uso de discursos simplesmente por discordância política? 3.2

B7: de que forma o processo legislativo controla a produção discursiva antidemocrática que enfraquece o respeito universal? 3.2/3.3

H15: os argumentos e ações utilizados estão livres de coerções internas e externas e visam atingir um acordo racionalmente motivado?

F1: o processo deliberativo está permitindo a discussão de diversas questões possíveis (sem limitação prévia)? 3.4

B6: o processo legislativo permite a introdução de novos pontos de vista, perguntas e críticas no debate, além da possibilidade de desafiar suas regras na medida em que excluam a voz de alguns e privilegiam a de outros? 3.3

Por fim, detectamos alguns indicadores teóricos que podem ser problematizados e servirão de guia para os impactos dos canais de deliberação (capítulo 4).

3. ANÁLISES TEMÁTICAS SOBRE OS CANAIS DE DELIBERAÇÃO

Objetivo: serão feitas análises quantitativas e qualitativas dos dados no intuito de encontrar gargalos institucionais nesse processo legislativo. Para isso, serão apresentados quatro ensaios relacionados diretamente aos canais de deliberação. O objetivo destes textos é qualificar o estudo sobre os dados primários e secundários (capítulo 1) a partir das categorias apresentadas (capítulo 2) para, assim, trazer observações importantes sobre o tema do aborto. A escolha metodológica por ensaios se justifica em razão de discussões mais específicas e segmentadas em assuntos que impactam direta ou indiretamente os problemas centrais do trabalho.

3.1. APRESENTAÇÃO

Neste capítulo serão produzidos quatro ensaios analíticos sobre processo legislativo, tempo, temas e diálogos institucionais. Em cada um, serão apresentados os dados, dissecados nas suas particularidades e problematizados em torno da teoria apresentada no capítulo anterior. Ao início de cada um, serão feitas perguntas que servirão de fio condutor para as análises. Ao final, o objetivo é retomá-las, com a indicação de hipóteses e possíveis questões sobre o tema central (canais de deliberação).

No processo legislativo, parte-se do princípio que o número de proposições apensadas e a tramitação cada vez menor nas comissões indica que a polarização do debate está, de alguma forma e medida, impedindo o consenso durante o processo. Contudo, de que forma isso é feito? A participação e a produção de discursos (orais e escritos) indicam possíveis caminhos e interesses adotados no espaço público. A intenção é verificar como se dá a tramitação das proposições no processo legislativo e os impactos para a deliberação, tendo como foco central a participação e os discursos produzidos.

No tempo, o estudo dessa variável pode refletir se houve ou não um ambiente adequado para atingir um consenso durante o processo legislativo. Mas onde e de que forma os gargalos impedem ou prejudicam a comunicação? Há algum tipo de lugar, procedimento ou etapa que esteja impactando diretamente democracia? Nesse sentido, a investigação do tempo total de tramitação das proposições, a concentração em etapas específicas, bem como o tempo gasto pela Relatoria e pela Comissão para elaboração e aprovação do parecer são muito importantes para elucidar essas questões.

Nos temas, percebe-se que o aumento do número de proposições legislativas no Congresso Nacional evidencia um interesse cada vez maior na regulação da sociedade através do ordenamento jurídico. A pergunta motivadora é: como se dá a produção legislativa no Brasil sobre o tema aborto? Quais os discursos normativos produtivos e seus impactos no ordenamento jurídico brasileiro? A intenção é verificar como os projetos se comportam durante a história legislativa brasileira e sobre quais temas eles discutem. A conclusão é que, no tema do aborto, o Poder Legislativo brasileiro é bastante repressivo na regulação da sexualidade ao passo que grande parte da sua produção diz respeito a projetos envolvendo o aspecto criminal do aborto.

Nos diálogos institucionais, há quatro marcos históricos: i) 1995/96, com a apresentação e deliberação da PEC 25/1995; ii) 2004, com o julgamento do HC 84.025/RJ, um caso sobre o direito em si de abortar, ainda que restrito às partes; iii) 2012, com o julgamento da ADPF 54, garantindo uma possibilidade de interrupção da gravidez em caso de feto anencéfalo e iv) 2017, com a deliberação da PEC 181-A/2015 em Comissão Especial da Câmara dos Deputados. A pergunta motivadora é: O STF e o Congresso Nacional dialogam ao proferirem suas decisões ou travam um embate constitucional de poder? A intenção é verificar como ambas as instituições se comportam nessa discussão, produzindo diálogos, que visam a resolução de problemas de forma conjunta (freios e contrapesos), ou produzindo monólogos, que batalham pela vitória do poder e do “mais forte”.

A seguir, inicia-se com a apresentação do ensaio sobre processo legislativo.

3.2. PROCESSO LEGISLATIVO

Resumo: o número de proposições apensadas e a tramitação cada vez menor nas comissões indica que a polarização do debate está, de alguma forma e medida, impedindo o consenso durante o processo. Contudo, de que forma isso é feito? A participação e a produção de discursos (orais e escritos) indicam possíveis caminhos e interesses adotados no espaço público. A intenção é verificar como se dá a tramitação das proposições no processo legislativo e os impactos para a deliberação, tendo como foco central a participação e os discursos produzidos.

3.2.1. APRESENTAÇÃO

Este subcapítulo tem como objetivo a análise do processo legislativo. Nesse sentido, são três etapas distintas a serem investigadas: início (apresentação), meio (tramitação) e fim (arquivamento ou aprovação). O foco será na participação e produção discursiva em cada uma dessas etapas, ou seja, como, quanto e de que forma participam e se produzem discursos durante o andamento das proposições.

Especificamente ao processo legislativo para questões sobre o aborto, é importante fazer algumas observações mais específicas dessa tramitação e possíveis atores envolvidos no processo. À/Ao presidente da República é vedado editar qualquer tipo de medida provisória sobre matéria de direito penal, processual penal e processual civil¹⁶⁰, inclusive sob delegação de competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado federal¹⁶¹. Portanto, legislar sobre o tema aborto é de competência privativa da União através do Congresso Nacional¹⁶².

¹⁶⁰ Art. 62, §1º, I, b), CRFB/1988: É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a direito penal, processual penal e processual civil.

¹⁶¹ Art. 68, §1º, II, CRFB/1988: Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

¹⁶² Art. 22, CFBR/1988: Compete privativamente à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

Três comissões se destacam e estão presentes em aproximadamente 90% das proposições sobre aborto: CSSF¹⁶³, CCJC¹⁶⁴ e CMULHER¹⁶⁵. No Senado, CAS¹⁶⁶, CCJ¹⁶⁷ e CDH¹⁶⁸ são espelhos dessas Comissões. A CMULHER em especial, criada em 28 de abril de 2016 por meio da Resolução nº 15, de 2016, passou a ser caminho quase que obrigatório para as proposições investigadas, ainda que num curto espaço de tempo de dois anos. Além disso, há também o caso das Comissões (Temporárias) Especiais (art. 33, I, RICD) para os casos de análise de mérito nas propostas de emenda à Constituição e quando as proposições versarem sobre matérias de competência de mais de três Comissões¹⁶⁹.

A exposição sobre o processo legislativo se dividirá em duas partes: a primeira, focada no “como”, investigará a tramitação e andamento das proposições; a segunda, focada em “quais”, investigará os tipos de participação e produção discursiva.

¹⁶³ Art. 32, XVIII, t), RICD: São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: XVII - omissão de Seguridade Social e Família: t) matérias relativas à família, à mulher, ao nascituro, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência;

¹⁶⁴ Art. 53, III, RICD: Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;

¹⁶⁵ Art. 32, XXIV, b), RICD: São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: XXIV - Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher: b) fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos à proteção dos direitos da mulher, visando ao seu empoderamento na sociedade brasileira;

¹⁶⁶ Art. 100, I e II, RISF: À Comissão de Assuntos Sociais compete opinar sobre proposições que digam respeito a: I - relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condição para o exercício de profissões, seguridade social, previdência social, população indígena e assistência Social; II - proteção e defesa da saúde, condições e requisitos para remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa, tratamento e coleta de sangue humano e seus derivados, produção, controle e fiscalização de medicamentos, saneamento, inspeção e fiscalização de alimentos e competência do Sistema Único de Saúde;

¹⁶⁷ Art. 101, I, RISF: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: I - opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário;

¹⁶⁸ Art. 102-E, I a VII, RISF: À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: I - sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional; II - pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I; III - garantia e promoção dos direitos humanos; IV - direitos da mulher; V - proteção à família; VI - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências e de proteção à infância, à juventude e aos idosos; VII - fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos.

¹⁶⁹ Art. 34, I e II, RICD: As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: I - proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI; II - proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.

3.2.2. QUESTIONAMENTOS INICIAIS

a) Democracia deliberativa procedimentalista

H1: os destinatários e as destinatárias dessa ordem jurídica investigada são ao mesmo tempo seus autores e autoras?

H3: os direitos fundamentais estão sendo respeitados no decorrer do processo legislativo?

H5: como evitar que a esfera pública não tenha espaços onde os argumentos possam ser contaminados e as estratégias não sejam manipuladas?

H6: nas deliberações do Congresso Nacional está sendo utilizado o agir comunicativo visando o consenso ou simplesmente estão agindo estrategicamente visando a manipulação do debate?

H7: os procedimentos legislativos estão permitindo (ou garantindo) a dimensão pública do debate por meio da argumentação? Ou os/as participantes estão utilizando outros métodos e vias? Está se atingindo o consenso por meio da argumentação no final das contas?

H8: dado que a legitimidade da esfera pública se dá por meio de processos comunicativos, eles estão acontecendo de maneira formal, pública e escrita?

b) Participação paritária

H2: a todos e todas os interessados e interessadas estão sendo permitida a participação formal e material no processo legislativo?

B4: quem são os parceiros do diálogo nas deliberações sobre aborto e qual sua participação no processo legislativo?

B5: a todos e todas cujos interesses são efetivamente ou potencialmente afetado(a)s pelas decisões está sendo permitido que participem do processo legislativo de forma igualitária?

H4: a autonomia pública dos cidadãos e cidadãs está sendo garantida por meio da igualdade de chances de participação?

H13: a todos e todas os/as parlamentares do Congresso Nacional estão sendo permitidas chances reais de participação no debate?

B8: durante o processo legislativo a distribuição do direito de fala, voz e voto é igualitária?

H11: é possível detectar o uso de estratégias para restrição de participação?

H14: os procedimentos legislativos estão garantindo que os/as participantes do processo político atuem em igualdade de condições sem a imposição unilateral da vontade de um deles?

F2: quais obstáculos institucionais estão sendo apresentados às mulheres na participação paritária com homens no Congresso Nacional?

B1: de que forma o processo legislativo está permitindo a participação na formulação, estipulação e adoção de normas gerais e decisões políticas coletivas no tema sobre aborto?

c) Ética do discurso

H10: a argumentação está sendo utilizada como mediadora da integração social com base no princípio da solidariedade?

F3: o modelo de discurso presente possibilita a interpretação de quais são as necessidades a serem reivindicadas politicamente?

F4: as melhores interpretações de necessidades estão sendo alcançadas por meio de processos comunicativos?

H12: é possível detectar o uso de discursos simplesmente por discordância política?

B7: de que forma o processo legislativo controla a produção discursiva antidemocrática que enfraquece o respeito universal?

3.2.3. TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES

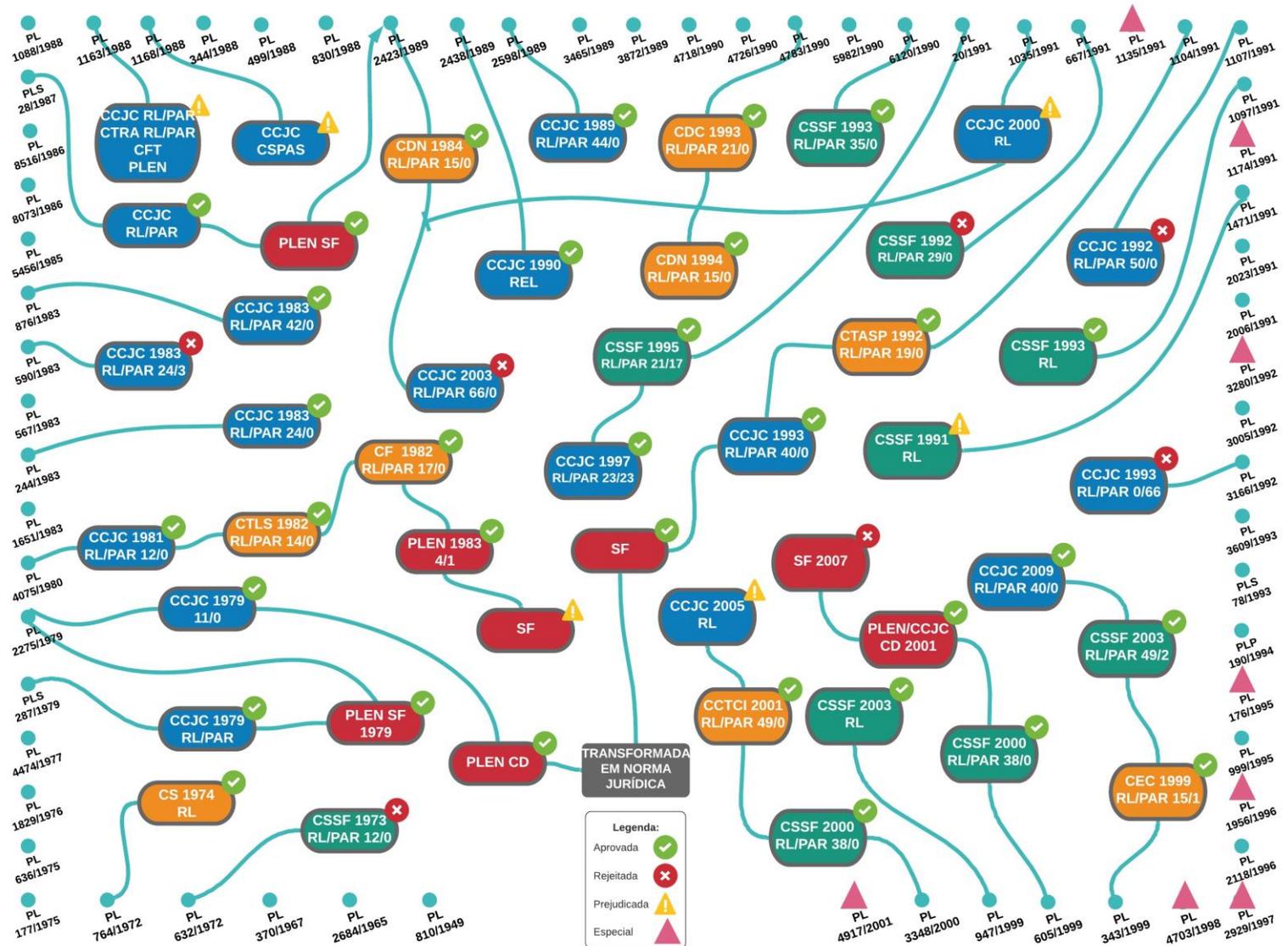
A atenção desta primeira parte estará voltada para a tramitação das proposições, tendo como foco a participação paritária e a produção discursiva. O gráfico abaixo tem como objetivo expor quais comissões participaram em cada uma das proposições e que tipo de discursos foram produzidos nesse processo. Vale observar que não estão presentes as PECs ou PDCs, cujas tramitações serão detalhadas no subcapítulo 3.5 (Diálogos Institucionais), ou seja, o foco estará nos projetos de lei ordinários. Apesar disso, duas proposições terão suas tramitações destacadas das demais em razão da sua importância: PL 1135/1991 e PEC 25/1995. A primeira, por ser um projeto de lei ordinário, constará na figura a seguir, mas devido à complexidade terá sua tramitação detalhada em particular. Os projetos apensados a ele estão sinalizados com um triângulo rosa. Já a segunda, por ser uma proposta de emenda à constituição, não constará na figura a seguir, mas terá papel importante nas análises.

Cada ponto em verde representa um projeto de lei. Se não há qualquer linha saindo deste ponto, significa que não houve produção de um parecer pela Relatoria (RL) em uma comissão. Caso a Comissão (COM) tenha se pronunciado pela aprovação ou rejeição do parecer (PAR) também aparecerá na caixa a respectiva votação. Importante destacar que este parecer indicado na caixa e, possivelmente, aprovado, não seja o único existente, pois podem existir outros que foram proferidos pela mesma (ou outra) Relatoria, com voto contrário (ou não) e com outros projetos (apensados ou desapensados). O resultado proferido pela Relatoria ou Comissão está na diagonal direita da caixa (aprovada, rejeitada ou prejudicada)¹⁷⁰. As comissões estão sinalizadas com quatro cores distintas: verde (CSSF/CAS), azul (CCJC/CCJ), lilás (CMULHER/CDH) e laranja (demais comissões). O Plenário e a tramitação em outra Casa estão sinalizadas em vermelho.

Como exemplo de leitura temos o PL 3348/2000. Primeiro, na CSSF, em 2000, a Relatoria votou pela aprovação da proposição, o que foi aceito e confirmado de forma unânime pelos 38 membros da Comissão. Após, na CCTI, em 2001, a Relatoria votou pela aprovação, sendo também confirmado de forma unânime pelos demais 49 membros. Já na CCJC, desde 2002, vários pareceres foram proferidos, mas todos invalidados. O último, em 2005, votou pela prejudicialidade do projeto, o que levou ao seu arquivamento.

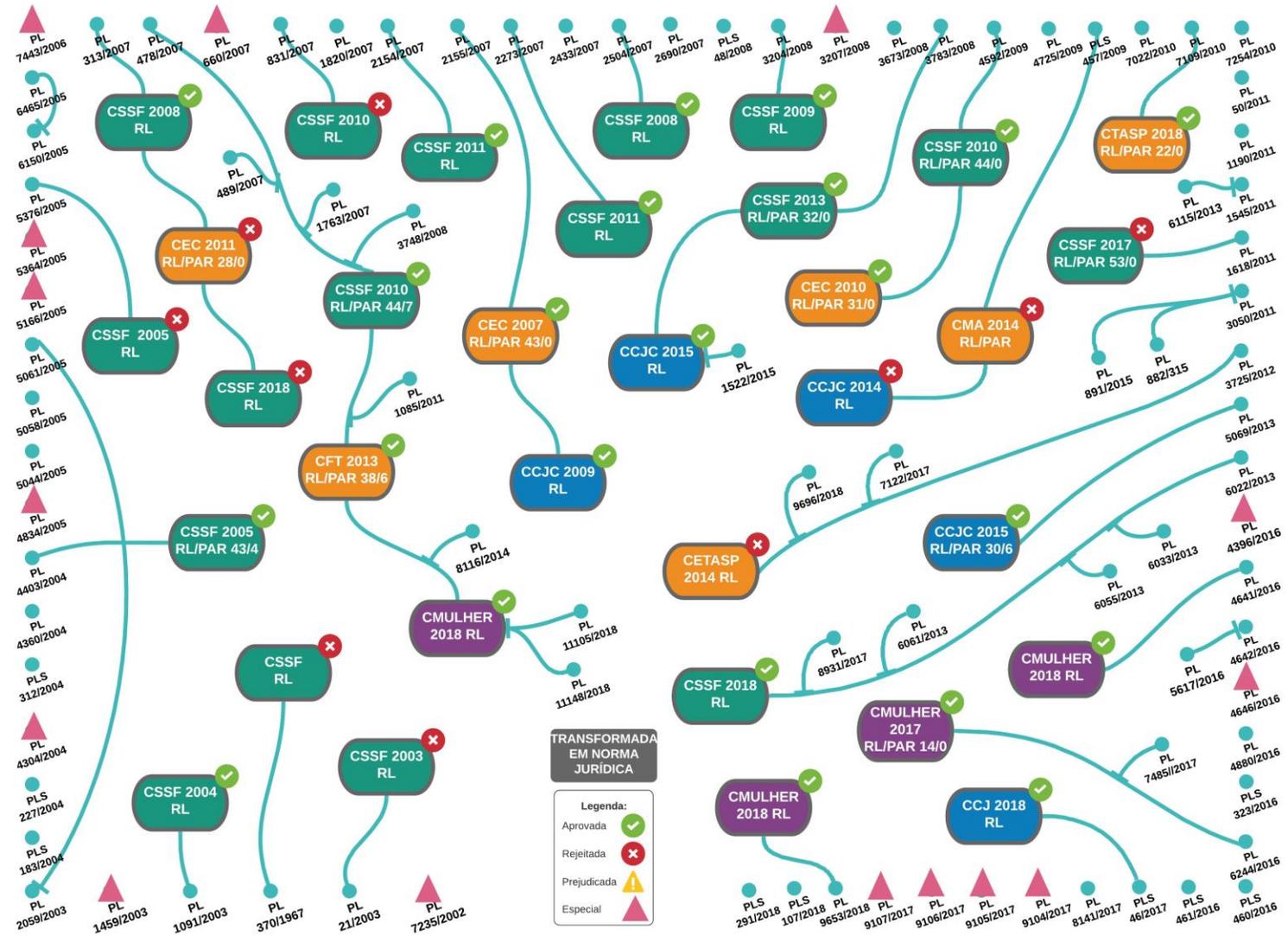
¹⁷⁰ Importante destacar que o resultado indicado é aquele indicado no parecer da Relatoria (aprovação ou rejeição da(s) proposição(ões). Assim, a aprovação do parecer pela Comissão indica que a Comissão seguiu o resultado proposto pela Relatoria.

Figura 12 - Tramitação das proposições sobre aborto no Congresso Nacional (Parte 1)



FONTE: elaborado pelo autor.

Figura 13 - Tramitação das proposições sobre aborto no Congresso Nacional (Parte 2)



FONTE: elaborado pelo autor.

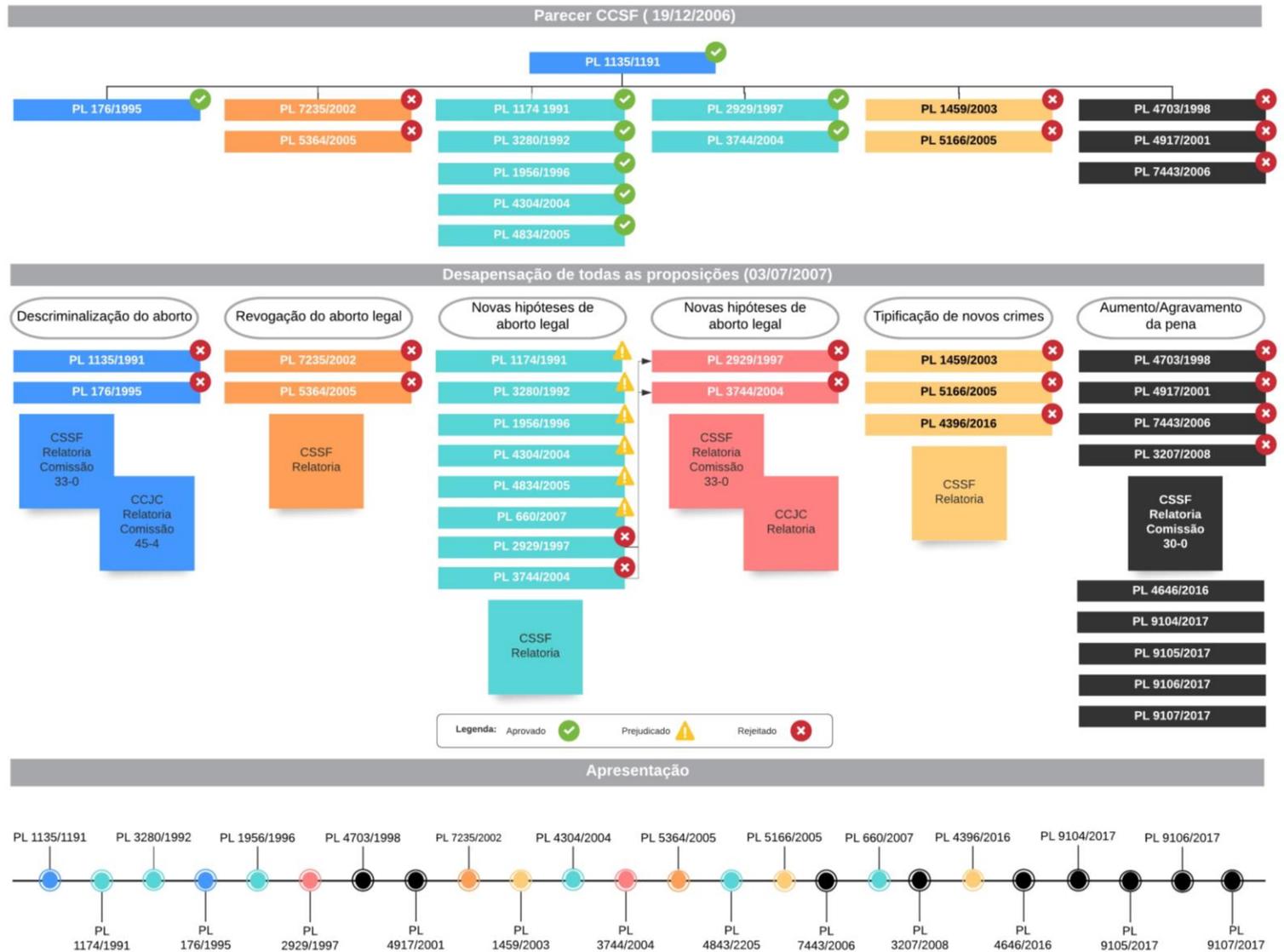
A divisão dos projetos em duas figuras teve como critério quantidades semelhantes em cada uma. Porém, isso refletiu duas situações distintas: a primeira, num período aproximado de 50 anos de Congresso Nacional, mostra um histórico com somente um apensamento, dois projetos aprovados e bastante colorido, especialmente em azul e vermelho. Podemos notar também que na maioria (85%) das comissões (33 de 39) há um parecer da Relatoria seguido pelo julgamento da Comissão (aprovação ou rejeição). Somente em uma proposição (PL 3166/1992) o parecer da Relatoria foi rejeitado (este caso será detalhado mais à frente no subcapítulo 3.3.3).

Por outro lado, a segunda figura representa um período de apenas 16 anos. Primeiramente, notamos que o número de proposições sem qualquer tipo de discurso proferido em Comissão é maior, bem como a quantidade de apensados nas proposições (21 projetos de lei). Além disso, o número de comissões que teve um parecer proferido pela Relatoria é menor, bem como a quantidade de pareceres confirmados por elas (39% de 33).

Há duas proposições que tiveram uma tramitação diferenciada. A primeira, PEC 25/1995, visava a proteção da vida do nascituro ao incluir o trecho “desde a concepção” no *caput* do artigo 5º. Esse termo, inclusive, foi capturado pelas PECs como principal bandeira contra o aborto, no intuito de conseguir, no status hierárquico jurídico, a proibição de todo tipo de aborto legal. Como os projetos de lei possuem menos quórum e menos rigidez jurídica, poderiam ser alterados facilmente a depender do governo. Diferentemente, a modificação constitucional demanda 1/3 de assinaturas na sua apresentação e, mais ainda, os quóruns qualificados para aprovação. Nesta PEC, a CCJC aprovou com 45 votos unânimes, o parecer do Relator Dep. Regis de Oliveira pela admissibilidade da proposta. Contudo, o Relator, Dep. Armando Abilio, votou pela rejeição da proposta, sendo seu parecer aprovado pela Comissão Especial por 10 votos a 2. Ainda assim, foi colocado para discussão em Plenário da Câmara dos Deputados e votação, tendo 351 votos pela rejeição, 33 pela aprovação e 16 abstenções (total 400). Após a derrota, nenhuma outra PEC restritiva foi apresentada até 2002.

Já o PL 1135/1991, visando a supressão do art. 124 do Código Penal (descriminalização do aborto), teve inicialmente 15 projetos apensados a si e foi a primeira grande discussão sobre o tema na Câmara dos Deputados, conforme se nota abaixo:

Figura 14 - Tramitação do PL 1135/1991



FONTE: elaborado pelo autor.

3.2.4. PARTICIPAÇÃO PARITÁRIA E PRODUÇÃO DISCURSIVA

Participação formal e material

Conforme exposto no capítulo 1 (dados primários) verificou-se que Congresso Nacional ainda é um ambiente concentrado nos homens, especialmente com poder. Apesar dos números sobre candidaturas e eleição terem sido animadores, a relação participativa mulher/homem no exercício do mandato e também nas lideranças e Mesa Diretora ainda apresentam valores não muito otimistas. Nota-se um entrave considerável para participação feminina em núcleos de poder da Câmara e Senado. O crescimento participativo ainda é aquém do esperado, especialmente à medida que o poder dentro do processo legislativo aumenta.

Por isso, dois instrumentos participativos específicos para mulheres foram criados na Câmara e um no Senado. A Secretaria da Mulher (Câmara), criada em 2013, uniu a Procuradoria da Mulher, criada em 2009, e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher, que representa a Bancada Feminina. A medida trouxe mecanismos importantes para a representação feminina no parlamento, como a presença da Coordenadora dos Direitos da Mulher (eleita pela Bancada Feminina) nas reuniões do Colégio de Líderes, com direito a voz, voto e a fazer uso do horário de liderança nas sessões plenárias¹⁷¹. Vale lembrar que esta posição é importante devido à atribuição regimental da Presidência da Câmara em organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados (art. 17, I, s, RICD). Também na Câmara, a Comissão das Mulheres (CMULHER), criada em 2016, possui competência para deliberar sobre proposições que afetem os direitos das mulheres, conforme art. 32, XXIV, RICD.

Já no Senado, criada em 2013, a Procuradoria Especial da Mulher tem como tarefa “a luta pela igualdade plena e o enfrentamento da violência contra as cidadãs, a garantia de seus direitos em favor do empoderamento da mulher, que será alcançado com a emancipação individual e a consciência coletiva necessária à superação da dependência social e da dominação política. Para

¹⁷¹ CAMARA DOS DEPUTADOS. Secretaria da Mulher. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/o-que-e-a-secretaria-da-mulher>

isso, a Procuradoria busca mecanismos legais e práticos, a fim de que a mulher tenha efetivo apoio em todas as situações de vulnerabilidade”¹⁷².

A pergunta é: a CMULHER e Secretaria da Mulher promovem a participação paritária no processo deliberativo? De que forma? Como uma Comissão e uma Secretaria especializada num determinado tema servem de canal/veículo de comunicação entre os representantes e representados? Como isso impacta as necessidades políticas das pessoas afetadas pela (futura) norma jurídica? É possível melhorar ainda mais esse processo?

Percebemos que a Câmara possui um canal mais eficiente de participação das mulheres que o Senado, seja de forma administrativa seja no processo legislativo. Ao ter uma Secretaria (que une uma Procuradoria e uma Coordenadoria) para atuação na esfera de poder e decisão, bem como uma Comissão específica para análise de proposições que afetam diretamente as mulheres, criou-se um mecanismo de filtro das necessidades políticas tomadas diretamente por elas. Sem falar na posição de poder de decisão (voz e voto) e tentativa de equiparação da deficiência da participação formal em material.

Essa mesma política pública não se percebe no Senado Federal. Não há um Colégio de Líderes previsto regimentalmente, nem a obrigação formal do seu Presidente em ouvir as Lideranças, muito menos da participação da bancada feminina nesta deliberação. No processo legislativo, a comissão especializada para apreciar matérias sobre “direitos da mulher” (art. 102-E, IV) além de ser competente para deliberar de diversos assuntos sobre direitos humanos, também deixa à interpretação da Mesa Diretora que tipos de proposições podem ou não ser sobre “direitos da mulher”.

Produção discursiva

Todas as 180 proposições sobre aborto, na sua apresentação, possuem uma justificativa. O texto normativo que é proposto a fim de modificar o ordenamento jurídico foi classificado como “discurso normativo” (analisados no subcapítulo 3.4 - Temas). Já a justificativa foi classificada como “discurso escrito”. Durante o processo legislativo, nas comissões ou em Plenário, é possível

¹⁷² SENADO FEDERAL. Procuradoria Especial da Mulher. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria>

que novos discursos sejam produzidos, sejam eles normativos (emenda e substitutivo) sejam eles escritos (parecer da relatoria, voto em separado e complementação de voto).

Nesse sentido, além daqueles apresentados no início do processo legislativo temos as seguintes produções discursivas durante sua tramitação:

Tabela 5 - Discursos produzidos no processo legislativo

Discurso Normativo			Discurso Escrito			
Tipo (grupo)	Tipo		Tipo (grupo)	Tipo	Análise	
Discurso Normativo	Emenda	17	Discurso Escrito	Parecer Invalidado	Aprovação	37
	Substitutivo	26			Aprovação Parcial	1
					Prejudicado	7
				Parecer Final	Rejeição	35
					Aprovação	88
					Prejudicado	3
				Declaração de Voto	Rejeição	42
					Aprovação	4
				Voto Separado	Rejeição	3
					Aprovação	16
				Complementação de Voto	Rejeição	33
					Aprovação	5

FONTE: elaborado pelo autor.

Podemos notar que emendas e substitutivos sugeridos durante o processo legislativo são menores que a quantidade de discursos escritos proferidos. É interessante notar também a quantidade de pareceres invalidados e votos em separado. No primeiro, representam aqueles pareceres que foram substituídos por outro posterior, seja em razão de nova relatoria, inclusão ou exclusão de proposições ou seja em razão de novo posicionamento. No segundo caso, demonstra a insatisfação explícita e formal de um deputado ou deputada contra uma determinada posição expressa em um parecer de Relatoria. Em analogia, podemos comparar com o voto proferido por qualquer desembargador/a de Tribunal ou Ministro/a de Tribunal Superior em julgamento de órgão colegiado (em qualquer número). Ao discordar da posição da Relatoria, é obrigado (constitucionalmente) a fundamentar sua posição. Já no processo legislativo, em uma comissão, o peso do voto em separado é ainda maior, pois não há obrigatoriedade em fundamentar seu voto contra. No entanto, se assim o fizer, demonstra o peso desse discurso.

Apresentamos abaixo uma tabela sobre o resultado (aprovação ou rejeição) proferido pela Relatoria e Comissão para cada proposição nas comissões da Câmara (CSSF, CCJC e MULHER) e do Senado (CAS, CCJ, CDH). Ressalta-se que, tecnicamente, o julgamento nas comissões aprova ou rejeita o parecer da relatoria, cujo voto foi no sentido de aprovar ou rejeitar a(s)

proposição(ões). Nesse sentido, para facilitar a compreensão e análise dos resultados proferidos nos pareceres das comissões, preferiu-se unificar a referência sempre para as proposições, ou seja, os resultados presentes nos votos dos pareceres da Relatoria e da Comissão dizem respeito à aprovação ou rejeição da respectiva proposição. Mais ainda, em cada proposição, os respectivos números representam a quantidade de votos para o respectivo resultado. Como exemplo de leitura, o PL 4403/2004, na CSSF, teve parecer a favorável pela Relatoria e confirmado pela Comissão, com 43 votos pela aprovação do projeto e 4 pela sua rejeição.

Tabela 6 - Pareceres proferidos nas comissões da Câmara e Senado

Casa	Lugar	Natureza	Proposições	Relatoria		Comissão		
				Aprovação	Rejeição	Aprovação	Rejeição	
Câmara dos Deputados	A favor		PL 6120/1990	■		35		
			PL 605/1999	■		38		
			PL 4403/2004	■		43	4	
			PL 3783/2008	■		32		
			PL 3748/2008	■				
			PL 3744/2004	■	■			
			PL 2929/1997	■	■		33	
			PL 21/2003	■	■			
			PL 1763/2007	■				
			PL 176/1995	■	■			
	PL 1135/1991	■	■		33			
	PL 1097/1991	■						
	Contra	CSSF		PL 947/1999	■			
				PL 849/2003	■			
				PL 831/2007	■			
				PL 7443/2006	■	■		
				PL 7235/2002	■	■		
				PL 667/1991	■	■		29
				PL 6061/2013	■	■		
				PL 6055/2013	■	■		
				PL 6033/2013	■	■		
				PL 5376/2005	■	■		
				PL 5364/2005	■	■		
				PL 5166/2005	■	■		
				PL 4917/2001	■	■		
				PL 489/2007	■	■		
				PL 478/2007	■	■	44	7
PL 4703/1998				■	■	44	30	
PL 4532/2009				■	■			
PL 4396/2016	■	■						
PL 343/1999	■	■	49	2				
PL 3348/2000	■	■	38					
PL 3207/2008	■	■						
PL 3204/2008	■	■						
PL 2504/2007	■	■						
PL 2273/2007	■	■						
PL 2154/2007	■	■						
PL 20/1991	■	■	21	17				
PL 1459/2003	■	■						
PL 1091/2003	■	■						
PDC 737/1998	■	■	15	36				
PDC 42/2007	■	■	2	44				
PDC 1490/2014	■	■						
PDC 1487/2014	■	■						
Indefinido			PL 8931/2017	■				
			PL 6022/2013	■		40		
			PL 2852/2000	■				
			PL 1618/2011	■	■		53	
			PDC 1832/2005	■	■			
			PL 632/1972	■	■			
			PL 590/1983	■	■	3	24	
			PL 4075/1980	■	■	12		
			PL 3783/2008	■	■			
			PL 3744/2004	■	■			
PL 2929/1997	■	■						
PL 2598/1989	■	■	44					
PL 176/1995	■	■						
PL 1522/2015	■	■						
PL 1168/1988	■	■	44					
PL 1163/1988	■	■	34					
PL 1135/1991	■	■	4	45				
PL 1107/1991	■	■		50				
PL 1104/1991	■	■	40					
Contra	CCJC		PL 876/1983	■		42		
			PL 5069/2013	■		30	6	
			PL 343/1999	■		40		
			PL 3166/1992	■		1	34	
			PL 244/1983	■		24		
			PL 2438/1989	■				
			PL 2275/1979	■		11		
			PL 2155/2007	■		23		
			PL 20/1991	■			23	
			PEC 62/2003	■				
PEC 571/2002	■							
PEC 408/2005	■							
PEC 25/1995	■		45					
PEC 181-A/2015	■		83					
PDC 737/1998	■	■	1	25				
PDC 42/2007	■	■						
Indefinido			PL 2605/1980	■		14		
			PL 2423/1989	■			86	
			PL 1035/1991	■				
A favor	CMULHER		PL 9653/2018	■				
			PL 3748/2008	■				
			PL 1763/2007	■				
Contra			PL 1085/2011	■				
			PL 8116/2014	■				
			PL 489/2007	■				
Indefinido			PL 478/2007	■				
			PL 7485/2017	■		14		
			PL 6244/2016	■		1		
A favor	CAS		PLS 48/2008	■				
			PLS 107/2018	■				
			PLS 46/2017	■				
Contra	CCJ		PLS 287/1979	■		1		
			PLS 457/2009	■	■			
			PLS 28/1987	■		1		
A favor	CDH		PLS 50/2011	■		1		
				■		1		

FONTE: elaborado pelo autor.

A principal conclusão dessa tabela é que as Comissões ou aprovam o parecer da Relatoria ou não emitem parecer. Somente foi constatada uma proposição contrária a essa regra: PL 3166/1992, cujo parecer pela Relatoria foi de aprovação e a Comissão o rejeitou por 34 votos a 1. Nesse sentido, a grande tendência é o julgamento pela Comissão só acontecer quando for pela aprovação do parecer da Relatoria, seja aprovando ou rejeitando a(s) proposição(ões).

A fim de investigar como se dá essa dinâmica Relatoria/Comissão em razão da natureza das proposições, apresentamos um indicador de retenção. Na tabela abaixo, estão dispostas as informações em cada uma das comissões da Câmara (as do Senado tinham poucas informações, razão pela qual não foram utilizadas), quais sejam CSSF, CCJC e CMULHER. O objetivo é entender se há algum gargalo, seja na entrada seja na saída, da Relatoria e/ou Comissões. Para isso, as dividimos em quatro momentos: i) entrada da Comissão (Com In); ii) entrada da relatoria (Rel In); iii) saída da Relatoria (Rel Out); iv) Saída da Comissão (Com Out). Elas resultam em três etapas: a) designação de relatoria, b) parecer da relatoria e c) parecer da comissão. A primeira etapa (a) representa o intervalo da entrada na comissão ao envio para o(a) relator/a. Já o parecer da relatoria (b) se dá a partir do envio da proposição para o(a) relator/a até a devolução do parecer pela relatoria contendo a rejeição ou aprovação da proposição (e seus possíveis apensados). Por fim, o parecer da comissão (c) é composto pelo intervalo do parecer da relatoria até a decisão da comissão pela aprovação ou rejeição do parecer da relatoria.

As três primeiras linhas (a favor, contra e indefinido) representam os momentos i a iv. Indicam a quantidade de vezes que esta ação aconteceu. Na segunda parte, sobre pareceres, as mesmas três linhas sobre a natureza das proposições representam a quantidade de pareceres proferidos pela Relatoria e Comissão. Ou seja, as ações (entradas e saídas) simplesmente indicam que fatos aconteceram, enquanto os pareceres indicam as produções geradas nas comissões. Nesse sentido, quanto menor for o percentual, menor será o índice de retenção em determinada etapa do processo (a, b ou c). Um percentual (índice) alto indica que há um problema na designação de relator/a, na Relatoria e/ou no julgamento pela Comissão.

Tabela 7 - Índice de retenção

Movimentos												
Natureza	Com In CSSF	Rel In CSSF	Rel Out CSSF	Com Out CSSF	Com In CCJC	Rel In CCJC	Rel Out CCJC	Com Out CCJC	Com In CMULHER	Rel In CMULHER	Rel Out CMULHER	Com Out CMULHER
A Favor	20	16	13	9	33	26	17	12	6	5	5	2
Contra	46	38	32	12	43	32	21	23	14	12	3	0
Indefinido	10	7	7	3	10	9	7	4	3	3	3	2
1.A favor Movimentos		20%	19%	31%		21%	35%	29%		17%	0%	60%
1.Contra Movimentos		17%	16%	63%		26%	34%	-10%		14%	75%	100%
1.Indefinido Movimentos		30%	0%	57%		10%	22%	43%		0%	0%	33%

Pareceres Relatoria e Comissão						
Natureza	Parecer Rel CSSF	Parecer Com CSSF	Parecer Rel CCJC	Parecer Com CCJC	Parecer Rel CMULHER	Parecer Com CMULHER
A Favor	12	6	14	9	4	
Contra	32	9	17	10	3	
Indefinido	6	3	3	2	2	1
2.A favor Parecer Rel-Com/Rel-Com Out	8%	33%	18%	25%	20%	100%
2.Contra Parecer Rel-Com/Rel-Com Out	0%	25%	19%	57%	0%	100%
2.Indefinido Parecer Rel-Com/Rel-Com Out	14%	0%	57%	50%	33%	50%
3.A favor Parecer Rel/Rel In	25%		46%		20%	
3.Contra Parecer Rel/Rel In	16%		47%		75%	
3.Indefinido Parecer Rel/Rel In	14%		67%		33%	
4.A favor Parecer Com/Parecer Rel		50%		36%		100%
4.Contra Parecer Com/Parecer Rel		72%		41%		100%
4.Indefinido Parecer Com/Parecer Rel		50%		33%		50%

FONTE: elaborado pelo autor.

Há quatro faixas de informações analíticas disponíveis. Na primeira (1), os percentuais representam a retenção em relação ao movimento anterior (ex: Rel In/Com In). A segunda (2), os percentuais relacionam a quantidade de pareceres proferidos pelas Relatorias e julgados pelas Comissões com a quantidade de movimentos que saíram deles, respectivamente (ex: Parecer Rel/Rel Out e Parecer Com/Com Out). Na terceira (3), os percentuais relacionam a quantidade de pareceres emitidos pelas Relatorias com a entrada de movimentos para elas, ou seja, quantos movimentos entraram para Relatoria e quantos pareceres foram emitidos por elas (ex: Parecer Rel/Rel In). Por fim, na quarta (4), percentuais relacionam a quantidade de pareceres julgados pelas Comissões com a quantidade de pareceres emitidos pelas Relatorias (ex: Parecer Com/Parecer Rel).

Diante disso, são quatro informações percentuais importantes sobre retenção a serem analisadas: a primeira (1), quantos movimentos ficaram retidos em alguma parte dentro do regular processo legislativo; a segunda (2), quantos movimentos de saída da Relatoria e da Comissão não geraram respectivos pareceres; a terceira (3), quantos movimentos de entrada da Relatoria não geraram pareceres por ela; e a quarta (4) quantos julgamentos das Comissões não foram realizados mesmo com pareceres liberados pelas Relatorias.

A CMULHER revela uma informação importante sobre a Relatoria. Percebe-se que reteu 75% das proposições contra, não produzindo pareceres. Dos 12 movimentos de entrada para a Relatoria somente três saíram, produzindo 3 pareceres. Mesmo assim, nenhum deles foi julgado pelo colegiado da Comissão.

Contra factualmente, podemos inferir que as Relatorias da CMULHER possuem uma tendência em não reter proposições a favor do aborto ou de natureza indefinida. Além disso, podemos perceber que a posição da Relatoria no seu voto (em qualquer uma das naturezas) influencia diretamente o seu julgamento pela Comissão. Vale lembrar que a Presidência de Comissão é também um cargo importante na determinação da agenda. Seu procedimento de eleição é o mesmo do/a presidente da Câmara: maioria absoluta de votos em primeira rodada e maioria simples, presente a maioria absoluta, em segunda rodada. Assim como na Câmara, cabe a/ao presidente de Comissão dar à comissão e às lideranças conhecimento da pauta das reuniões (art. 41, V, RICD) e, finda a hora dos trabalhos, anunciar a ordem do dia da reunião seguinte (art. 47, p.u. RICD).

Logo, se dos 4 pareceres a favor e dos 3 contra nenhum foi julgado pela Comissão, temos uma questão. Seria uma divergência de posicionamento entre a Relatoria e a Presidência/composição da Comissão? E, sendo esta hipótese verdadeira, seria melhor rejeitar o parecer da Relatoria ou simplesmente (como é feito), não colocar em pauta para julgamento? Não ter resposta (parecer julgado pela Comissão) é melhor que uma resposta (ainda que contrária)? Esse é o melhor caminho para a democracia?

Infelizmente, esse posicionamento/comportamento de Relatoria e Comissão não é específico da CMULHER, mas presente na CCJC e CSSF também. Conforme já visto acima, há uma tendência das Comissões de não rejeitarem formalmente pareceres das Relatorias, somente não os colocando para julgamento pelo colegiado, e das Relatorias não proferirem pareceres quando discordam das proposições. Nessas duas comissões vemos comportamentos diversos. Enquanto na CSSF os índices de retenção da Relatoria são relativamente baixos (entre 14 e 25%), na CCJC são altos (variam entre 46% e 67%). Por outro lado, os índices de retenção no julgamento das Comissões são altos na CSSF (entre 50% e 72%) e médio na CCJC (33 a 41%). Significa que na CSSF a Comissão retém mais da metade das proposições disponíveis para julgamento e não as aprova ou rejeita. Já na CCJC a Relatoria é quem retém metade das proposições e não profere parecer.

3.2.5. CONCLUSÕES

Diversas perguntas foram formuladas no início deste subcapítulo com base na revisão teórica realizada no capítulo 2. Aquelas sobre participação paritária são as mais nítidas. Pudemos constatar que a participação feminina nas candidaturas aumentou, chegando ao teto de 29%. Já na eleição chega a 18% no Senado e 10% na Câmara. Os percentuais de exercício, lideranças e participação na Mesa Diretora ficam sempre abaixo desse percentual. Isso quer dizer que para cada uma mulher há dez homens em sua volta, aproximadamente, dentro do Congresso Nacional.

A grande preocupação desse quadro se dá em razão da combinação de dois fatores: representatividade e poder. Apesar de haver uma participação formal no processo legislativo (H2) com a apresentação de projetos de lei, grandes decisões são tomadas dentro das comissões, pelas lideranças e pela Mesa Diretora. Ou seja, quanto maior poder se agrega no Congresso Nacional, menor a representatividade feminina.

Isso é ruim por motivos: primeiro, porque não representa formalmente a sociedade, cuja parcela feminina é de 50% da população. Segundo, pois ainda nega a elas determinados espaços e, quando estamos falando em poder e deliberação, temos que ter em mente que a dominação de gênero se reflete também no processo legislativo. Como não são questões que estão indo a Plenário (seja contra ou a favor), as discussões estão se travando em comissões. E que tipo de capital político é necessário para ser indicado/a (H13)?

Por isso, uma decisão bastante pertinente da Câmara foi de criar duas instâncias: a primeira, a Secretaria da Mulher (Câmara), criada em 2013, unindo a Procuradoria da Mulher, criada em 2009, e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher, que representa a Bancada Feminina; a segunda foi a criação da Comissão das Mulheres (CMULHER), em 2016, com competência para deliberar sobre proposições que afetem os direitos das mulheres.

A dita participação material (H2) e igualdade de participação (H4) podem ser efetivadas com essas medidas dado que a criação da Secretaria possibilitou a participação na reunião do Colégio de Líderes, com direito a voz, voto e a fazer uso do horário de liderança nas sessões plenárias. Com isso, a distribuição de direito de fala, voz e voto (B8) começa a se tornar mais igualitária e paritária em gênero. A CMULHER, na mesma medida, garantiu que os interesses das

mulheres fossem de fato decididos por elas (B5), numa tentativa de torná-las autoras e também destinatárias das suas próprias decisões (H1).

Contudo, isso também tornou mais claro o uso de estratégias de restrição ao debate (H11). A dificuldade em atingir o consenso num tema (aborto) tão polarizado, ainda que fosse difícil, não deveria ser impossível, tal como passou a ser. Foi possível notar que as comissões CCJC/CCJ, CMULHER/CDH e CSSF/CAS não rejeitam pareceres. Ou concordam com a posição da Relatoria ou não o coloca em pauta. E isso se repete na Relatoria que não emite parecer caso tenha posição contrária, ou mesmo é uma posição contrária à Comissão. Somado ao fato que desde os anos 2000 a quantidade de projetos apensados aumentou drasticamente, temos um cenário no qual as comissões passaram a ter um papel central na discussão sobre aborto, travando qualquer tipo de consenso sobre um ponto médio a ser acertado.

Nesse sentido, é possível dizer que os/as parlamentares estão agindo utilizando o agir comunicativo visando o consenso (H6)? Difícil defender esta posição dados os percentuais de retenção nas comissões verificados na Relatoria e na Comissão, bem como a quantidade de pareceres invalidados (80) e finais, em sua maioria pela aprovação das proposições. Isso indica que ir contra uma proposição e materializá-la num parecer é algo custoso para a Relatoria, preferindo reter a decisão, não proferindo parecer, da mesma forma que a Comissão, que não a coloca em julgamento.

Estes comportamentos e processo comunicativos, ao não se utilizarem (em grande parte) de maneira formal, pública e escrita possuem menos legitimidade (H8)? Acredita-se que sim, pois dado que a argumentação nas Comissões está cada vez mais ausente, um consenso parece ser cada vez mais difícil e a produção discursiva estar cada vez se dando pela informalidade e nos bastidores, é difícil defender que esse processo legislativo possua algum fim democrático e de respeito universal (B7).

Como será visto no subcapítulo 3.4 (Temas) há um problema sistêmico na porta de entrada desse processo na eleição de diversos discursos normativos que têm como objetivo final a aprovação e modificação do ordenamento jurídico brasileiro. Se as pessoas não conseguem se comunicar, não por falta de meios, mas por falta de vontade, temos um problema na deliberação em si. A solidariedade, que deveria se manifestar em valores compartilhados intersubjetivamente pela nação (aqui seus representantes parlamentares), não se faz presente (H10). Há uma dificuldade, inclusive, na deliberação de políticas públicas para efetivação de um direito já

positivado, ou seja, que necessita de implementação e regulação pelo Estado a fim de dar mais bem-estar à sociedade.

Por tudo isso, seria possível afirmar, ou levantar como hipótese, que a maior participação das mulheres, seja formalmente (pessoal), seja materialmente (voz, voto, poder), dentro e fora do processo legislativo, levou a um *backlash* (reação) de movimentos conservadores dentro do Congresso Nacional, acarretando em um debate cada vez mais intenso e rígido sobre o tema?

Dada a tensão e inflexibilidade de ambos os lados, o processo tornou-se improdutivo. Nesse contexto, assumindo que movimentos conservadores seriam mais radicais e mais extremistas, estariam também mais preponderantes a burlar procedimentos regimentais e utilizar de táticas (com verniz de legalidade) para impor suas próprias aspirações?

3.3. TEMPO

Resumo: o tempo de tramitação pode refletir se houve ou não um ambiente adequado para atingir um consenso durante o processo legislativo. Mas onde e de que forma os gargalos impedem ou prejudicam a comunicação? Há algum tipo de lugar, procedimento ou etapa que esteja impactando diretamente a democracia? Nesse sentido, a investigação do tempo total de tramitação das proposições, a concentração em etapas específicas, bem como o tempo gasto pela Relatoria e pela Comissão para elaboração e aprovação do parecer são muito importantes para elucidar essas questões.

3.3.1. APRESENTAÇÃO

Para compreender a deliberação, o tempo é uma variável dúbia: um valor alto não significa necessariamente que mais barganhas foram realizadas em prol de um consenso. Elas podem ter sido poucas, mas significativas. Tampouco expressam necessariamente que houve mais resistência ao seu texto. É possível que questões acessórias estivessem em jogo, bem como uma negociação maior para atingir maiores pontos de interesse universal. O olhar, portanto, deve ser conjugado com outras variáveis a fim de compreender onde e quais tipos de entraves estão impedindo a comunicação entre as partes ou, por outro lado, onde estão concentrados os procedimentos que privilegiam certos interesses e grupos no debate legislativo, excluindo outros.

3.3.2. QUESTIONAMENTOS INICIAIS

- a) Democracia deliberativa procedimentalista

H3: os direitos fundamentais estão sendo respeitados no decorrer do processo legislativo?

H7: os procedimentos legislativos estão permitindo (ou garantindo) a dimensão pública do debate por meio da argumentação? Ou os/as participantes estão utilizando outros métodos e vias? Está se atingindo o consenso por meio da argumentação no final das contas?

b) Participação paritária

H2: a todos e todas os interessados e interessadas estão sendo permitida a participação formal e material no processo legislativo?

B5: a todos e todas cujos interesses são efetivamente ou potencialmente afetado(a)s pelas decisões está sendo permitido que participem do processo legislativo de forma igualitária?

H11: é possível detectar o uso de estratégias para restrição de participação?

H14: os procedimentos legislativos estão garantindo que os/as participantes do processo político atuem em igualdade de condições sem a imposição unilateral da vontade de um deles?

F2: quais obstáculos institucionais estão sendo apresentados às mulheres na participação paritária com homens no Congresso Nacional?

c) Ética do discurso

B7: de que forma o processo legislativo controla a produção discursiva antidemocrática que enfraquece o respeito universal?

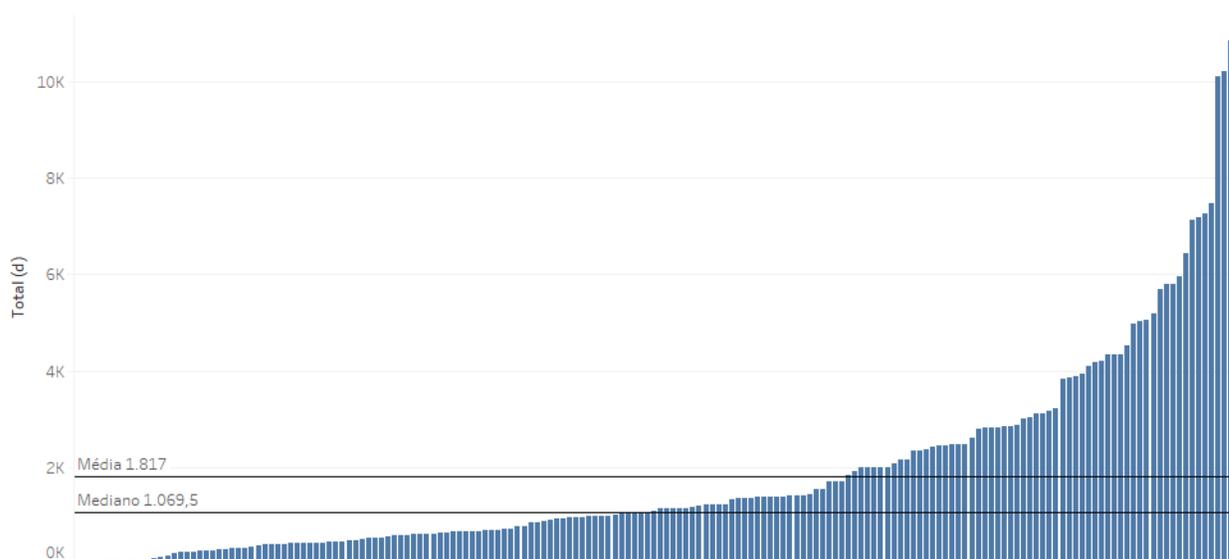
B6: o processo legislativo permite a introdução de novos pontos de vista, perguntas e críticas no debate, além da possibilidade de desafiar suas regras na medida em que excluam a voz de alguns e privilegiam a de outros?

3.3.3. TOTAL

A soma de tempo deliberativo em todas as proposições sobre aborto no Congresso Nacional de 1949 a 2019 é de 325.446 dias, ou 891,63 anos. Isso significa que as 180 proposições sobre aborto já consumiram quase um milênio de tempo do Congresso Nacional. Obviamente, o andamento dessas proposições é concomitante, ou seja, cada dia que uma proposição está em tramitação junto com outra, somam-se as duas. Ao final, esse tempo total revela somente o quanto as proposições consumiram de tempo.

No histograma abaixo, investigamos a distribuição do tempo total de tramitação para cada proposição.

Gráfico 5 - Tempo total de tramitação para cada proposição - Histograma



FONTE: elaborado pelo autor.

NOTA EXPLICATIVA: Total (d) como um atributo para cada proposição.

Notamos que há valores próximos de 10 mil dias apesar do mediano ser de 1.069 dias de tramitação, ou seja, 50% das proposições estão abaixo deste valor e a outra metade acima. Essa indicação é importante para demonstrar que acima do mediano, o tempo total de tramitação cresce de forma exponencial, enquanto que abaixo desse valor os tempos estão distribuídos de forma mais uniforme. Outra maneira de visualização é por meio de um *boxplot*, conforme abaixo:

Gráfico 6 - Tempo total de tramitação para cada proposição - Boxplot



FONTE: elaborado pelo autor.

NOTA EXPLICATIVA: Total (d) como um atributo para cada proposição.

No gráfico acima temos os seguintes dados: primeiro quartil é de 507,75 e o terceiro é 2.457,25 dias. Eles representam a aresta esquerda (inferior) e a aresta direita (superior) da caixa cinzenta. Isso significa ela contém 50% das proposições consideradas como total (168), ou seja, 84 proposições tiveram o tempo de tramitação total entre 507 (1,4 ano) e 2.457 dias (6,7 anos). Ainda assim, algo bastante discrepante. Nota-se também que os limites são 1 (mínimo) e 5.195 (máximo)

dias. Logo, a distribuição das proposições por tempo total de tramitação se apresenta da seguinte forma:

- 25% das proposições (42) entre 1 a 497 dias;
- 25% entre 497 a 1.069;
- 25% entre 1.069 e 2.457 e,
- 25% restantes entre 2.457 e 5.195 dias.
- Acima de 5.195 dias há uma fórmula matemática que considera qualquer valor como *outlier*, ou seja, valor discrepante dos demais da série e que podem afetar de forma adversa as decisões a serem tomadas a partir das análises dos dados. Há 12 proposições que se encaixam nessa situação: São eles: PL 1459/2003, PL 176/1995, PL 1174/1991, PL 4971/200, PLS 28/1987, PL 1135/1191, PL 343/1999, PL 4703/1998, PL 1035/1991, PLS 20/1991 e PL 2423/1989.

Porém, há diversas etapas do processo legislativo que podem influenciar o tempo total de tramitação das proposições. Foram estabelecidas seis etapas principais, sendo cinco delas calculadas pela entrada e saída do órgão e a sexta (administrativa) pela diferença da soma destas cinco com o total.

As primeiras duas etapas tratam das comissões. A primeira seleciona quatro comissões que aparecem em 80% das proposições. Três delas são permanentes, continuamente requisitadas em razão da matéria e competência (campos temáticos ou áreas de atividade), conforme disposto no art. 32 do RICD e 99 a 104-D do RISF, respectivamente Câmara e Senado: i) Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)/Comissão de Assuntos Sociais (CAS); ii) Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER)/Comissão de Direitos Humanos (CDH); iii) Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)/(CCJ). A quarta comissão mais presente é a Comissão Especial (CESP), de caráter temporário, criada apenas para examinar e dar parecer sobre alguma das seguintes espécies de proposições, por exemplo PECs e projetos que envolvam matéria de competência de mais de três comissões de mérito. A segunda etapa representa qualquer comissão diferente destas quatro acima relacionadas.

Além disso também foi calculado o tempo em Plenário (CD e/ou SF) e na outra Casa, pois caso uma proposição fosse aprovada no Senado ou Câmara recebia nova numeração, razão pela qual o tempo computado na proposição original se dava de forma separada e independente das

demais etapas. Por fim, a diferença do tempo total de tramitação com a soma de todas etapas acima foi classificada como “Administrativo”.

Na tabela abaixo, apresentamos uma tabela com a quantidade de proposições que passaram ao menos uma vez por uma destas etapas do processo legislativo e o tempo gasto por elas:

Tabela 8 - Tempo total de tramitação para cada proposição - Boxplot

Órgão	Quantidade de proposições	% do total de proposições	Quantidade de tempo (dias/anos)	% do total de tempo	Média tempo (d)/qt
CSSF/CAS	147	81,7%	100.365/274,9	30,9%	1363,3
CMULHER/CDH			9.676/26,5	3,0%	
CCJC/CCJ			88.624/242,8	27,2%	
CESP			1.746/4,8	0,5%	
Comissões diferentes	24	13,3%	15.593/42,7	4,8%	649,7
Arquivado	42	23,3%	1.700/4,7	0,5%	40,5
SF ou CD	5	2,8%	12.001/32,9	3,7%	2400,2
Plenário	7	3,9%	17.917/49,1	5,5%	2559,6
Administrativo	177	98,3%	77.824/213,2	23,9%	439,6
TOTAL	180	100%	325.446/891,6	100%	1808,0

FONTE: elaborado pelo autor.

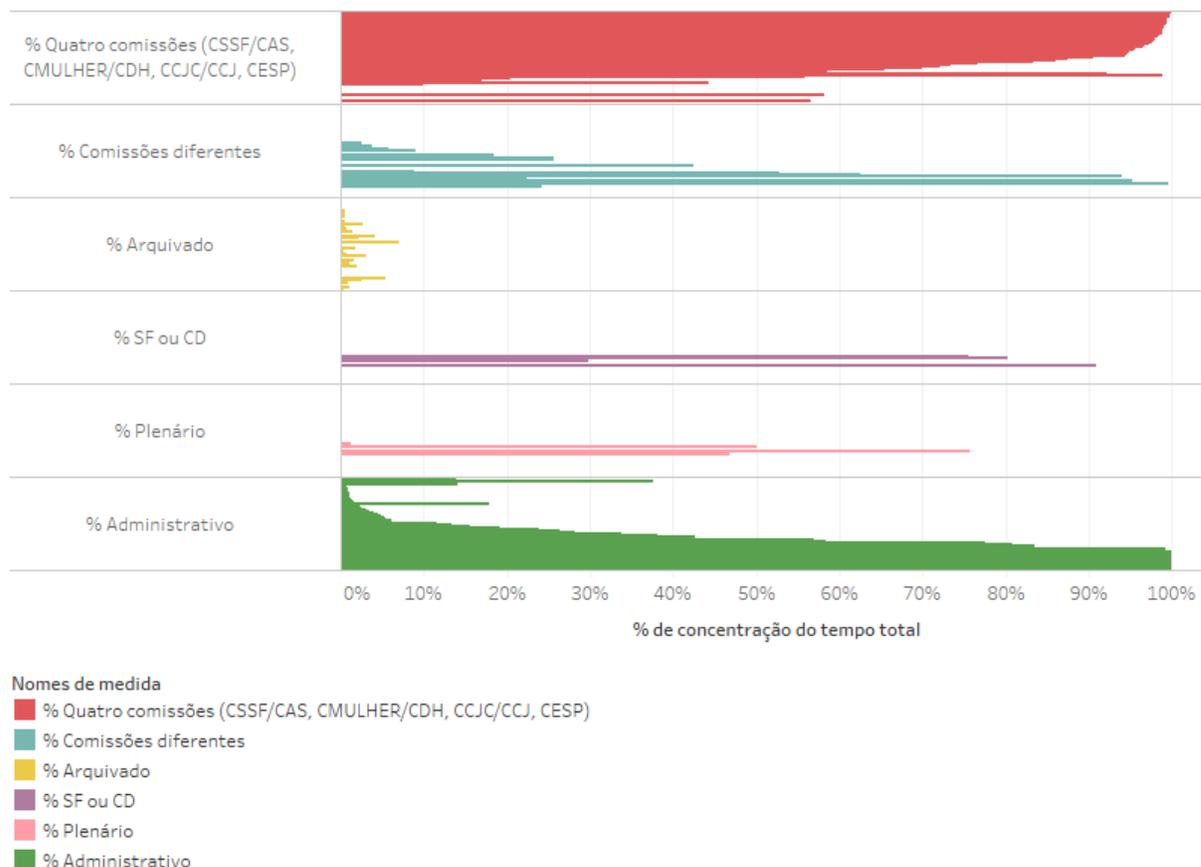
Podemos notar que as quatro comissões, além de terem boa representatividade, são as que mais consomem o tempo total das proposições (61,6%). Porém, chama atenção o administrativo (23,9%) e sua representatividade (177). Foram perdidos 77.824 dias, ou 2.594 meses ou 216 anos, em burocracias e procedimentos regimentais. Significa que para cada proposição, em média, são gastos 14,6 meses. Se a média de tramitação é de 1817 dias, retirados os 23,9% de média administrativa, sobram 1382 de deliberação efetiva (quase 4 anos). Quase um ano é perdido só com essas questões.

Por outro lado, vemos que a tramitação em comissões diferentes, Plenário e na outra Casa (uma vez aprovada na Casa de origem) são semelhantes. Apesar de não serem valores altos, é importante destacar que o tempo deliberativo gasto em Plenário (especialmente na CD) é praticamente igual ao gasto na tramitação inteira na outra Casa. Além disso, vê-se também que o tempo administrativo é praticamente irrelevante sobre o total, não tendo impacto significativo no total.

Porém, a pergunta seguinte leva em conta a influência de cada uma delas neste processo: quanto cada uma das etapas concentrou em cada uma das proposições? O gráfico abaixo apresenta

a distribuição das proposições acima relacionadas com a concentração de tempo em cada uma destas etapas.

Gráfico 7 - Concentração do tempo total em cada etapa do processo legislativo (histograma)



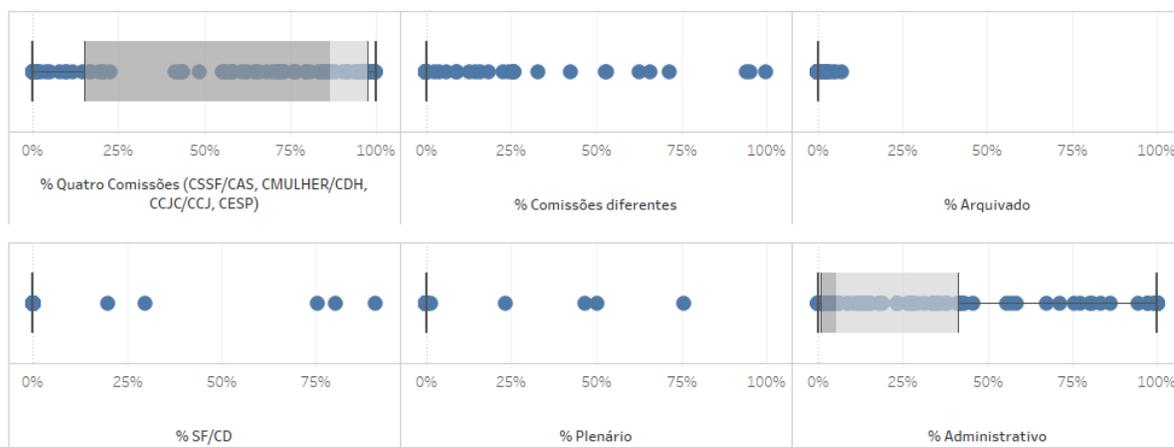
FONTE: elaborado pelo autor.

Tal como verificado acima, observa-se que a concentração de tempo nas quatro comissões e em questões administrativas são fatores de grande impacto na tramitação. Já o tempo gasto em Plenário e na outra Casa (CD ou SF) demonstram que, respectivamente, as sete e cinco proposições nas quais estão presentes possuem uma concentração alta de tempo.

Assim, visto o quanto cada etapa do processo legislativo está presente na quantidade total de proposições e o quanto de tempo cada uma delas concentra, bem como a distribuição das proposições, resta somente entender de que forma elas se dispersam: o tempo gasto em determinada etapa do processo legislativo é semelhante dentro do conjunto de proposições ou então as

proposições estão dispersas pelos valores de concentração? O gráfico e tabela abaixo nos ajudam a entender essa questão.

Tabela 9 - Concentração do tempo total em cada etapa do processo legislativo (boxplot)



FONTE: elaborado pelo autor.

Tabela 10 - Resumo dos dados sobre tempo total em cada etapa do processo legislativo

Quatro comissões		Comissões diferentes		Arquivado	
Média:	64%	Média:	5%	Média:	0%
Desvio padrão:	40,6%	Desvio padrão:	16,6%	Desvio padrão:	0,8%
Mínimo:	0%	Mínimo:	0%	Mínimo:	0%
Primeiro quartil:	16%	Primeiro quartil:	0%	Primeiro quartil:	0%
Mediano:	87%	Mediano:	0%	Mediano:	0%
Terceiro quartil:	98%	Terceiro quartil:	0%	Terceiro quartil:	0%
Máximo:	100%	Máximo:	100%	Máximo:	7%

SF ou CD		Plenário		Administrativo	
Média:	2%	Média:	1%	Média:	28%
Desvio padrão:	10,8%	Desvio padrão:	7,7%	Desvio padrão:	36,9%
Mínimo:	0%	Mínimo:	0%	Mínimo:	0%
Primeiro quartil:	0%	Primeiro quartil:	0%	Primeiro quartil:	1%
Mediano:	0%	Mediano:	0%	Mediano:	5%
Terceiro quartil:	0%	Terceiro quartil:	0%	Terceiro quartil:	42%
Máximo:	91%	Máximo:	76%	Máximo:	100%

FONTE: elaborado pelo autor.

A primeira coisa que notamos é que três etapas se destacam com muitas proposições (Quatro comissões, Comissões diferentes e Administrativo) e três não possuem tanta representação (Arquivadas, SF/CD e Plenário). No arquivamento, há uma diferença na questão da dispersão das proposições comparado com o tempo no SF/CD e em Plenário. Enquanto naquele o desvio padrão é 0,8% em torno da média, nestes é de 10,8% e 7,7%. Tanto as médias e medianas estão em 0% em razão da baixa quantidade de proposições representadas. Isso indica que nas arquivadas elas estão mais próximas de um ponto e há uma uniformidade nesse comportamento. Já no SF/CD e Plenário as proposições estão dispersas e não demonstram, ao menos aqui e com estas informações, um comportamento específico para esta etapa. Algumas gastam pouco tempo de sua tramitação no Plenário, por exemplo, enquanto outras gastam pouco.

Esse mesmo tipo de dispersão nas proposições vemos nas outras três etapas com mais representações. Comparando as Quatro comissões com a Administrativa, notamos uma diferença importante. Na primeira o mediano é de 87% e na segunda de 5%. Enquanto 90 proposições concentram mais de 87% do seu tempo total de tramitação nas Quatro comissões, 90 também gastam até 5% do seu tempo em questões administrativas. Como o terceiro quartil é de 42%, então 25% das proposições estão entre 5 e 42% de concentração do seu tempo total e outros 25% estão entre 42 e 100%. É possível, até colocar como hipótese se essas proposições se cruzam, dado que quanto mais tempo de deliberação gasto nas comissões, menos tempo total estaria em questões administrativas. Porém, é possível que proposições tenham muito tempo gasto da sua tramitação em comissões e também em questões administrativas.

Ainda assim, o que chama atenção é que há uma grande quantidade de proposições com gasto considerável de tempo na sua tramitação em questões administrativas e que, no conjunto, representam 23,9% do tempo total de tramitação. Esse percentual poderia ser baixo caso, por exemplo, uma proposição com 80% do seu tempo gasto em questões administrativas tivesse um total de tramitação baixo. Porém, correlacionando os quatro últimos gráficos e tabelas notamos que essa etapa, além de estar presente numa quantidade alta de proposições (177), em 25% delas a concentração de tempo total de tramitação está entre 42 e 100%, cuja quantidade de tempo consome 77.824 dias do processo legislativo.

Tendo em vista estas conclusões, podemos perceber que as comissões, além de estarem presentes em grande parte das proposições, também consomem grande parte do tempo de tramitação total delas, demonstrando que o lugar deliberativo está sendo efetivamente ocupado e

efetivo. Contudo, há também um conjunto de proposições que possui um percentual considerável de tempo gasto em questões administrativas, algumas até de forma exagerada, ocupando 100% do seu tempo de tramitação. Há dois questionamentos possíveis sobre isso. O primeiro é se esse tempo é uma ineficiência do sistema, podendo ser otimizado com procedimentos mais simples ou até mesmo a desburocratização de alguns deles. O segundo diz respeito ao caráter deliberativo, pois é possível que a deliberação esteja acontecendo também em esferas ou utilizando canais informais do processo legislativo.

Nos próximos dois tópicos aprofundaremos as investigações sobre essas duas principais etapas do processo legislativo. Na primeira, a conexão entre Relatoria e Comissão nas comissões, e na segunda a questão dos gargalos administrativos.

3.3.4. COMISSÕES E RELATORIA

A seguir, temos como objetivo apresentar a quantidade de proposições que as respectivas comissões são instadas a se manifestar, seguidas do percentual do total.

Tabela 11 - Quantidade de proposições analisadas em cada Comissão

Comissão	Quantidade	% do total	Quantidade de tempo (dias/anos)	% do total de tempo	Média tempo (d)/qt
CSSF/CAS	78	43,3%	100.365/274,9	30,9%	1286,7
CMULHER/CDH	23	12,8%	9.676/26,5	3,0%	420,7
CCJC/CCJ	87	48,3	88.624/242,8	27,2%	1018,7
CESP	4	2,2%	1.746/4,8	0,5%	436,5
TOTAL	147	81,7	200.411/549,1	61,6%	1363,3

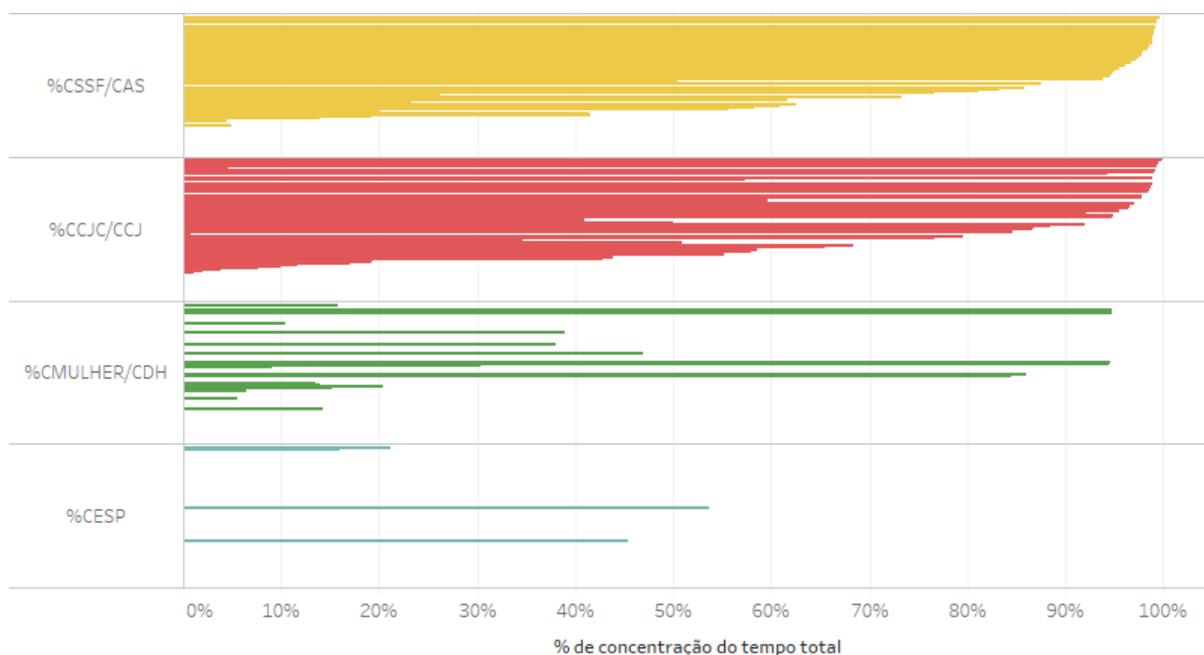
FONTE: elaborado pelo autor.

Nota-se que apesar dessas quatro comissões estarem presentes em 81,7% das proposições (147), tanto a CCJC quanto a CSSF não chegam a representar nem metade das proposições sozinhas. Significa que não há uma preponderância entre elas, mas sim complementaridade. A CSSF, apesar de estar presente em menos proposições, é a que mais consome tempo na tramitação das proposições. A CMULHER, inclusive, possui o percentual mais baixo dentre as quatro comissões, mas esse fato se justifica em razão da sua data de criação, em 28/04/2016. A questão é

que em aproximadamente dois anos passaram por ela 23 proposições, mas o tempo gasto na comissão é bastante baixo, comparável à CESP, com apenas quatro proposições.

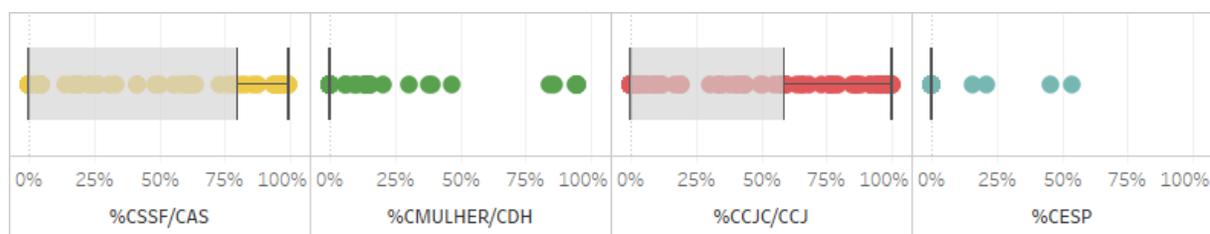
Seguindo a mesma estrutura de apresentação do tempo total, podemos repetir à pergunta antes realizada: quanto cada uma das quatro comissões concentrou em cada uma das proposições? Como é a dispersão das concentrações para cada proposição em razão das comissões? Os gráficos abaixo representam a distribuição das proposições com a concentração de tempo em cada uma dessas comissões.

Gráfico 8 - Concentração do tempo total em cada uma das quatro comissões principais (histograma)



FONTE: elaborado pelo autor.

Gráfico 9 - Concentração do tempo total em cada uma das quatro comissões principais (boxplot)



FONTE: elaborado pelo autor.

Tabela 12 - Resumo dos dados sobre concentração de tempo em cada comissão

%CSSF/CAS		%CMULHER/CDH		%CCJC/CCJ		%CESP	
Média:	31%	Média:	6%	Média:	27%	Média:	1%
Desvio padrão:	41,9	Desvio padrão:	19,9%	Desvio padrão:	38,3%	Desvio padrão:	5%
Mínimo:	0%	Mínimo:	0%	Mínimo:	0%	Mínimo:	0%
Primeiro quartil:	0%	Primeiro quartil:	0%	Primeiro quartil:	0%	Primeiro quartil:	0%
Mediano:	0%	Mediano:	0%	Mediano:	0%	Mediano:	0%
Terceiro quartil:	81%	Terceiro quartil:	0%	Terceiro quartil:	58%	Terceiro quartil:	0%
Máximo:	100%	Máximo:	95%	Máximo:	100%	Máximo:	54%

FONTE: elaborado pelo autor.

Notamos que CSSF e CCJC possuem médias e desvios padrões semelhantes. Tanto seus mínimos, máximos, medianos e primeiros quartis são iguais. O que os difere para efeitos de distribuição é o terceiro quartil. Na CSSF, 25% das proposições concentram nesta comissão mais de 81% do seu tempo total enquanto que na CCJC 58%.

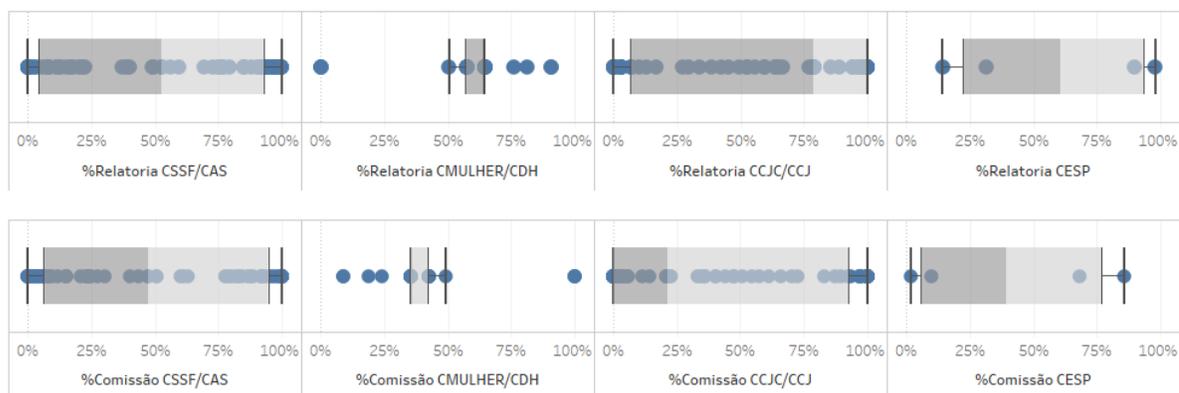
Na CMULHER, entendemos porque a média de tempo gasto na comissão por proposição é tão baixa, tendo em vista que a média é apenas de 6% com um desvio padrão menor que nas outras comissões. Ainda assim, tanto na CMULHER quanto na CESP notamos que o número baixo de proposições representadas as colocam como *outliers* na distribuição, dado que tanto o primeiro quanto o terceiro quartil são 0%.

Portanto, concluímos que a CSSF é um órgão que concentra tempo considerável nas proposições. Por ser a primeira Comissão permanente e de mérito que analisa as proposições, é possível que ela tenha um papel importante neste processo deliberativo a fim de bloquear matérias, assuntos ou certos interesses que divirjam de determinada pauta ou agenda política em vigor. Por isso que é preciso detalhar cada comissão nos seus principais atores: Relatoria e Comissão. O objetivo é aprimorar a investigação sobre essa concentração de tempo e compreender como se dá a relação entre eles.

No próximo gráfico (*bloxspot*) apresentamos a distribuição de tempo em cada comissão para cada proposição em razão dessas duas variáveis. O objetivo é perceber se a ordenação é padronizada ou concentrada em tempos específicos. Se os pontos estiverem bem distribuídos significa que há proposições que levam muito tempo nas mãos da Relatoria e outras pouco com a Comissão, e vice-versa. Caso elas estejam concentradas em um ponto específico significa que um

desses dois (ou até mesmo os dois concomitantemente) estão dominando o tempo gasto na deliberação em determinada comissão.

Gráfico 10 - Percentual de concentração de tempo total em cada comissão para cada proposição em razão da Relatoria e Comissão (boxplot)



FONTE: elaborado pelo autor.

Tabela 13 - Resumo dos dados sobre concentração de tempo total em cada comissão para cada proposição em razão da Relatoria e Comissão

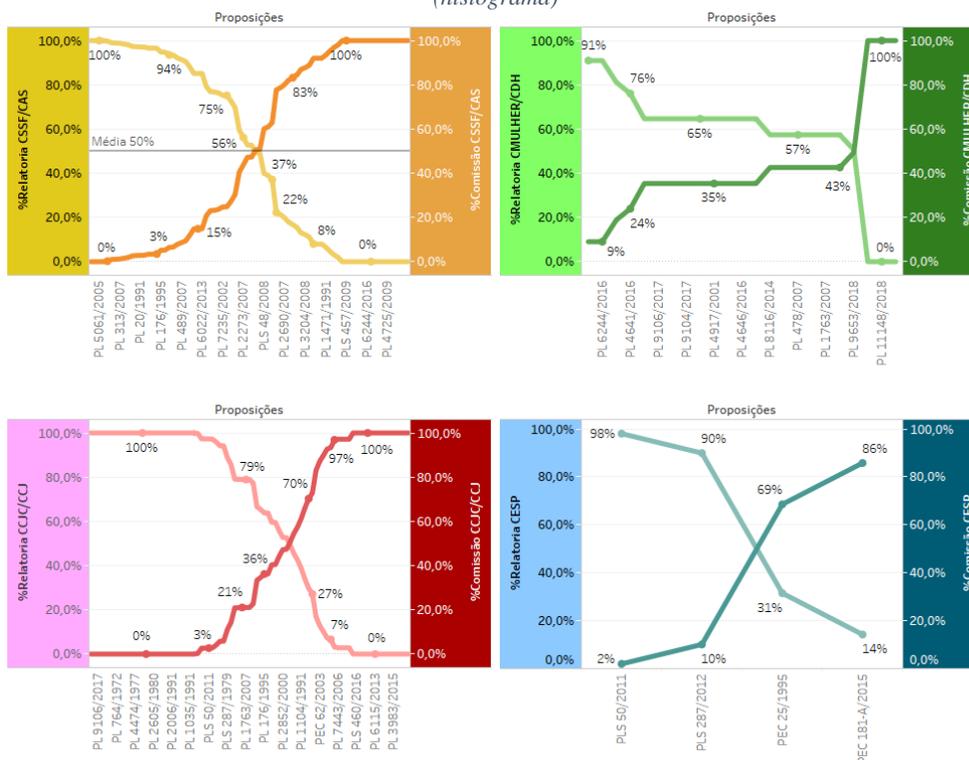
%Relatoria CSSF/CAS		%Relatoria CMULHER/CDH		%Relatoria CCJC/CCJ		%Relatoria CESP	
Média:	50%	Média:	57%	Média:	60%	Média:	58%
Desvio padrão:	0,411	Desvio padrão:	0,2483	Desvio padrão:	0,419	Desvio padrão:	0,4179
Mínimo:	0%	Mínimo:	0%	Mínimo:	0%	Mínimo:	14%
Primeiro quartil:	5%	Primeiro quartil:	57%	Primeiro quartil:	7%	Primeiro quartil:	27%
Mediano:	53%	Mediano:	65%	Mediano:	79%	Mediano:	61%
Terceiro quartil:	93%	Terceiro quartil:	65%	Terceiro quartil:	100%	Terceiro quartil:	92%
Máximo:	100%	Máximo:	91%	Máximo:	100%	Máximo:	98%

%Comissão CSSF		%Comissão CMULHER		%Comissão CCJC		%Comissão CESP	
Média:	50%	Média:	43%	Média:	40%	Média:	42%
Desvio padrão:	41,1%	Desvio padrão:	24,83%	Desvio padrão:	41,9%	Desvio padrão:	41,79%
Mínimo:	0%	Mínimo:	9%	Mínimo:	0%	Mínimo:	2%
Primeiro quartil:	7%	Primeiro quartil:	35%	Primeiro quartil:	0%	Primeiro quartil:	8%
Mediano:	47%	Mediano:	35%	Mediano:	21%	Mediano:	39%
Terceiro quartil:	95%	Terceiro quartil:	43%	Terceiro quartil:	93%	Terceiro quartil:	73%
Máximo:	100%	Máximo:	100%	Máximo:	100%	Máximo:	86%

FONTE: elaborado pelo autor.

Tomando como exemplo a distribuição de tempo entre Relatoria e Comissão, a CSSF/CAS possui uma média de exatos 50% e um mediano de 53% para Relatoria e 47% para Comissão. Nota-se que os valores estão muito próximos e a representação do *boxplot* acima é bastante parecida em ambos os casos, bem como o cruzamento do eixo vertical e horizontal no gráfico abaixo aparecem bem centralizados. A média é verificada pela linha horizontal, tendo como objetivo demonstrar a concentração dos dados de uma distribuição com o ponto de equilíbrio das frequências em um histograma. Nesse sentido, na CSSF/CAS, verificamos que metade do tempo está com a Relatoria e metade com a Comissão para deliberação. Porém, importante também verificar o desvio padrão: medida de dispersão dos dados em torno de média amostral. Um número alto indica que os pontos dos dados estão espalhados por uma ampla gama de valores, como é o caso da CCSF/CAS, que possui desvio padrão de 41,1%, ou seja, os valores variam 41,1% acima e abaixo da média, 50%. Esse mesmo comportamento também acontece na CCJC/CCJ e na CESP. Contudo, na CMULHER/CDH aconteceu um fenômeno inverso. Apesar da média ter um valor parecido com o da CESP e da CCJC/CDH, seu desvio padrão é de 24,8%, um valor mais baixo, indicando uma dispersão menor em torno da média.

Gráfico 11 - Percentual de concentração de tempo na Relatoria e na Comissão em cada proposição em razão das comissões (histograma)



FONTE: elaborado pelo autor.

A CSSF tem uma média de 50%, mas um desvio padrão alto. Já a CMULHER/CDH possui médias Rel/Com de 60/40%, mas um desvio padrão baixo. No final das contas, os valores mínimos e máximo em todas as Comissões se aproximam dos limites de 0 e 100%.

Isso tudo indica que as proposições com passagem pela CSSF/CAS tiveram uma distribuição de tempo entre Relatoria e Comissão mais dispersa e variada, mas que se compensam, em relação às demais comissões. Porém, também indica que os tempos variaram bastante e os limites mínimo e máximo se aproximaram dos 0 e 100%. Não houve uma padronização temporal entre Relatoria e Comissão, ou mesmo a prevalência de um deles. A única comissão com comportamento diferente das demais nesse sentido foi a CMULHER que apresentou uma distribuição de proposições concentrada em torno das médias (Relatoria e Comissão).

Portanto, algumas conclusões podem ser feitas:

- A média em torno de 50% representa uma divisão uniforme de tempo entre Relatoria e Comissão nas Comissões, mas pode encobrir limites (valores extremos) muitos altos e uma distribuição variada e dispersa de tempos que se compensam, uniformizando as proposições.
- Um desvio padrão alto indica que a dispersão em torno da média que tempos na Relatoria/Comissão estão espalhados por uma ampla gama de valores, mas pode encobrir uma considerável concentração de proposições em determinado ponto cuja relação entre eles é equilibrada.
- A correspondência do mediano das proposições com o cruzamento vertical, tal como na CSSF/CAS, indicaria que em metade delas prevaleceu o tempo da Relatoria e na outra metade prevaleceu o tempo da Comissão. Contudo, o tempo da Relatoria prevaleceu à Comissão na maioria das proposições dado que o cruzamento sempre ocorreu à direita do mediano das proposições, especialmente na CMULHER/CDH.

Podemos propor algumas questões a partir disso:

- Há um ponto perfeito para o equilíbrio? Seria o ideal 50% para Relatoria e 50% para Comissão? Por quê?
- O cruzamento vertical entre Relatoria e Comissão em todas as comissões analisadas demonstra que em certas proposições prevalece um e em outras prevalece o outro no tempo de deliberação. Caso não houvesse esse cruzamento, significaria que em

todas elas ou Relatoria ou Comissão prevaleceria sempre. Essa opção seria melhor, pior ou indiferente para a qualidade deliberativa¹⁷³?

3.3.5. CONCLUSÕES

Dadas as análises acima, podemos fazer um resumo dos principais pontos levantados acerca do tempo de tramitação nas proposições sobre aborto no Congresso Nacional.

- Tempo total de tramitação:
 - 50% das proposições estão abaixo de 1069 dias.
 - Min e max do *bloxspot* (168 proposições): 1 e 5195 dias.
 - Tempo em Plenário é praticamente igual ao gasto na outra Casa.
 - Pouco tempo gasto em arquivamento e bem uniforme.
 - Quatro comissões:
 - Consomem 61,6% do tempo de tramitação das proposições.
 - Dispersão alta. Mediana em 87%. Terceiro quartil em 98%: 25% das proposições concentram entre 87% e 98% e 25% entre 98% e 100%.
 - Administrativo
 - Consomem 77824 dias das proposições, 23,6% do total.
 - Média de 14,6 meses para cada proposição.
 - Dispersão alta. Mediana em 5%. Terceiro quartil em 42%: 25% das proposições concentram entre 5 e 42% e 25% entre 42 e 100%.
 - Ineficiência nos procedimentos ou deliberação informal?
- Tempo nas quatro comissões:
 - Quatro comissões estão presentes em 80,1% das proposições:
 - CSSF/CAS presente em 78 proposições.
 - CCJC/CCJ presente em 87 proposições.
 - CMULHER/CDH presente em 23 proposições.
 - Terceiro quartil: 25% das proposições que passaram pela:
 - CSSF concentraram acima de 81% do seu tempo total.
 - CCJC concentraram acima de 58%.
 - CMULHER concentraram 0%.
 - Média: CSSF 31%, CMULHER 6% e CCJC 27%.

¹⁷³ Vale uma observação acerca dessa prevalência. Para responder esta pergunta é necessário excluir os valores de 0 e 100%, pois a negação de Relatoria ou Comissão torna impossível a existência e aprovação de qualquer proposição dentro de uma comissão.

- O tempo médio em cada proposição gasto na CMULHER é parecido com o da CESP. Nesse sentido, média baixa (6%), desvio padrão baixo (19,9%), poucas proposições (23). Gasto médio em cada proposição: 420 dias.
- Relatoria e Comissão
 - Em todas as comissões a Relatoria teve média mais alta que a Comissão.
 - CMULHER: distribuição de tempo entre Rel/Com concentrado em torno das médias (desvio padrão pequeno).

Basicamente, há duas questões que se destacam como gargalos desse processo legislativo e merecem uma atenção especial. A primeira é o tempo concentrado em questões administrativas, que pode sugerir uma ineficiência por parte dos procedimentos ou também uma deliberação informal, fora das comissões e do regular processo legislativo.

A segunda é referente à Relatoria, cuja concentração do tempo é, em média, superior ao tempo para deliberação da Comissão. Certo é que, havendo um consenso para sua aprovação, é possível que se coloque em pauta para votação da Comissão imediatamente após a liberação do parecer pela Relatoria. Se esse comportamento fosse generalizado, não haveria dispersão significativa das proposições, se concentrando num ponto próximo de 100% para a Relatoria. Contudo, ainda que este comportamento não seja visto de maneira uniforme em qualquer uma das comissões investigadas, também não é possível dizer que se trata de um ponto ótimo ou desejável, até porque é preciso que haja um tempo para discussão entre os/as parlamentares para aprovação ou rejeição da matéria (parecer). Se esse tempo é maior ou menor que o tempo usado pela Relatoria, trata-se de outra questão.

Nesse sentido, o que se percebe é o uso de estratégias legislativas para restrição da participação (H11). Pela análise temporal das proposições, alguns participantes estão concentrando de forma arbitrária o poder de deliberação. A Relatoria pode não apresentar parecer, a Presidência da Comissão pode não colocar para pauta de julgamento e não muitas das questões que deveriam estar sendo deliberadas nas Comissões ou em Plenário está sendo feito nos bastidores. Acredita-se que a grande questão não é a validade desses procedimentos, mas a ausência de controle sobre eles.

Não foi percebido qualquer tipo de cobrança formal (e muito menos sanção) para a Relatoria proferir o parecer quando estiver sem se manifestar por muito tempo. Da mesma forma, tanto no Plenário quanto nas Comissões, a Presidência tem poder para definição da agenda, ficando a seu critério quando colocar em pauta. Essa ausência de controle sobre a Presidência faz com que o tempo administrativo e também discussões extraprocessuais se tornem praxe. Vê-se que há uma

ausência regulatória nos procedimentos de controle (H14) que, no final das contas, estão restringindo a comunicação dos seus participantes.

O resultado é que cada vez menos se busca um consenso (H7). Uma coisa é não o atingir, mas buscá-lo. Outra é sequer esforçar-se para tal. Essa preocupação deriva da apresentação cada vez menor de pareceres, concentração de tempo na Relatoria (maior que na Comissão), quantidade de tempo em questões administrativas e a falta de padronização no comportamento das proposições. Este último, em especial, reflete um comportamento aleatório (ou ao menos inexequível de ser percebido com as informações atuais). Para um processo legislativo, essa questão é problemática dado que se trata de uma esfera pública com assuntos importantes para a nação (ou deveria ser).

A restrição a participação causada por membros ativos do Congresso Nacional, a ausência de controles procedimentais para fomentar o debate (quanto este está obstruído) e quando não se verifica um padrão sensível nos comportamentos parlamentares, vemos um caos. E nessa obscuridade que ganha potência desordem, a ausência de tempo, falta de esperança e a imposição arbitrária de vontades entre seus personagens (ainda que de forma oculta).

A preocupação maior é o impacto desses atos para a democracia brasileira caso se perdue (e intensifique) cada uma desses fatores.

3.4. TEMAS¹⁷⁴

Resumo: o aumento do número de proposições legislativas no Congresso Nacional evidencia um interesse cada vez maior na regulação da sociedade através do ordenamento jurídico. A pergunta motivadora é: como se dá a produção legislativa no Brasil sobre o tema aborto? Quais os discursos normativos produtivos e seus impactos no ordenamento jurídico brasileiro? A intenção é verificar como os projetos se comportam durante a história legislativa brasileira e sobre quais temas eles discutem. A conclusão é que, no tema do aborto, o Poder Legislativo brasileiro ainda é bastante repressivo na regulação da sexualidade ao passo que grande parte da sua produção diz respeito a projetos envolvendo o aspecto criminal do aborto.

3.4.1. APRESENTAÇÃO

Quais matérias relacionadas ao aborto são discutidas no Congresso Nacional? Que tipo de discursos normativos são produzidos pelo(a)s parlamentares a fim de modificar o ordenamento jurídico brasileiro? De que forma esses discursos impactam na democracia brasileira e nos canais de deliberação?

No intuito de compreender como as comunicações são realizadas é preciso identificar o que está discutindo. A sexualidade possui diversos sentidos e definições, a depender da cultura, do momento e da temática analisada. Se ela é um fator social, então se relaciona com as dinâmicas do poder. E quando essas dinâmicas do poder estão em intensa renegociação, a própria dinâmica da sexualidade é questionada e sofre alterações em seus padrões. Uma análise histórica sobre a sexualidade descreve fases de estabilidade e instabilidade do conteúdo das práticas sexuais dentro de padrões que se distinguem hierarquicamente, sendo que a partir de um parâmetro hegemônico de sexualidade, conseguimos encontrar as demais práticas e valores sexuais em uma escala decrescente de aceitabilidade social, desde os comportamentos mais aceitáveis até aqueles mais abjetos e reprováveis¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Este capítulo é um aprimoramento de três artigos já publicados: i) SGANZERLA, Rogerio. Aborto e Congresso Nacional: uma análise crítica do cenário legislativo. In: **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum. 2017, ano 17, nº 67, jan./mar. 2017, p. 291-320; ii) SGANZERLA, Rogerio; MONICA, Eder Fernandes. O caráter repressivo na legislação sobre aborto no Brasil. In: **Revista de Direito Brasileira**, v. 20, n. 8, p. 215-228, Mai./Ago. 2018 e iii) SGANZERLA, Rogerio. Criminalização do aborto na Câmara dos Deputados. **11º Encontro da ABCP**, Curitiba, Paraná, 2018. Disponível em: https://cienciapolitica.org.br/___arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYQS.pdf

¹⁷⁵ BUTLER, Judith; RUBIN, Gayle. Tráfico sexual – entrevista. In: **Cadernos Pagu**. n. 21. Campinas, 2003, p. 157-209.

Por isso, trazemos as análises do prof. Eder Fernandes Monica¹⁷⁶ sobre a aplicação da moralidade sexual ao direito e, especialmente, ao processo legislativo. Cada fase corresponde a períodos que produzem sentidos específicos de moralidade sexual, fornecendo elementos para definirmos os tipos de sexualidade a partir dos momentos históricos e da cultura analisada. Assim, historicamente são construídas sexualidades hegemônicas e marginais dentro de uma política sexual que, a partir de um significado específico, institui formas de regulação das condutas sexuais que refletem as próprias dinâmicas do poder¹⁷⁷. O direito e a legislação sexual – que tocam o corpo e a sexualidade humana – são formas específicas de regulação das condutas e demandam uma análise cuidadosa por serem um dos principais aparatos das dinâmicas de poder, auxiliando significativamente a constituição das políticas sexuais. Dada a objetividade da documentação legislativa e jurisprudencial sobre questões de sexualidade, é possível o desenvolvimento de uma análise sobre essas políticas a partir do sistema jurídico-legislativo brasileiro, dentro de uma conjuntura maior de estudos sobre políticas sexuais e sobre a história e as fases da sexualidade moderna, tanto do Ocidente quanto especificamente do Brasil. A própria dinâmica de modificação do conteúdo e sentido dos direitos que se relacionam com o aborto fornece elementos para a melhor compreensão da política sexual de uma determinada cultura.

No caso da presente análise, o mapeamento da legislação sobre o aborto fornece uma percepção apurada sobre o controle da corporalidade feminina e a elaboração de políticas sexuais em consequência de determinadas posições políticas expressas na legislação. As perspectivas giram sempre em torno de uma compreensão liberal a respeito do sujeito, com dois grandes focos de tensão: a autonomia corporal da mulher e suas possibilidades de dispor de seu próprio corpo, e a proteção da suposta vida do feto enquanto sujeito também merecedor de proteção.

Nesse sentido, os discursos normativos produzidos no início (por meio das apresentações) e também durante o processo legislativo (por meio de emendas e substitutivos), indicam a direção das discussões e também podem levantar possíveis hipóteses para erosões e bloqueios nos canais de deliberação.

¹⁷⁶ SGANZERLA, Rogério; MONICA, Eder Fernandes. O caráter repressivo na legislação sobre aborto no Brasil. In: **Revista de Direito Brasileira**, v. 20, n. 8, p. 215-228, Mai./Ago. 2018

¹⁷⁷ O conceito de sexualidade utilizado é amplo, para abarcar as discussões mais específicas tanto sobre direitos reprodutivos, quanto de direitos sexuais, no tocante ao estado atual sobre a política sexual referente ao aborto, preocupando-se com os sujeitos que dão significado à sexualidade, dentro do contexto do sistema representativo democrático parlamentar.

No tema do aborto, das 180 proposições investigadas (1949-2019), apenas duas foram transformadas em lei: uma delas trata de questões envolvendo direitos trabalhistas (Lei nº 8.921/1994) e outra trata da contravenção penal de anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto (Lei nº 6.734/1979). Esta última, alterou a Lei de Contravenções Penais ao excluir a expressão “ou evitar a gravidez” como causa de punição para o anunciante de processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto.

Somado a elas, citam-se outras regulamentações anteriores a 1949 ainda vigentes até hoje: i) Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940); ii) Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/1941); iii) Consolidação de Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/1943).

Entretanto, diversas outras proposições (PECs, PLPs, PLs, PLS, PDCs) já tramitaram visando modificar esse quadro, seja criando novas regulamentações, revogando as atuais ou simplesmente alterando o texto normativo, qualquer que seja sua hierarquia jurídica. Todas as 180 proposições foram categorizadas em 13 temas, podendo uma proposição conter mais de um tema caso o discurso normativo presente no seu texto assim se enquadrasse. Diz-se discurso normativo o texto legal presente em cada proposição visando a regulamentação de determinada conduta, fato ou funcionamento na sociedade.

Logo, a categorização destes textos (discursos) normativos em temas possibilita identificar que tipos de enunciados jurídicos estão sendo pretendidos e sobre que matérias se pretende regular. Mais ainda, o mapeamento dos discursos normativos produzidos durante a história permite que se visualize todas as alternativas possíveis de modificações do ordenamento jurídico brasileiro e, assim, questionarmos quais desses futuros seriam/são desejáveis ou necessários a curto, médio e longo prazo. Permite também um debate se as opções que existiram/existentes são realmente as melhores ou mesmo se elas representam as necessidades da população, no caso em especial, as mulheres. Por isso, entender este quadro é essencial para compreender o caráter universal e representativo na produção discursiva sobre o aborto.

Cada projeto foi indexado a um grupo de acordo o tema principal discutido, mas poderia aparecer repetido em outros grupos caso abordasse tais temas de forma subsidiária. O gráfico a seguir representa a organização dos projetos nos grupos por tema principal e secundário. Logo, há projetos que estão em mais de um grupo. Tal representação leva em consideração o tema primário e secundário, fazendo com que o número total de temas representados seja maior que o número total de projetos. São 13 grupos que reúnem textos normativos relacionados a um assunto em

comum. Esses grupos são¹⁷⁸: (i) medicina¹⁷⁹, (ii) estatuto do nascituro¹⁸⁰; (iii) tipificação de novos crimes¹⁸¹; (iv) descriminalização do aborto¹⁸²; (v) aumento/agravamento de pena¹⁸³ (vi) redução/revogação do aborto legal¹⁸⁴; (vii) novas hipóteses de aborto legal¹⁸⁵; (viii) requisitos para a realização do aborto¹⁸⁶ (ix) outras hipóteses legais¹⁸⁷; (x) trabalho e assistência social¹⁸⁸; (xi) políticas públicas de de intervenção/informação/prevenção do aborto¹⁸⁹; (xii) manipulação genética¹⁹⁰ e (xiii) sustação de atos normativos¹⁹¹.

¹⁷⁸ Errata: nos trabalhos publicados anteriormente, especialmente em 2016 e 2017, as análises se limitavam apenas aos projetos de lei (PL). Em 2018 e 2019, as publicações já continham as demais proposições (PECs, PLP e PDC), mas não tinham uma metodologia consistente para o fechamento do banco de dados. Com a definição de um marco conceitual deu-se mais solidez ao banco de dados e também às análises. Contudo, frisa-se, não há divergências na contagem dos discursos produzidos desde a primeira publicação para a atual. O que houve foi um aprimoramento das categorias metodológicas utilizadas a fim de melhor compreender e problematizar as questões trazidas nos discursos normativos. Nesse sentido, as conclusões teóricas e analíticas provenientes daqueles trabalhos, em grande parte, permanecem as mesmas.

¹⁷⁹ Medicina: abordar o uso de medicamentos, intervenção médica ou qualquer matéria aplicável essencialmente a profissionais da saúde.

¹⁸⁰ Estatuto do nascituro: proposições específicas que visavam a criação de um estatuto aplicável ao nascituro.

¹⁸¹ Tipificação de novos crimes: criminalizar nova conduta além das atuais previstas na legislação ordinária e complementar.

¹⁸² Descriminalização do aborto: abordar a interrupção da gravidez ou a supressão do art. 124 do Código Penal.

¹⁸³ Aumento/agravamento de pena: propor uma majoração da pena do crime de aborto ou propor um agravamento no tratamento da conduta.

¹⁸⁴ Redução/revogação do aborto legal: propor uma supressão do art. 128 do Código Penal ou diminuição das hipóteses de aborto legal.

¹⁸⁵ Novas hipóteses de aborto legal: propor a ampliação e novas hipóteses de aborto legal além das existentes no art. 128 do Código Penal.

¹⁸⁶ Requisitos para a realização do aborto: imposição de requisitos legais para a realização do aborto, tais como prazos, consentimento do marido e companheiro e também exames.

¹⁸⁷ Outras opções legais: temas variados que não se enquadram nas categorias utilizadas.

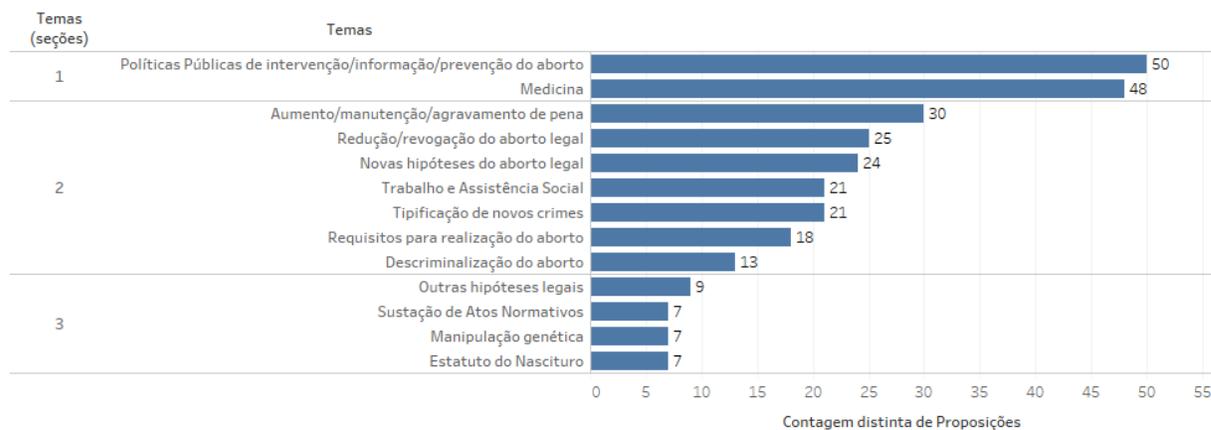
¹⁸⁸ Trabalho e assistência social: abordar questões sobre a aplicação da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) ou que tangenciassem as relações de trabalho.

¹⁸⁹ Políticas públicas de de intervenção/informação/prevenção do aborto: abordar uma política pública específica sobre a prática do aborto, inclusive voltada para as mulheres ou para o nascituro, podendo abarcar causas, consequências ou, ainda, qualquer alusão à prevenção, informação ou que intervenção sobre o procedimento abortivo.

¹⁹⁰ Manipulação genética: fertilização ou concepção in vitro, aplicável a Lei 11.105/2005.

¹⁹¹ Sustação de atos normativos: Projetos de Decreto Legislativo (PDC), cujo objetivos são de sustar os efeitos de atos normativos do Executivo ou do Judiciário.

Gráfico 12 - Quantidade de proposições presentes em cada tema

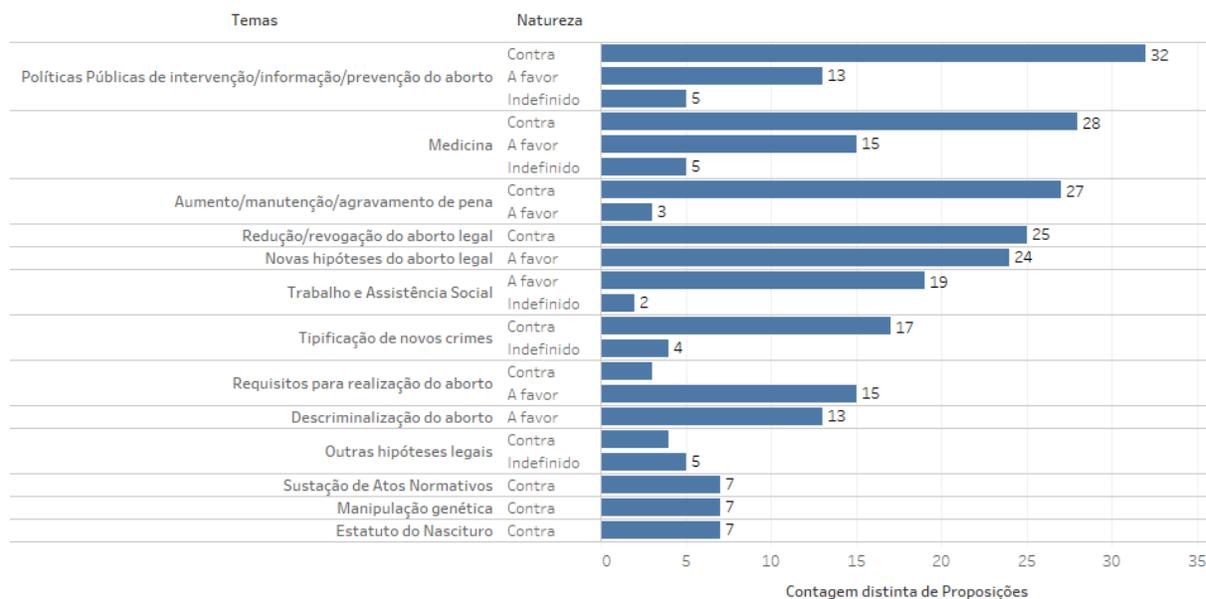


FONTE: elaborado pelo autor.

Percebe-se que há três seções de interesse. A primeira, formada pelos temas políticas públicas e medicina, se destaca das demais pela quantidade de proposições por tema. Como a categoria “tema” pode estar mais de uma vez dentro de uma proposição, este número não necessariamente coincide com soma das frequências dos temas nas seções. A primeira seção, por exemplo, está presente em 81 proposições (45%), ou seja, dois temas estão presentes em quase metade das proposições e visam regular aspectos da medicina e a tentativa de solução de problemas sociais. Contudo, a segunda seção, formada basicamente por temas sobre a criminalização do aborto, está presente em 116 proposições (64,4%). Isso significa que, apesar das frequências nesta seção serem menores, o fato de estarem presentes em mais proposições e também conter uma maior quantidade de temas nesta seção, há um relativo consenso sobre aquilo que é prioritário como pauta de necessidade políticas para os/as parlamentares presentes no Congresso Nacional: criminalização do aborto. Por fim, o terceiro setor, apesar de pouco representativo no total de proposições (25/13,9%) contém temas de relevante importância, tais como estatuto do nascituro e sustação de atos normativos, a serem discutidos posteriormente.

Utilizando a classificação de “natureza” para análise dos temas, percebe-se que em todas (exceto aquelas que são em essência estritamente a favor, tais como descriminalização do aborto e novas hipóteses de aborto legal) o número de proposições contra é consideravelmente maior que o número de proposições a favor, conforme abaixo.

Gráfico 13 - Quantidade de proposições temáticas em razão da natureza



FONTE: elaborado pelo autor.

Isso demonstra uma tendência constante e de intensa repressividade, não só contra a sexualidade em geral, mas também sobre o aborto. No próximo subcapítulo, será feita uma análise sobre este argumento a partir das proposições para, assim, detalhar alguns temas de interesse em razão do seu objeto. O intuito é compreender as consequências do uso prolongado e sistêmico de características repressivas no discurso normativo para o processo legislativo e nos canais de deliberação.

3.4.2. QUESTIONAMENTOS INICIAIS

a) Democracia deliberativa procedimentalista

H1: os destinatários e as destinatárias dessa ordem jurídica investigada são ao mesmo tempo seus autores e autoras?

H3: os direitos fundamentais estão sendo respeitados no decorrer do processo legislativo?

b) Participação paritária

B1: de que forma o processo legislativo está permitindo a participação na formulação, estipulação e adoção de normas gerais e decisões políticas coletivas no tema sobre aborto?

B3: estão sendo utilizados procedimentos dialógicos a fim de resolver questões que interessam a todo o mundo nos quais todos são participantes?

c) Ética do discurso

H10: a argumentação está sendo utilizada como mediadora da integração social com base no princípio da solidariedade?

F3: o modelo de discurso presente possibilita a interpretação de quais são as necessidades a serem reivindicadas politicamente?

F4: as melhores interpretações de necessidades estão sendo alcançadas por meio de processos comunicativos?

B2: estes pressupostos estão presentes nos discursos proferidos nas proposições sobre aborto?

F1: o processo deliberativo está permitindo a discussão de diversas questões possíveis (sem limitação prévia)?

3.4.3. REPRESSIVIDADE SEXUAL

A questão da moralidade e da religião está cada vez mais presente em discussões sobre a sexualidade. O correto e o incorreto se esbarram com práticas da sociedade e, cada vez mais, tendem a ser questionadas. Na história da civilização ocidental, pode-se dividir a sexualidade em duas fases principais para efeitos deste trabalho: a) a primeira mais repressiva, cujo intuito é a legitimação da sexualidade hegemônica; b) a segunda num sentido mais permissivo, desconstruindo os padrões sociais e não mais reprimindo condutas sexuais baseadas unicamente num padrão moral antes aceito como “correto”.

De certa forma, a dinâmica histórica do aborto coincide com a perspectiva da sexualidade e de gênero. Pode-se dizer que há três fases distintas para a mudança de paradigmas. Como bem esquematiza Giulia Galeotti na sua obra *História do Ab()rto*¹⁹², a primeira vai desde a Antiguidade

¹⁹² GALEOTTI, Giulia. **História do Ab()rto**. Trad. Sandra Escobar. Lisboa: Edições 70, 2003, p. 25-104.

até o final do século XVIII, passando pela Grécia Antiga, a civilização romana, a Idade Média e a Idade Moderna (repressiva). A segunda fase, também repressiva, muda radicalmente com a Revolução Francesa (1789). Já a terceira, permissiva, inicia nos anos 70 do século XX, quando as legislações começam a levar mais em consideração as exigências do outro sujeito da relação, tutelando direitos e escolhas da mulher, ainda que com limites e tempos diferentes de país para país.

Na primeira fase, da Antiguidade até o final do século XVIII, o aborto é uma coisa das mulheres. O senso comum não via no feto uma entidade autônoma, mas entende-o como parte do corpo materno. Esta visão pode sugerir que esta seja uma época na qual a mulher tinha poder e controle sobre seu corpo, sua identidade, voz e escuta. Contudo, ao contrário do que parece, a fundamentação do aborto ser algo possível está na ideia de sujeito e essência. O feto, somente quando amadurecido (e nascido), se torna uma entidade autônoma e independente da mãe. Como a “ciência” era uma construção de crenças e superstições populares, a gravidez era uma competência exclusivamente feminina, sendo a única utilidade da mulher. Sua existência encontrava sentido e justificação na condição da maternidade dentro do casamento ou que de qualquer das formas um homem estivesse disposto a assumi-las. Portanto, sem maternidade não há mulher. O órgão onde o feto está contido, e no qual recebe proteção, é designado como matriz ou mãe; poderá então a mulher existir sem ele? A “natureza” da mulher, assim, era a reprodução. A ênfase biológica da mulher estava em trazer filhos ao mundo na sua realização, sendo uma expectativa social através de uma passagem filha-mãe. E, como mulher, nunca chegará a ter o *status* de um homem. Ela será sempre inferior a ele, ainda que superior aos animais. Partiu-se de uma ideia inicial de inferioridade física do sexo feminino advinda da ideia de ser apenas um receptáculo passivo do sêmen do homem (Ésquilo), passando à visão aperfeiçoada de que o sêmen masculino possui uma *virtus* formativa que predis põe a matéria feminina, já dotada de alma vegetativa, a receber a alma sensitiva (Tomás de Aquino) para, então, haver o reconhecimento do sangue menstrual para a concepção, ainda que a força ativa do esperma masculino permaneça superior (Renascimento). Ou seja, caso algo desse errado na maternidade, o problema era sempre da mulher.

Essa visão persistiu até a metade do século XVIII com os ideais associados à Revolução Francesa (1789). Em 1791, por exemplo, depois de manifestos feministas de Olympe de Gouges (1748-1793) e Mary Wollstonecraft (1759-1797), houve a abolição do crime de sodomia na França,

medida que só foi adotada no Brasil durante o século XX¹⁹³. Em 1884, com a publicação do livro *A origem da família, propriedade privada e o Estado*, Friedrich Engels afirma que os homens, patriarcas, controlam a sexualidade feminina para assegurar a paternidade e o controle da transmissão da propriedade. Essa ideia, proveniente desde a idade média e moderna com os feudos e monarquias absolutistas, se enraizou na sociedade.

No século XX, por volta dos anos 20/30, surge a primeira onda do feminismo contemporâneo. Apesar da maioria das feministas não ter questionado ou desafiado o papel essencial da mulher no interior da família, reivindicaram o sufrágio e o direito à educação. Porém, ainda possuíam um argumento calcado na ideia de que seriam esposas e mães melhores, pois havia ainda uma associação estreita com a esfera doméstica e a responsabilidade da mulher com o privado era natural e inevitável. As principais expoentes foram Olympe de Gouges, Jeanne Deroin, Hubertine Auelert e Madaleine Pelletier. Em 1922, por exemplo, nasce a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, cujo objetivo era lutar pelo sufrágio feminino e o direito ao trabalho sem a autorização do marido.

A segunda onda do feminismo se caracteriza pelo questionamento dessas relações público-privadas, especialmente com a publicação do livro *O Segundo Sexo* (1949) por Simone de Beauvoir. Houve uma ruptura no pensamento que colocava a neutralização do gênero como consequência direta da diferença sexual e do seu potencial reprodutivo. Sua crítica se baseava que não se tratava de algo dado, definido pela biologia, natural, mas de arranjos que são constituídos socialmente. Assim, na construção de um conceito de gênero, elucida que a perspectiva da mulher

¹⁹³ Interessante reproduzir o contexto histórico brasileiro sobre a sodomia. “O sistema jurídico que vigorou durante todo o período colonial no Brasil e que criminalizava a sodomia foi o mesmo que existia em Portugal, ou seja, as Ordenações Reais, compostas pelas Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521) e, por último, as Ordenações Filipinas, que surgiram como resultado de um domínio castelhano. Ficaram prontas ainda durante o reinado de Filipe I, em 1595, mas entraram efetivamente em vigor em 1603, no período do governo de Filipe II. As penas previstas nas Ordenações Filipinas eram consideradas severas e bastante variadas, destacando-se o perdimento e o confisco de bens, o desterro, o banimento, os açoites, morte atroz (esquartejamento) e morte natural (forca). Vale lembrar que a Inquisição na Europa, iniciada no século XII, foi instaurada formalmente em Portugal em 1536 a pedido do Rei de Portugal, D. João III. É de salientar que a aplicação do direito no vasto espaço territorial do Brasil-Colônia não fazia parte das preocupações portuguesas, já que o objetivo da metrópole era principalmente assegurar o pagamento dos impostos e tributos aduaneiros, mas, mesmo assim, as Ordenações Filipinas foram a base do direito no período colonial. Foi a partir da Independência do Brasil em 1822 que os textos das Ordenações Filipinas foram sendo paulatinamente revogados, mas substituídos por textos que, de certa forma, mantinham suas influências. Primeiro surgiu o Código Criminal do Império (1830), que substituiu o livro V das Ordenações; em seguida foi promulgado o Código de Processo Criminal (1832), que reformou o processo e a magistratura. Em 1850 surgiram o Regulamento 737 (Processo Civil) e o Código Comercial. Os Livros I e II perderam a razão de existir a partir das Revoluções do Porto em 1820 e da Proclamação da Independência brasileira” (CARRARA, Sérgio (et al). **Curso de Especialização em Gênero e Sexualidade**. V.4 e 5. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2010, p.17).

se define em relação, e em oposição, ao homem, como um segundo sexo, o outro, em uma sociedade centrada no masculino¹⁹⁴. Esse movimento se estende pelas décadas de 1960 a 1980, preconizando a valorização do trabalho da mulher, o direito ao prazer e contra a violência sexual. As principais expoentes são Julia Kristeva, Hélène Cixous e Lucy Irigaray.

Na terceira onda, que teve início na década de 90, discutiu os parâmetros estabelecidos nas outras ondas, colocando em discussão a micropolítica. A reivindicação, então, era em torno daquelas mulheres subalternas (utilizando a expressão de Spivak), as mulheres negras. Os questionamentos até então trazidos abordavam as questões de uma mulher branca de classe média americana, enquanto as mulheres negras sequer tinham espaço de fala ou escuta.

Portanto, nota-se que a partir do século XX, com a intensidade dos debates e manifestações acerca da autodeterminação da sexualidade, diversas modificações ocorreram em torno de uma redefinição das políticas públicas sobre sexualidade e do papel da mulher dentro da sociedade.

Mas a questão que se faz é: no cenário legislativo, a politização da sexualidade, e especialmente o aborto, refletem e acompanham essa tendência mais permissiva?

Para responder esta pergunta é preciso situar que os debates e as necessidades políticas manifestadas mundialmente nas reivindicações feministas estão presentes nas proposições sobre aborto no Congresso Nacional, coadunando, assim, com a intensa politização da sexualidade vivenciada nas últimas décadas. Contudo, há também um intenso movimento contrário de repressão, seja no momento de apresentação, seja durante o processo legislativo. Grande parte disso deve-se às antigas tensões entre valores religiosos e moralidade social que hoje estão presentes e se intensificaram nos debates a respeito das condutas e práticas sexuais, mostrando que disputas sobre valores sexuais implicam disputas por poder¹⁹⁵.

Como bem analisa Eder Fernandes¹⁹⁶, o ponto inicial de uma análise mais ampla sobre a legislação sexual seria o momento em que o direito moderno brasileiro começou a se interessar pela sexualidade, principalmente quando assume uma noção individualista a respeito do sujeito de direitos. Verifica-se que há um aumento da legislação sexual e do controle sobre a corporalidade feminina, evidenciando ao mesmo tempo uma política repressiva e uma política que se abre para a

¹⁹⁴ BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**. Trad. Sérgio Millet. São Paulo: Difusão Européia, 1970.

¹⁹⁵ RUBIN, Gayle. **O tráfico de mulheres**: notas sobre a “economia política do sexo”. Recife: SOS Corpo, 1993

¹⁹⁶ SGANZERLA, Rogério; MONICA, Eder Fernandes. O caráter repressivo na legislação sobre aborto no Brasil. In: **Revista de Direito Brasileira**, v. 20, n. 8, p. 215-228, Mai./Ago. 2018

autonomia e autodeterminação da mulher no tocante às práticas abortivas, em um sentido mais progressista.

Afirma também que, aliando-se a outras pesquisas sobre a história da sexualidade, é possível perceber que a dinâmica sobre o conceito de sexualidade e sua relação com a legislação sexual é correspondente, ao menos em suas fases, com as dinâmicas experimentadas em outros países do Ocidente¹⁹⁷, pois nele há um grande investimento histórico em uma determinada concepção de sexualidade dependente de uma organização social baseada em um tipo de família, caracterizada pela heterossexualidade, pela monogamia e pelo privilégio às práticas sexuais orientadas para a procriação. A sexualidade interessante era aquela que proporcionasse a proteção desse núcleo familiar basilar da organização social. Desse modo, o casamento monogâmico e as finalidades de procriação das práticas sexuais eram o principal motivo de controle da política sexual, sendo as demais práticas de sexualidade vistas com muita tolerância pelo direito. Mais especificamente, as questões referentes ao matrimônio e sexualidade eram assuntos privados e controlados pela moralidade religiosa, conforme a tradição das Ordenações portuguesas em vigência até o final do século XIX. Com a laicização do Estado e a codificação civil de 1916, uma nova fase de produção de políticas sexuais se inicia, impulsionada pelo novo saber médico que passa a ditar novos saberes disciplinares sobre o corpo e a sexualidade. Essa novidade está presente em muitos âmbitos da sexualidade, pois o há uma nítida e crescente afirmação jurídico-legislativa sobre a sexualidade humana, constatada na legislação e na jurisprudência brasileira. No caso da legislação referente ao aborto, há nítida percepção de um aumento recente das discussões sobre aborto, geralmente ligada às questões de saúde e de planejamento familiar.

A legislação civil recepciona esse significado de sexualidade e institui políticas sexuais que vigiam moralmente a sexualidade marginal. A partir da noção de sujeito de direito, o sistema jurídico autoriza determinados desejos e repele práticas sexuais dissidentes. Assim, o próprio sistema jurídico afirma a identidade sexual e ajuda na construção histórica das sexualidades marginais, dado o seu papel preponderante em instituir a nova política sexual, agora regulada pelo estado e não mais pela tradição ou pela religião cristã, apesar de sua grande influência, até os dias atuais, na definição do significado da sexualidade, enquanto agente significador. Mesmo que o conteúdo da política sexual continuasse expressando o mesmo sentido que o do sistema de

¹⁹⁷ D'EMILIO, J.; FREEDMAN, E. **Intimate Matters**: a history of sexuality in America. 2. Ed. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

regulação anterior, a forma moderna de regulação – Estado, medicina, psiquiatria, saúde pública e higienismo – já imprime uma dinâmica diferenciada de controle sexual, ao mesmo tempo que desloca para o palco político a sua legitimação, valendo-se de constantes apelos de massa, como proteção à família e à sexualidade das crianças¹⁹⁸. É o que se depreende dos debates políticos da metade do século passado em diante em torno do aborto. Há uma sobreposição de argumentos que adentram a esfera política e reivindicam a corporalidade da mulher em nome de outros interesses julgados relevantes.

Em geral, no tocante à sexualidade, sua primeira fase é marcada por uma legislação sexual de caráter repressivo, preocupada em legitimar a sexualidade hegemônica e atacar a sexualidade “viciada”. Ela se legitima dentro de uma compreensão de relação da lei com a moralidade da maioria da sociedade, também preocupada com a repressão das condutas sexuais não aceitáveis. A própria legislação reproduzia determinados conceitos repressivos, como obscenidade, sodomia, pudor, dentro de uma ampla preocupação com os desviantes sexuais e com a restrição de liberdades civis em nome da moralidade sexual, comprimindo as fronteiras do comportamento sexual aceitável¹⁹⁹. No caso do aborto, até os tempos atuais as discussões possuem um caráter depreciativo, tornando-o assunto desagradável. As próprias defesas em favor da descriminalização tendem a ser lidas como defesas imorais, atentatórias ao pudor público e aos costumes sadios da sociedade. É possível perceber que o aborto é um dos últimos pontos da sexualidade que ainda é lido dentro de uma plataforma de repressão intensa.

O fato que 60% das proposições foram apresentados a partir de 2003 demonstra um debate crescente sobre o aborto. O que antes sequer era tornado público e rechaçado aos bastidores como uma questão imoral e irrelevante, hoje já traz consigo um tema de políticas públicas e autonomia da mulher, saindo da questão pura e simples da criminalização (ou não) do aborto. Por outro lado, nota-se que os temas referentes a liberalização e/ou direitos da mulher foram (e estão) arquivados, tendo um número muito maior de projetos em andamento sobre o caráter repressivo, seja através da “tipificação de novos crimes” quanto do “aumento/agravamento da pena”.

Mas com a desestabilização das formas tradicionais de organização da vida cotidiana e familiar, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, ocorre um grande processo de desconstrução dos padrões sexuais e de afirmação da sexualidade como o local do desejo livre,

¹⁹⁸ RUBIN, Gayle. **O tráfico de mulheres**: notas sobre a “economia política do sexo”. Recife: SOS Corpo, 1993.

¹⁹⁹ RUBIN, Gayle. **O tráfico de mulheres**: notas sobre a “economia política do sexo”. Recife: SOS Corpo, 1993.

onde se realiza a identidade pessoal e onde o sujeito se auto realiza²⁰⁰. Os sistemas tradicionais, religiosos e modernos passam a coexistir conflituosamente, sendo pressionados pelos diversos atores e movimentos políticos identificados pela sexualidade e pela nova compreensão de democracia e de liberdade, que exige do Estado uma política sexual voltada para a promoção da sexualidade democrática²⁰¹. Várias pautas identitárias unidas pelo denominador da sexualidade exigem do sistema jurídico uma nova compreensão sobre a sexualidade e uma legislação sexual que veicule valores mais fundamentais em relação à liberdade sexual e corporal.

Portanto, diante destas três fases da sexualidade, em quais delas o Congresso Nacional se encontra?

Há dois movimentos distintos: o primeiro, referente à política de necessidades requeridas socialmente pelas mulheres, e o segundo referente ao discurso normativo potencializado no momento da sua apresentação. Nos últimos anos vivencia-se um processo de autonomização da sexualidade, desvinculada tanto das tradições, quanto das demandas da medicina e saúde e de controle demográfico e populacional. A legislação sexual passa a realizar uma política sexual de garantia de direitos sexuais e reprodutivos, que permitem o acesso a direitos por intermédio de identidades forjadas sobre formas específicas de desejos e práticas sexuais, dentro de uma política radical da sexualidade. Contudo, as proposições indicaram que diversas questões restritivas estão sendo propostas, especialmente via PL. Apesar do caráter individual desta proposição e seu (possível) intuito de agenda política, é importante destacar que o movimento primário do processo ainda é bastante reativo à sexualidade, utilizando características científicas e criminais como repressão. Nada garante até que ponto do processo legislativo estas proposições tramitarão, mas o simples fato de levantar questões medievais (que serão abordadas em capítulo à frente) levantam preocupação quanto a esse movimento.

Porém, por outro lado, os dados coletados no Congresso Nacional verificaram a possibilidade da legislação abortiva atual se caracterizar também como um instrumento afirmativo da autodeterminação sexual das mulheres, bem como um meio de proteção da sua liberdade sexual e da sua privacidade, dentro de uma história da política sexual ocidental. Isso demonstra no intenso debate existente nas comissões e o arquivamento da grande maioria delas. Apesar da discussão sobre direitos das mulheres (de modo geral) estar avançando no Congresso Nacional,

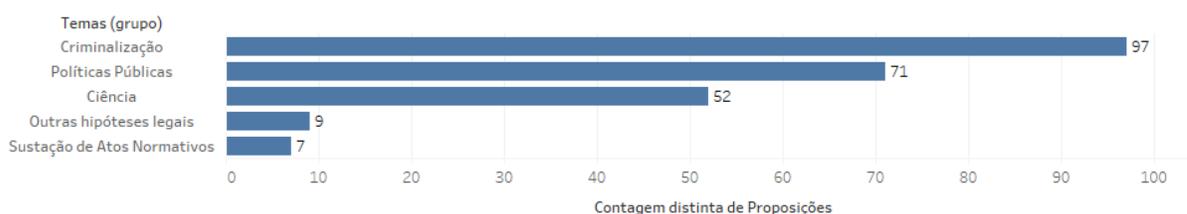
²⁰⁰ PRECIADO, Paul B. **Manifesto contrassexual**. Trad. Maria Paula Gurgel Ribeiro. São Paulo: n-1 edições, 2015.

²⁰¹ RIOS, Roger Raupp. Para um direito democrático da sexualidade. In: **Horizontes antropológicos**. Porto Alegre, ano 12, n. 26, p. 71-100, jul/dez. 2006.

nota-se que no tocante ao aborto as suas necessidades estão sendo intensamente disputadas durante o processo legislativo devido ao forte caráter repressivo dentro da sua temática e restrição da autonomia da mulher na sua tomada de decisão.

Nesse sentido, os três próximos subcapítulos seguem três grupos distintos: criminalização, políticas públicas e ciência.

Gráfico 14 - Quantidade de proposições presentes em cada grupo



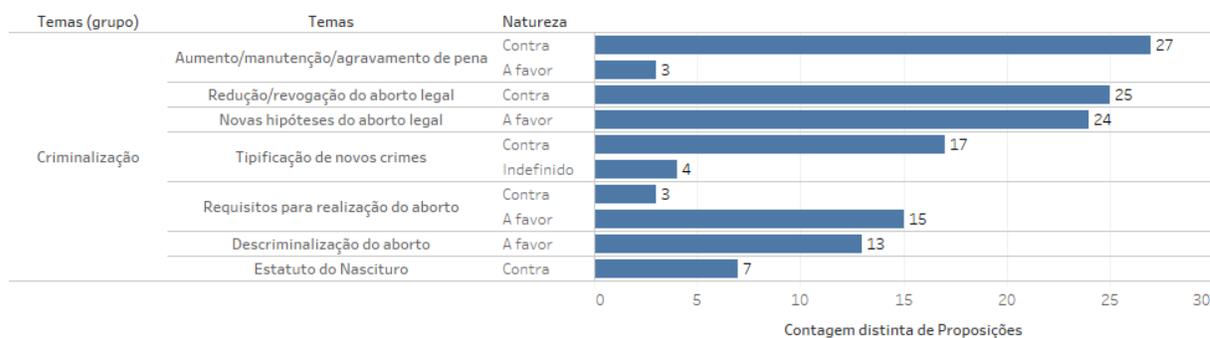
FONTE: elaborado pelo autor.

Todos os temas foram agrupados e analisados de forma detalhada nos seus discursos. A intenção é fazer uma análise qualitativa desses discursos normativos, de que forma estão sendo produzidos e seus impactos no ordenamento jurídico e na democracia brasileira.

3.4.4. CRIMINALIZAÇÃO

Os dados indicam que 97 proposições (53,8%) possuem algum tipo de regulação ligada à criminalização do aborto, seja de natureza permissiva ou de natureza repressiva. Logo, a primeira conclusão é que a maioria das proposições pretende regular o tipo penal do aborto.

Gráfico 15 - Quantidade de proposições de matéria criminal em cada tema



FONTE: elaborado pelo autor.

Dividindo os temas em razão da sua repressividade e permissividade, notamos que o “aumento/manutenção/agravamento da pena”, “redução/revogação do aborto legal”, “tipificação de novos crimes”, “estatuto do nascituro”, “requisitos para realização do aborto” e “manipulação genética” podem ser enquadrados como restritivos. É possível que as proposições sejam categorizadas em mais de um tema e que possuam ao mesmo tempo aspectos repressivos e permissivos. Assim, do total de 97 proposições, 63 possuem algum tipo de regulação repressiva. Já as permissivas são aquelas que pretendem ser mais tolerantes com esta prática. Nesse sentido, enquadram-se os temas “descriminalização do aborto” e “novas hipóteses de aborto legal”. Das 97, apenas 28 possuem regulações permissivas.

Esse cenário demonstra que a maioria dos discursos legislativos ainda está focada no aumento e agravamento da repressão do aborto, ainda que a regulação atual criminalize esta conduta e preveja como exceção apenas duas hipóteses legais²⁰². De forma exemplificativa, os projetos incluem nove hipóteses criminalizadoras da prática de aborto, tais como a publicação de artigo, pesquisa ou livro que ensina métodos abortivos, bem como fazer publicamente apologia do aborto ou de quem o praticou, ou incitar publicamente a sua prática. Mais ainda, há diversas proposições que aumentam de forma considerável a pena para os artigos 124 a 128 do Código Penal, além de revogar as hipóteses atuais de aborto legal (risco de morte e estupro) e a imposição de requisitos legais para a realização do aborto, tais como prazos, consentimento do marido e companheiro e também exames, o que na prática dificulta ainda mais a sua efetivação. De forma a não estender a leitura e dinamizar o objetivo deste artigo, a lista completa de temas em matéria criminal e as hipóteses de regulação no ordenamento jurídico brasileiro de forma detalhada está relacionada ao final deste trabalho.

Somado ao fato de a matéria criminal estar cada vez mais presente nas proposições apresentadas, a linguagem adotada nos projetos indica que este comportamento não tende a se alterar, pelo menos no curto prazo. Diz-se isso, pois as alternativas possíveis dentro do cenário legislativo são em grande parte proibitivas. Logo, seria possível pensar em uma mudança deste panorama institucional ao passo que novas proposições fossem apresentadas e debatidas dentro de uma perspectiva de reconhecimento da autonomia e direito das mulheres. Como será abordado no

²⁰² Novamente, frisa-se que o Código Penal excepciona apenas o aborto em caso de risco de morte e estupro. No caso de feto anencéfalo, de acordo com a interpretação dada pelo STF na ADPF nº 54, não há que se falar em aborto, pois neste caso se presume a viabilidade do feto, o que não acontece no caso do anencéfalo.

capítulo a seguir, a manutenção destas restrições afeta diretamente a emancipação, especialmente no espaço público. Por isso, entender e questionar os caminhos e os futuros disponíveis significa buscar alternativas para a equidade de gênero e a interrupção da dominação dos homens sobre as mulheres, especialmente no legislativo e, em particular, na regulação do aborto.

3.4.5. CONCLUSÃO

Diante da conjuntura legislativa exposta, surgem diversas questões acerca do discurso empregado pelos parlamentares no Brasil. A importância dessa investigação é entender o histórico repressivo, especialmente pela criminalização do aborto nos artigos 124 a 127 do Código Penal (CP). A permissão se dá em apenas duas hipóteses descritas em lei (art. 128, CP). Uma terceira, tecnicamente não caracterizada como aborto, abrange o feto anencéfalo. Diante disso, as propostas legislativas para mudar este cenário sugerem situações hipotéticas sobre diversos “futuros” possíveis. Entender como o legislativo se comporta é analisar quais alternativas e quais rumos que estão sendo viabilizados dentro da perspectiva político-jurídica brasileira.

Dado que o Brasil atualmente criminaliza o aborto, excepcionando os casos de risco de morte da mãe e estupro, a primeira questão a se investigar são os tipos de discursos normativos proferidos pelos/as parlamentares no espaço público deliberativo brasileiro a fim de compreender que grau de eficiência está trabalhando o Congresso Nacional. Em segundo lugar, a partir da “ética do cuidado”, compreender o impacto desses discursos nos canais deliberativos e na democracia brasileira. É preciso, assim, questionar as implicações política-jurídica-sociológicas de uma intensa criminalização do aborto.

O agir estratégico e o agir comunicativo são duas grandes categorias de análise. Como visto, o agir estratégico contamina os espaços argumentativos e o manipula com estratégias de deturpação e privatização das informações relevantes, em especial aquelas forças do “capitalismo tardio” que acabam minando o potencial emancipatório liberal da esfera pública. Nesse sentido, é preciso que os discursos utilizem o agir comunicativo como meio para atingir o consenso e permita que falantes e ouvintes negociem definições comuns para as situações enfrentadas. Em outras palavras, a soberania popular no espaço público legitima-se pelo procedimento comunicativos entre cidadãos e cidadãs livres e iguais, fornecendo coesão social necessária à construção de uma verdadeira democracia procedimental.

Habermas entende que não há proibição prévia para enunciar qualquer tipo de discurso. Porém, para ser válido em termos de legitimidade e consenso, é preciso que seja uma das hipóteses aplicadas à ação comunicativa, ou seja, estar baseado em achismos e opiniões pessoais. Estes, não possuem qualquer tipo de sustentação, não sendo sequer considerado um tipo de discurso, pois não atinge graus de legitimidade argumentativa. Sendo assim, há quatro tipos de discursos válidos: os discursos morais (universais), os discursos éticos (valores de cada sociedade) e os pragmáticos (teleológicos, de acordo com o fim e eficiência do sistema). Esse último não tem como objetivo universalizar, mas sim buscar o que se pode atingir materialmente em virtude das condições colocadas em jogo naquele momento. Apesar do foco ser a finalidade, há um nível argumentativo elevado na fundamentação do discurso. Por fim, tem-se os discursos negociais, nos quais as pessoas transacionam a partir da sua própria autonomia privada, sua liberdade negativa de ação, sem se preocupar com o nível argumentativo. O interesse é pessoal e válido dentro de uma liberdade negativa. Há uma liberdade privada para agir (desde que não atinja interesses alheios) e o faz sem dar justificativas. Porém, não se pretende universalizar essa máxima. A diferença para a mera opinião ou um discurso estratégico é que estes querem universalizar ou debater sem base racional para isso.

Contudo, é importante tomar cuidado que por trás da fachada de uma validação categórica, pode-se ocultar e abrigar um mero interesse capaz de se impor. Para quebrar essa universalidade falsa, meramente presumida, de princípios universalistas criados seletivamente e aplicados de maneira sensível ao contexto, sempre se precisou, e se precisa até hoje, de movimentos sociais e de lutas políticas que ninguém pode ser excluído em nome do universalismo moral. Quem exclui o outro, que lhe permanece estranho, em nome do universalismo, trai sua própria ideia. O universalismo de respeito igual em relação a todos e da solidariedade com tudo o que tenha o semblante humano se comprova apenas na libertação radical das histórias individuais e de formas particulares de vida.

Nessa perspectiva, é possível que determinados procedimentos, quando ouvem determinados envolvidos, não permitem a universalização dos discursos. Ou mesmo que as proposições estejam embasadas em discursos éticos (valorativos) e não estão conseguindo absorver discursos morais. Ou ainda, os discursos encontrados até então, dentro dos limites procedimentais, não conseguem pôr em pauta a possibilidade de um discurso mais plural/democrático. Logo, pode não ser uma questão do procedimento errado ou certo, dado que não há procedimento perfeito.

Existem os suficientes e insuficientes. A ideia é identificar possibilidades de universalização e insuficiências desses procedimentos para uma melhor esfera pública brasileira.

Ao olharmos para o aborto, trata-se de uma questão moral ou ética? Se for moral, há um sim ou não (dever ser) para todos. No campo ético, perde-se a capacidade universalista, aplicando ao contexto e sociedade específicos. Poderíamos dizer que se trata de uma questão ética (valorativa) e suas especificidades culturais devem ser resolvidas por um debate parlamentar ou então de uma questão moral, pois toca o direito de todas as mulheres (e conseqüentemente a todos da sociedade), sendo assim um problema universal (ética do cuidado). Num nível pragmática, estaríamos falando como o Estado vai executar determinada política pública.

Nesse sentido, a repressividade das propostas de alteração deste cenário jurídico indica que o direito e a legislação sexual – que tocam o corpo e a sexualidade humana – são formas específicas de regulação das condutas sexuais e demandam uma análise cuidadosa por serem um dos principais aparatos das dinâmicas de poder, auxiliando significativamente a constituição das políticas sexuais. Há uma percepção apurada sobre o controle da corporalidade feminina e a elaboração de políticas sexuais em consequência de determinadas posições políticas expressas na legislação.

Nota-se que as discussões legislativas até os tempos atuais possuem um caráter depreciativo, tornando-o assunto desagradável. As próprias defesas em favor da descriminalização tendem a ser lidas como defesas imorais, atentatórias ao pudor público e aos costumes sadios da sociedade. É possível perceber que o aborto é um dos últimos pontos da sexualidade que ainda é lido dentro de uma plataforma de repressão intensa. Nos últimos anos, vivencia-se um processo de autonomização da sexualidade, desvinculada tanto das tradições, quanto das demandas da medicina e saúde e de controle demográfico e populacional. A legislação sexual passa a realizar uma política sexual de garantia de direitos sexuais e reprodutivos, que permitem o acesso a direitos por intermédio de identidades forjadas sobre formas específicas de desejos e práticas sexuais, dentro de uma política radical da sexualidade. Desse modo, os dados coletados no Congresso Nacional verificaram a possibilidade da legislação abortiva atual se caracterizar também como um instrumento afirmativo da autodeterminação sexual das mulheres, bem como um meio de proteção da sua liberdade sexual e da sua privacidade, dentro de uma história da política sexual ocidental. Porém, há ainda um forte caráter repressivo dentro da sua temática e restrição da autonomia da mulher na sua tomada de decisão.

Os reflexos desse comportamento legislativo impactam diretamente a cultura, a emancipação e a autonomia das mulheres. É possível dizer que as reivindicações trazidas por elas em torno de sua identidade cultural se converteram disputas na esfera pública, no caso, a Câmara dos Deputados (F3/F4)? Mais que apenas uma questão sobre autonomia, o conceito de cultura mudou, de forma que a política identitária envolveu o Estado em torno de guerras culturais e exige dele o reconhecimento legal e a distribuição de recursos e de seus organismos para preservar e proteger suas especificidades culturais²⁰³.

Nesse sentido, é preciso questionar se as lutas por respeito, autovalorização, liberdade e igualdade, seja individual ou em grupo, estão sendo reconhecidas pelo Estado através de políticas legislativas. A tarefa da igualdade democrática é criar instituições imparciais na esfera pública e na sociedade civil nas quais as lutas por reconhecimento das diferenças culturais podem acontecer sem dominação. Os discursos dos atores legislativos (incluindo as apresentações de proposições) devem reconhecer identidades e culturas de todos aqueles que não conseguem exercer sua autonomia de forma plena. Logo, uma política legislativa emancipatória exigiria o acesso e o reconhecimento entre culturas e o trânsito entre elas. No cenário legislativo brasileiro, há esta perspectiva (H10)?

Ao trazer para o debate e utilizar num discurso (regulatório) questões características de poder do homem sobre a mulher, questiona-se se o espaço público brasileiro possui condições deliberativas igualitárias de gênero. Entende-se que não. Há uma grande quantidade de discursos normativos repressivos e que visam a criminalização (ainda maior) do aborto. Eles estão maculando o debate com ações estratégicas que não visam o consenso ao passo que não tentam debater aquilo que é justo (moral) ou bom (ético), muitas vezes sequer utilizando argumentos pragmáticos. Ao não permitir a universalização dos discursos normativos com pautas plurais, o que se faz é tentar restringir, reprimir e recriminar ainda mais uma pauta de direitos cujo debate está fugindo do interesse comunicativo e cada vez mais se ligando ao estratégico.

Para as autoras feministas, diferente de Habermas, é necessário encarar, especialmente no aspecto normativo, os discursos éticos de uma maneira mais qualitativa (como os discursos mais avançados sobre os problemas que atingem as mulheres, no caso o aborto). A falta de discursos normativos que refletem políticas públicas regulatórias sobre o direito ao aborto (estupro, risco de

²⁰³ BENHABIB, Seyla. **Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global**. 1a ed. Bueno Aires: Katz, 2006, p. 22.

morte e feto anencéfalo) demonstram a carência de um pensamento sequer pragmático. Também não é suficiente resolver o problema com valores e dentro de uma esfera cultural nacional restrita. Dadas as divisões de mundo que temos no Brasil sobre o que é a vida, a liberdade da mulher e quando começa a gravidez, como então chegar a um consenso sobre o que é bom? Somente aquele discurso que consiga transitar nas diversas posições ideológicas que temos sobre o que é justo é que possibilitará a universalização.

3.5. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS²⁰⁴

Resumo: há quatro marcos históricos referentes aos diálogos institucionais: i) 1995/96, com a apresentação e deliberação da PEC 25/1995; ii) 2004, com o julgamento do HC 84.025/RJ, um caso sobre o direito em si de abortar, ainda que restrito às partes; iii) 2012, com o julgamento da ADPF 54, garantindo uma possibilidade de interrupção da gravidez em caso de feto anencéfalo e iv) 2017, com a deliberação da PEC 181-A/2015 em Comissão Especial da Câmara dos Deputados. A pergunta motivadora é: O STF e o Congresso Nacional dialogam ao proferirem suas decisões ou travam um embate constitucional de poder? A intenção é verificar como ambas as instituições se comportam nessa discussão, produzindo diálogos, que visam a resolução de problemas de forma conjunta (freios e contrapesos), ou produzindo monólogos, que batalham pela vitória do poder e do “mais forte”.

3.5.1. APRESENTAÇÃO

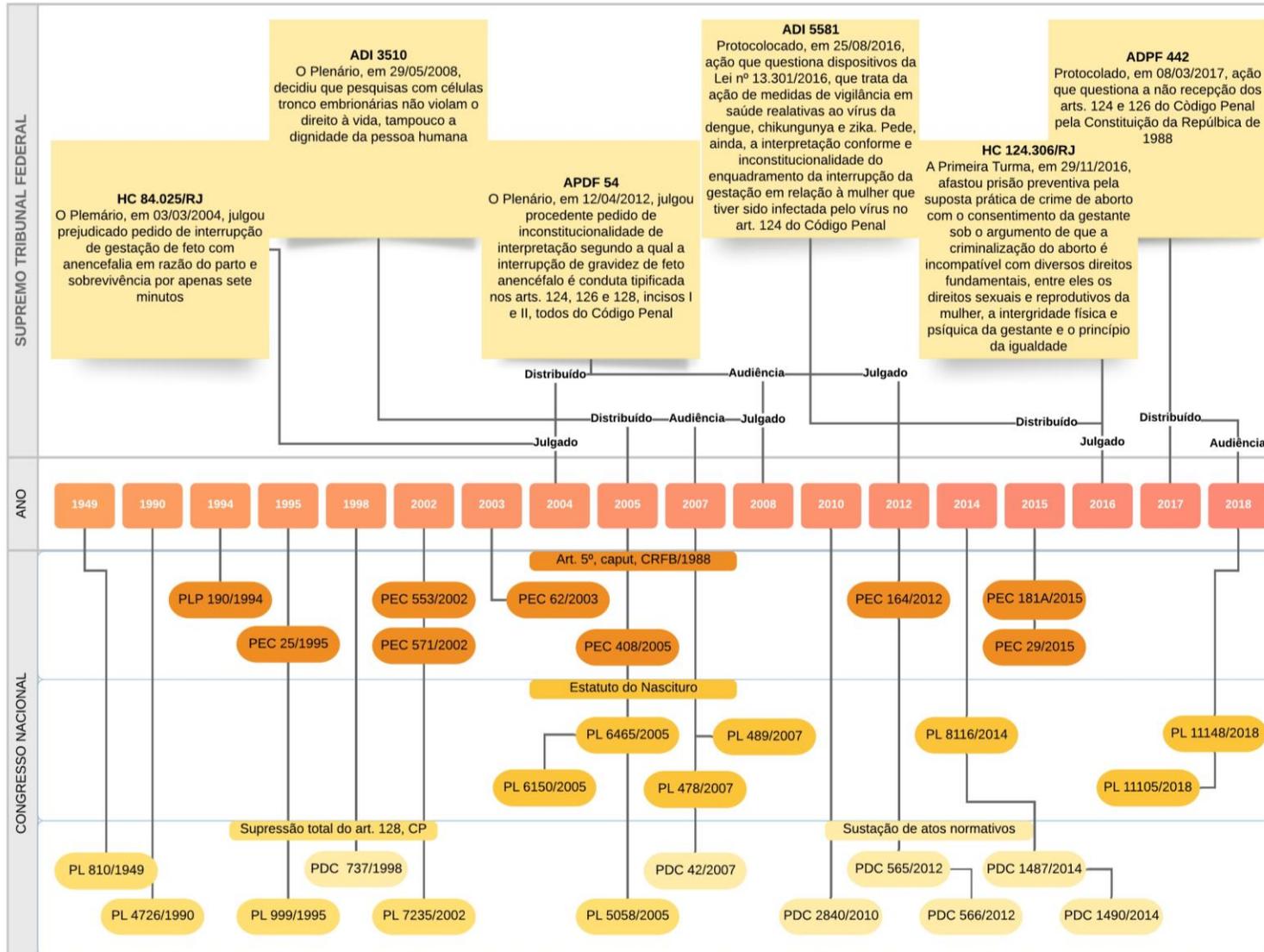
A discussão sobre a descriminalização e legalização do aborto esteve presente de forma intensa nas instituições brasileiras desde os anos 90, principalmente com o aumento da participação feminina no Congresso Nacional e também com a maior discussão sobre o feminismo em torno da emancipação das mulheres na esfera pública. O aborto se tornou um tema central nos debates jurídicos e políticos. Nesse sentido, interessante investigar se os Poderes Legislativo e Judiciário estão produzindo diálogos ou monólogos dentro deste debate.

O ponto de partida para essa análise se dá pela identificação, em ordem cronológica, dos acontecimentos relevantes nessas instituições. Além disso, também é importante desagregar os dados em razão do tipo de proposição, o que coincide, de certa forma, com o tema abordado pela proposição. Isso quer dizer que cada tipo de proposição (PEC, PL e PDC) é utilizado de uma forma específica no tempo e de acordo com uma finalidade jurídica.

²⁰⁴ Este capítulo é um aprimoramento de dois artigos já publicados: i) SGANZERLA, Rogerio. O futuro do aborto a partir do papel da Presidência dos Poderes da República no Brasil. In: Eder Fernandes Monica; Ana Paula Antunes Martins. (Org.). **Qual o futuro da sexualidade no Direito?** Rio de Janeiro: Bonecker, 2017, v. 1, p. 325-351. e ii) SGANZERLA, Rogerio; FORADINE, Bianca. Aborto e Diálogos Institucionais In: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio, SGANZERLA, Rogerio (Org.). **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988.** Rio de Janeiro. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Varga, 2018, p. 147-153.

Apresentamos abaixo uma figura que resume os diálogos realizados pelo Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal no tema do aborto. Ela será destrinchada e detalhada a seguir.

Figura 15 - Diálogos institucionais entre Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional



FONTE: elaborado pelo autor.

3.5.2. QUESTIONAMENTOS INICIAIS

a) Democracia deliberativa procedimentalista

H5: como evitar que a esfera pública não tenha espaços onde os argumentos possam ser contaminados e as estratégias não sejam manipuladas?

H6: nas deliberações do Congresso Nacional está sendo utilizado o agir comunicativo visando o consenso ou simplesmente estão agindo estrategicamente visando a manipulação do debate?

H7: os procedimentos legislativos estão permitindo (ou garantindo) a dimensão pública do debate por meio da argumentação? Ou os/as participantes estão utilizando outros métodos e vias? Está se atingindo o consenso por meio da argumentação no final das contas?

b) Participação paritária

H2: a todos e todas os interessados e interessadas estão sendo permitida a participação formal e material no processo legislativo?

B4: quem são os parceiros do diálogo nas deliberações sobre aborto e qual sua participação no processo legislativo?

B8: durante o processo legislativo a distribuição do direito de fala, voz e voto é igualitária?

H14: os procedimentos legislativos estão garantindo que os/as participantes do processo político atuem em igualdade de condições sem a imposição unilateral da vontade de um deles?

F2: quais obstáculos institucionais estão sendo apresentados às mulheres na participação paritária com homens no Congresso Nacional?

B1: de que forma o processo legislativo está permitindo a participação na formulação, estipulação e adoção de normas gerais e decisões políticas coletivas no tema sobre aborto?

B3: estão sendo utilizados procedimentos dialógicos a fim de resolver questões que interessam a todo o mundo nos quais todos são participantes?

c) Ética do discurso

F3: o modelo de discurso presente possibilita a interpretação de quais são as necessidades a serem reivindicadas politicamente?

F4: as melhores interpretações de necessidades estão sendo alcançadas por meio de processos comunicativos?

3.5.3. NARRATIVA CONSTITUCIONAL DE UM DEBATE SOBRE A VIDA

A partir da linha do tempo apresentada acima, temos alguns marcos importantes nesta comunicação entre as duas instituições: i) 1995/96, com a apresentação e deliberação da PEC 25/1995; ii) 2004, com o primeiro julgamento de um caso sobre o direito em si de abortar, ainda que restrito às partes; iii) 2012, com o julgamento da ADPF 54, garantindo a possibilidade de interrupção da gravidez em caso de feto anencéfalo e iv) 2017, com a deliberação da PEC 181-A/2015 em Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Nota-se que, principalmente nos anos 1990, o foco sobre a supressão total do art. 128, CP estava nos projetos de lei, ou seja, a revogação explícita de qualquer permissão legal de qualquer tipo de excludente de ilicitude na prática do aborto. Contudo, em 1994 houve o grande ponto de virada de interesse por parte do Congresso Nacional: a atenção para a “proteção da vida” foi constitucionalizada a fim de revogar tacitamente tudo que lhe fosse contrário.

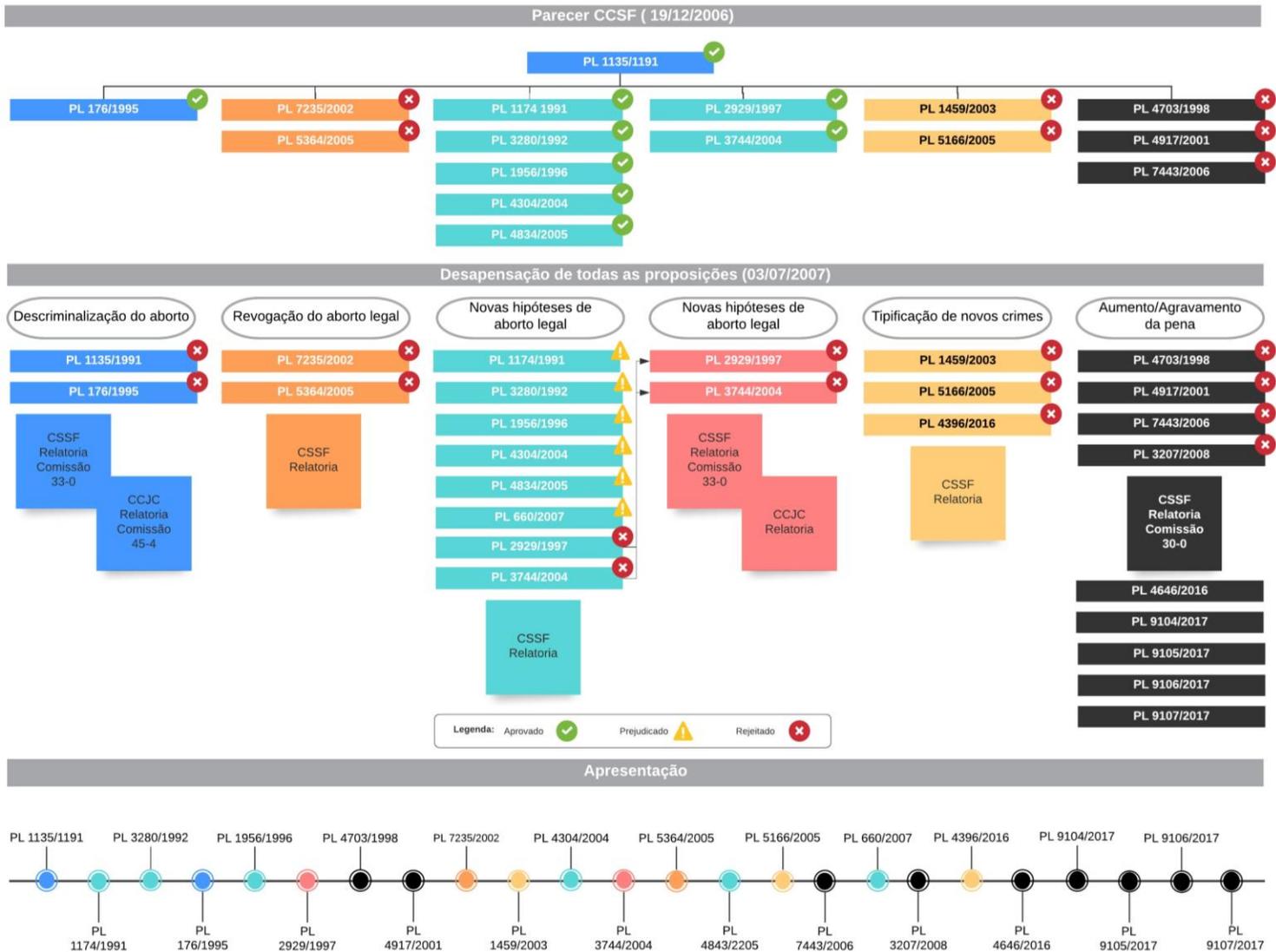
Tudo começou com a apresentação do PLP 190/1994, arquivado rapidamente em razão da incompetência da via escolhida (projeto de lei complementar) para fins de alteração da Constituição de 1988. Após, veio a PEC 25/1995, que deu base para todas as PECs apresentadas a partir de então, focando na proteção à vida do nascituro, seja ao incluir o trecho “desde a concepção” no *caput* do artigo 5º seja pela inserção de incisos ao mesmo artigo. Esse termo, inclusive, foi capturado pelas PECs como principal bandeira contra o aborto, no intuito de conseguir, no status hierárquico jurídico, a proibição de todo tipo de aborto legal. Como os projetos de lei possuem menos quórum e menos rigidez jurídica, poderiam ser alterados facilmente a depender do governo. Diferentemente, a modificação constitucional demanda 1/3 de assinaturas na sua apresentação e, mais ainda, quórum qualificado (3/5) para aprovação. Nesta PEC, a CCJC aprovou com 45 votos unânimes o parecer do Relator Deputado Regis de Oliveira pela admissibilidade da proposta. Contudo, na Comissão Especial, o Relator Deputado Armando Abilio votou pela rejeição da proposta, sendo seu parecer aprovado pela Comissão por 10 votos a 2. Ainda assim, foi colocado para discussão e votação em Plenário da Câmara dos Deputados, tendo 351 votos pela rejeição, 33 pela aprovação e 16 abstenções (total 400).

Após a derrota, nenhuma outra PEC restritiva foi apresentada até 2002. Somente em 2002 também foi apresentado outro PL de supressão total do art. 128 do Código Penal (CP). Nesse período, houve um silêncio nas apresentações, seguido de um intenso debate permissivo

após esta data. Apesar de não estarem presentes na linha do tempo, diversos projetos foram apresentados até 1995 pela interrupção da gravidez. Porém, nenhum dos PLs avançou de forma significativa na tramitação, exceto o PL 1135/1991 e seu apensado PL 176/1995. Eles representam uma espécie de *big bang* legislativo, agrupando diversas outras proposições, tanto permissivas quanto repressivas. A única coisa que ligava esses projetos de lei era o fato de terem como matéria comum o aborto.

Abaixo, apresenta-se o esquema de tramitação do projeto principal, PL 1135/1991:

Figura 16 - Tramitação do PL 1135/1991



FONTE: elaborado pelo autor.

Como dito, até 2002, tanto nas PECs quanto nos PLs repressivos sobre supressão total do art. 128 do CP e nos permissivos de descriminalização do aborto e interrupção da gravidez, as apresentações e deliberações pareciam estar em “suspensão”. Após esta data, são retomadas as apresentações de PECs e dá-se início a uma intensa pauta sobre o tema no STF, demonstrando que, definitivamente, o seu debate passou à esfera constitucional.

Até 2004, o STF proferiu 60 decisões que tratavam do crime de aborto (77% do total)²⁰⁵, mas além da maioria ter sido proferida em ações individuais, elas não discutiam o direito das mulheres em abortar. Em 84% dos casos o caso julgado envolvia “aborto provocado por terceiro com o consentimento da gestante” (60%) ou “aborto provocado por terceiro sem o consentimento da gestante” (24%). Ou seja, era o terceiro (e não a gestante) que estava em julgamento. Além disso, excetuadas as ações coletivas, nas decisões individuais proferidas até 2016 os homens representavam 63% dos pacientes de HC ou RHC. Novamente, isso significa que, até 2004, além do direito das mulheres em abortar não ter neste órgão um canal de debate, as mulheres não tinham acesso igualitário aos homens a um julgamento. Pergunta-se: se o “terceiro” é quem mais demanda (especialmente com consentimento da gestante), porque a paciente mulher (gestante) não consegue/conseguia chegar com sua ação no STF?

A resposta para esta questão, além de envolver diversas questões sociológicas sobre a opressão sofrida pelas mulheres, seja no ambiente doméstico seja no público, também reputa problemas de acesso à justiça e defesa da sua autonomia corporal. A partir de 2004 esse panorama começa (levemente) a melhorar.

Se inicia, assim, o segundo marco temporal com o julgamento do HC 84.025/RJ pelo STF. Em 18/02/2004, no STJ, após vários recursos e incidentes, o habeas corpus foi finalmente julgado decidindo que a hipótese de feto anencéfalo não se enquadrava nas exceções legais do aborto previstas no art. 128, II, CP, e “o máximo que podem fazer os defensores da conduta proposta é lamentar a omissão”. No STF, porém, ao prolatar o seu voto, o Ministro Relator Joaquim Barbosa foi surpreendido pela notícia de que a Requerente já havia parido a criança,

²⁰⁵ Dados, conclusões e metodologia retirados de SGANZERLA, Rogerio. O futuro do aborto a partir do papel da Presidência dos Poderes da República no Brasil. In: Eder Fernandes Monica; Ana Paula Antunes Martins. (Org.). **Qual o futuro da sexualidade no Direito?** Rio de Janeiro: Bonecker, 2017, v. 1, p. 325-351. Em resumo, a análise foi realizada por meio de consulta eletrônica ao sítio do Supremo Tribunal Federal (<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>). O termo utilizado na busca foi “aborto” e os documentos consultados foram os que estritamente se apresentam como acórdãos e decisões monocráticas. Não houve restrição temporal. Na prática, a abrangência temporal dos dados compreende a data do primeiro projeto sobre o tema, datado de 30 de abril de 1951 até a data de 23 de agosto de 2016. Do total de 78 decisões, não houve qualquer acórdão enquadrado como não relevante, tendo todos tocado o tema do aborto. A catalogação das decisões teve como parâmetros as seguintes variáveis: i) data do julgamento; ii) âmbito de julgamento: monocrática/turma/pleno; iii) gênero do(s) pacientes/vítimas: homem/mulher; iv) grau de afinidade do paciente com a mulher; v) motivo do crime em debate; vi) crime em concurso?; vii) resultado naturalístico da mulher vítima: aborto/morte/sem informação.

julgando prejudicado o habeas corpus, mas fazendo juntada também do voto anteriormente elaborado.

No mesmo ano, foi protocolada a ADPF 54 e em 2005 a ADI 3510. Na primeira, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde pretendeu dar interpretação conforme à interrupção da gravidez de feto anencéfalo no enquadramento penal do aborto. A argumentação era de que a mulher, grávida de um feto anencéfalo, seria obrigada a passar pelo período de 9 meses de gestação, se afeiçoando a ele e passando por todos os aspectos complicados de uma gravidez, sendo que horas após o parto, esse feto não conseguiria sobreviver devido a sua condição (sem cérebro). Logo, colocaria a gestante em um sofrimento emocional, físico e mental muito maior do que o necessário. Já na ADI 3510 de 2005, o objeto de debate foi o art. 5º da Lei 11.105/05 (Lei de Biossegurança). Nesse caso, a discussão girou em torno da possibilidade de usar células tronco embrionárias de fertilizações *in vitro* inviáveis e não utilizadas para realização de estudos e pesquisas. Nesse mesmo ano, com a efervescência do tema no debate público, foi apresentada na Câmara dos Deputados a PEC 408/2005 com a mesma proposta dos anteriores: tornar a vida inviolável desde a concepção.

Apenas dois anos depois, em 20 de abril de 2007, foi realizada uma audiência pública relacionada a ADI 3510. Um ano depois, em maio de 2008, houve o julgamento da ação. Na decisão, ficou entendida a constitucionalidade da Lei de Biossegurança, entendendo-a como não infratora aos princípios da dignidade humana, direito à vida, autonomia da vontade, direito à saúde e também que não houve tipificação como crime de aborto, tendo em vista não se caracterizar o embrião como vida.

Alguns meses depois, ocorreram audiências públicas com relação a ADPF 54. Tais audiências foram realizadas em 26 e 28 de agosto de 2008 e 4 e 16 de setembro de 2008. Durante os debates no STF com audiências e julgamentos (2005-2012), nota-se uma nova transição entre os níveis constitucional e legal ordinário no Congresso Nacional. Em 2005 são apresentados dois projetos sobre estatuto do nascituro. Em 2007 outros dois. Também nesses dois anos é apresentado um PL para proteção da vida desde a concepção e um PDC para sustar a aplicação da Norma Técnica do Ministério da Saúde sobre “Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes”, editada em 1998. Nesses sete anos não foi apresentada nenhuma outra PEC. Além disso, as deliberações das PEC 571/2002 e seus apensados, PEC 62/2003 e PEC 408/2005, apesar de terem parecer favorável do seu relator na CCJC pela admissibilidade em 2005, não progrediram na Comissão e as proposições não foram colocadas em pauta para julgamento, sendo assim arquivadas em 2007.

Em contraponto às proposições repressivas, nesse mesmo período (2005-2012) também começam a ter debates intensos na CSSF sobre os PL 1135/1991 e seu apensado PL 176/1995, ambos favoráveis ao aborto e defendendo a sua descriminalização, com a apresentação de diversos pareceres pela sua aprovação por parte da Dep. Jandira Feghali, depois de 10 anos de tramitação desde a sua apresentação. Porém, como não foi colocado em pauta pelo Presidente da Comissão, acabou arquivado em 2007. Ao ser desarquivado logo depois, foi designado novo relator, Dep. Jorge Tadeu Mudalen. Por ele, foram requeridas e aprovadas a realização de quatro audiências públicas para debater o assunto. Além disso, logo após, também foi requerida e aprovada a desapensação de todas as proposições do PL 1135/1991, exceto o PL 176/1995. Com isso, novos pareceres foram proferidos, mas agora pelo relator, Dep. Jorge Tadeu Mudalen, pela rejeição dos projetos, com aprovação do parecer pela Comissão de forma unânime (33-0) em 2007. Em menos de um ano depois, na CCJC, os PLs receberam parecer do Relator, Dep. Eduardo Cunha, pela rejeição, com aprovação do parecer pela Comissão por maioria (45-4) em 2008.

Portanto, nota-se, que de 2004 a 2012 a pauta sobre aborto está presente de maneira intensa no STF. Uma hipótese para isso está na Presidência do Tribunal. Nos processos instruídos pela Relatoria, a liberação para julgamento se dá por meio de inclusão do feito em pauta ou apresentação em mesa, nas hipóteses regimentais. Compete à Presidência selecionar, dentre os processos liberados, aqueles que serão julgados na sessão. Assim, esses julgamentos coletivos foram realizados em 2008 e 2012, nas presidências da Ministra Ellen Gracie e do Ministro Cesar Peluso, respectivamente. A Ministra Ellen Gracie foi favorável no julgamento sob a sua Presidência enquanto o Ministro Cesar Peluso foi voto vencido nos dois julgamentos, em 2008 e 2012. Apesar de não haver uma correlação direta entre a colocação em pauta pelo/a Presidente e seu voto a favor/contra, a figura deles é de extrema importância para a realização das audiências públicas e também dos julgamentos.

Durante esse período somente foi apresentada a PEC 405/2005, fechando um ciclo de apresentações e deliberações de PECs sobre aborto iniciado em 2002. Tem-se como hipótese que as apresentações de PECs nesse ciclo se deram como reação repressiva à eleição de um novo governo permissivo por parte do PT e, em 2003, com a concretização de Lula como chefe no Governo Federal. Logo, percebe-se que além do STF, é possível que o Congresso Nacional também reaja às eleições do Poder Executivo.

Este ponto fica claro com o terceiro marco histórico dos diálogos institucionais sobre o aborto: o julgamento da ADPF nº 54 pelo STF em 12/04/2012. No entendimento do relator da ação, não havia que se falar em direito à vida ou garantias do indivíduo quando se trata de um

ser natimorto, com possibilidade quase nula de sobreviver por mais de 24 horas, principalmente quando do outro lado estão em jogo os direitos da mulher. Juridicamente, entendeu-se que a interrupção da gravidez de feto anencéfalo não se enquadrou no “aborto”, pois não haverá vida dado que o feto já está morto. Nesse sentido, afastou-se de uma discussão sobre a legalidade ou não do aborto, entendendo que sequer há vida para essa caracterização.

A resposta do Congresso Nacional se deu com a apresentação da PEC 164/2012 em 02/05/2012, persistindo o objeto de garantir o direito à vida desde a concepção. Seis dias depois, é apresentado o PDC 565/2012 no intuito de sustar a aplicação da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na ADPF nº 54. Um dia depois, é apresentado outro PDC com o mesmo teor. Apesar de não terem tramitação considerável, estas apresentações demonstram que o Congresso Nacional divergiu de entendimento com o STF e tem uma necessidade explícita de confronto com esta instituição a fim de invalidar a sua decisão. Ainda que os PDCs possam ser apresentados individualmente, uma PEC precisa de 1/3 da Casa, ou seja, no mínimo 171 Deputados e Deputadas. Ou seja, não se trata de uma ação isolada de alguns(mas) parlamentares, mas sim de parte considerável da instituição.

Por parte do STF, esta decisão representa um escalonamento institucional progressivo em julgar ações cada vez mais importantes e mais gerais sobre o tema do aborto, saindo de do interesse particular e difuso para aquelas que tratam do direito das mulheres e proferidas pelo Plenário do órgão. Por parte do Congresso Nacional, adotou-se uma postura defensiva e conservadora do *status quo*, especialmente em reação a uma decisão permissiva por parte do STF e também a um novo governo do PT em 2011 com a eleição de Dilma Rouseff para a Presidência da República (PR).

Até este momento, a posição do Congresso Nacional, em grande parte representado pela Câmara dos Deputados, mostrou-se apenas repelente à atitudes, ações, contextos ou cenários da PR e do STF. Tudo se altera com as eleições de 2014 e a reeleição de Dilma Rouseff como chefe maior do Governo Federal. O Congresso Nacional, antes apenas reativo a eles, passa a ter uma postura mais ativa e propositiva. O primeiro sinal é a entrada do Senado Federal como ator importante neste debate, com a apresentação da PEC 29/2015. Além disso, também é proposta a PEC 181/2015, mas com objeto distinto das usuais. Enquanto a primeira tinha a pretensão padronizada de modificação do art. 5º e inclusão da expressão “desde a concepção”, a segunda tinha no seu texto original o objetivo de alterar o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro. Apesar de não ter relação direta com o tema aborto, sua importância restará clara mais à frente.

O STF, que até 2012 dirigia a pauta de discussões sobre aborto, perde espaço, especialmente em Plenário. Uma hipótese para isto é entre 2014 e 2016 a Presidência do STF está a cargo do Ministro Ricardo Lewandowski, cujos votos na ADI 3510 e ADPF 54 foram contra. Diante disso, ou o Ministro não pautou novos julgamentos por questões pessoais/políticas ou simplesmente essas ações não foram liberadas pela Relatoria para julgamento em Plenário.

Esse silêncio é interrompido pelo HC 124.306/RJ. Com julgamento em 29/11/2016, a Primeira Turma afastou a prisão preventiva de dois acusados, denunciados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, pela suposta prática do crime de aborto com o consentimento da gestante e formação de quadrilha (artigos 126 e 288 do Código Penal). Com base no voto do Relator, Min. Luís Roberto Barroso, decidiu-se que não estavam presentes no caso os requisitos que autorizam a prisão cautelar, dado que a criminalização do aborto é incompatível com diversos direitos fundamentais, entre eles os direitos sexuais e reprodutivos e a autonomia da mulher, a integridade física e psíquica da gestante e o princípio da igualdade.

Tal decisão, ao que parece, serviu de uma indicação para a sociedade de que o Supremo Tribunal Federal estava aberto novamente ao debate sobre a descriminalização do aborto. Em 2016, chegou ao órgão a ADI 5581. Devido a um surto de Zika no ano de 2015, levantou-se a hipótese sobre a possibilidade da realização de aborto em casos de microcefalia (pequenez anormal da cabeça, geralmente associada a deficiência mental), que se tornaram frequentes devido a disseminação do Zika vírus. Tal vírus, era contraído pela picada do mosquito *Aedes aegypti*. Quando a vítima do mosquito estava grávida, nos primeiros meses da gravidez, o Zika vírus afetava o nascituro, dando-lhe muitas vezes a condição da microcefalia

Esse movimento abriu porta para que, em 15/03/2017, fosse ajuizada a ADPF 442 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), sustentando que os dispositivos do Código Penal sobre aborto afrontam postulados fundamentais como a dignidade da pessoa humana, a cidadania, a não discriminação, a inviolabilidade da vida, a liberdade, a igualdade, a proibição de tortura ou o tratamento desumano e degradante, a saúde e o planejamento familiar das mulheres e os direitos sexuais e reprodutivos. A pretensão é a exclusão do âmbito de incidência dos artigos a interrupção da gestação induzida e voluntária realizada nas primeiras 12 semanas, “de modo a garantir às mulheres o direito constitucional de interromper a gestação, de acordo com a autonomia delas, sem necessidade de qualquer forma de permissão específica do Estado, bem como garantir aos profissionais de saúde o direito de realizar o procedimento”.

A retomada das ações em poder concentrado no STF sobre o direito das mulheres em abortar não é casuística, mas sim também um ato de resistência. Trata-se do segundo sinal de

protagonismo e de uma postura mais ativa do Congresso Nacional: reação ao Poder Executivo. Diferente dos anos anteriores, a atenção estava voltada em grande parte ao STF, sendo a Presidência da República um sinalizador ou um ator de guia. A partir de 2013, tem-se uma clara mudança de panorama com uma influência direta do Congresso Nacional na Presidência da República, refletidas também nas proposições sobre aborto.

Conforme Esther Solano brilhantemente resume²⁰⁶, em junho de 2013, as ruas foram ocupadas, em catarse, por diversos segmentos sociais. Em 2014, no contexto da eleição presidencial, as ruas e as redes se polarizaram. O antipetismo era o fator de coesão dos verde-amarelos que, em 2015, pediram o impeachment de Dilma Rousseff se apropriando das mesmas ruas. A narrativa do *impeachment* foi combatida com a narrativa do golpe, e a avenida Paulista, onde couberam todos em 2013, se transformou em espaço de polarização em 2015.

Contudo, além de ano pós-eleitoral, 2015 foi o ano de explosão da crise econômica no Brasil. Recém-reeleito, o governo Dilma perdeu popularidade ao implantar medidas de ajuste fiscal cuja aprovação o Congresso Nacional dificultava. Em meio ao impasse, os investimentos pararam, a produção caiu e o desemprego aumentou. O número de pessoas desocupadas cresceu vertiginosamente, 40% ao longo do ano - eram quase 3 milhões de brasileiros a mais procurando trabalho. O número de pessoas ocupadas até diminuiu pouco ao longo do ano (0,67%), mas piorou a qualidade do emprego, com as pessoas saindo de posições que pagavam mais para trabalhos com remuneração inferior. Caiu o número de empregados no setor privado, aumentou o número de trabalhadores domésticos. Cresceu o número de pessoas que passaram a trabalhar por conta própria em busca de alguma renda porque perderam o emprego, porque temiam perder ou porque alguém da família vivia essa situação. Com isso, a crise ajudou a levar a popularidade do governo ainda mais para baixo. No fim do ano, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha - que depois foi preso em Curitiba condenado por corrupção -, aceitou o pedido de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff, acusada de crime de responsabilidade em razão de manobras fiscais. A crise política tornou-se aguda. Dilma Rousseff foi deposta da Presidência no final de agosto, e a economia brasileira seguiu em recessão até o fim de 2016. Foi o ano em que a economia atingiu o fundo do poço e aprofundou-se a crise no mercado de trabalho. Faltava trabalho para cada vez mais brasileiros²⁰⁷.

²⁰⁶ CHARLEAUX, João Paulo. O que foram, afinal, as Jornadas de Junho de 2013. E no que elas deram. **Nexo Jornal**. 17 Jun 2017. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/06/17/O-que-foram-afinal-as-Jornadas-de-Junho-de-2013.-E-no-que-elas-deram>.

²⁰⁷ CASTRO, José Roberto; ALMEIDA, Castro, Rodolfo Almeida; CESAR, Ibrahim. Emprego no Brasil. **Nexo Jornal**. 18 Mar 2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/especial/2019/03/17/Os-n%C3%BAmeros-que-explicam-a-crise-do-emprego-no-Brasil>

Esse contexto político e econômico ajuda a explicar a postura de resistência em favor do direito das mulheres ao aborto. O *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, primeira mulher no cargo de Presidente da República, foi marcado por discursos de ódio, utilizados na sessão de 17/04/2016. Durante as falas, por diversas vezes, foram usadas expressões agressivas para expressar ódio contra a ex-Presidente Dilma Rousseff, fato que, sendo mulher, fica evidente diante da composição de 91,2% de homens no Congresso Nacional. Nota-se, inclusive, o discurso em Plenário por parte do então Deputado Jair Bolsonaro, eleito Presidente da República em 2018, “apoiando a memória do Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff, pelo exército de Caxias, pelas Forças Armadas, pelo Brasil acima de tudo e por Deus acima de tudo”. Tendo em vista que o Brasil está sendo julgado na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso 12.879) em razão de atos praticados pelo Coronel Brilhante Ustra durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985) contra Vladimir Herzog, é preocupante o uso desse discurso como forma de violência institucional por parte de um Deputado e, à época, de um possível candidato, e depois, de um presidente da República Federativa do Brasil²⁰⁸.

No contexto dos diálogos institucionais nas proposições sobre aborto, o segundo sinal de uma postura mais ativa do Congresso Nacional em reação ao Poder Executivo se evidencia mais ainda com a apresentação de dois PDCs em 2014. O primeiro, PDC 1487/2014, pretendia sustar a eficácia da Portaria nº 415, de 21/05/2014 do Secretário de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, que inclui o procedimento interrupção da gestação/antecipação terapêutica do parto previstas em lei e todos os seus atributos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses e Materiais Especiais do SUS. Já o segundo, PDC 1490/2014, pretendia sustar a Portaria 415, de 21/05/2014, "que inclui o procedimento interrupção da gestação/antecipação terapêutica do parto previstas em lei e todos os seus atributos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais do SUS, por exorbitar o exercício do poder regulamentar, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal". Em ambos os casos, apesar de individuais, refletem que o contexto político à época colocou o Congresso Nacional em protagonismo e o Poder Executivo como um personagem anônimo.

Durante o governo de Michel Temer, entre 01/08/2016 e 31/12/2018, este protagonismo se acentuou. Sem mais entraves do Governo Federal, as ações provenientes do Congresso Nacional se voltaram para o Supremo Tribunal Federal. Trata-se do quarto marco histórico nas

²⁰⁸ MESECVI. 2017. Informe País - Brasil. **Terceira Rodada de Avaliação Multilateral (2016-2020) sobre a implementação da Convenção de Belém do Pará.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2017-Brasil.pdf>

proposições sobre aborto. Cinco meses depois do ajuizamento da ADPF 442 que pretendia a exclusão do âmbito de incidência dos artigos a interrupção da gestação induzida e voluntária realizada nas primeiras 12 semanas, a Câmara dos Deputados foi palco de um debate intenso sobre o aborto. Em 15/08/2017, o relator da PEC 181/2015 na Comissão Especial, deputado Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP), apresentou um parecer, com substitutivo, pretendendo modificar o art. 5º da Constituição de 1988 com o texto “inviolabilidade do direito à vida desde a concepção”. O problema é que a redação original desta proposta pretendia alterar o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro, ou seja, uma proposta que tinha como redação original ampliar o direito das mulheres sobre licença maternidade foi transformado numa proposta completamente restritiva e repressiva ao aborto.

Nesta Comissão Especial, dos 53 Deputados e Deputadas designado(a)s como membros, 33 compunham a Frente Parlamentar Evangélica. Em 08/11/2017, o parecer do relator foi aprovado e o resultado final foi de 18 votos aprovando e apenas um contra. Apesar de ter sido aprovada, a proposição gerou um intenso debate que, por razões processuais, teve que ser retirada de pauta do Plenário em virtude do seu substitutivo fazer alterações substanciais no projeto original. Com isso, renomeada para PEC 181-A/2015, o substitutivo agora aguarda nova votação acerca do parecer em Comissão Especial.

Importante lembrar que o Deputado Jorge Tadeu Mudalen tem uma história de militância contra o direito das mulheres ao aborto. Mudalen já foi relator de três projetos de lei na CSSF, apresentando pareceres pela rejeição, sendo um destes a favor e dois contra o aborto. Nos três casos, a CSSF seguiu seu entendimento e aprovou o parecer. O projeto a favor, inclusive, é aquele referente ao PL 1135/1991 que descriminaliza o aborto, tendo uma ávida discussão que resultou no arquivamento deste e também de seu apenso, PL 176/1995.

Poucos dias depois, em 29/11/2017, a relatora da ADPF 442, Ministra Rosa Weber, indeferiu pedido de medida cautelar de urgência que visava à suspensão de prisões em flagrante, inquéritos policiais e andamento de processos ou decisões judiciais baseadas na aplicação dos artigos 124 e 126 do Código Penal a casos de aborto voluntário realizado nas primeiras 12 semanas de gravidez. Além disso, também negou pedido de liminar para que uma estudante pudesse abortar. A justificação da Ministra Rosa Weber foi que tal processo (ADPF 442) se refere a todas as mulheres, por isso não faria sentido ela permitir o aborto em uma única mulher durante o processo. Independente disso, determinou a realização de audiência pública sobre o tema, que foram realizadas em 2018, nos dias 03 e 06 de agosto, sobre a descriminalização do aborto.

3.5.4. DIÁLOGOS OU MONÓLOGOS SOBRE O ABORTO?

Nesse sentido, conforme apresentado, há quatro marcos históricos nos diálogos institucionais sobre aborto: i) 1995/96, com a apresentação e deliberação da PEC 25/1995; ii) 2004, com o julgamento do HC 84.025/RJ, um caso sobre o direito em si de abortar, ainda que restrito às partes; iii) 2012, com o julgamento da ADPF 54, garantindo uma possibilidade de interrupção da gravidez em caso de feto anencéfalo e iv) 2017, com a deliberação da PEC 181-A/2015 em Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Eles resultam em três momentos distintos: o primeiro (i), até 1995, teve no Congresso Nacional a preponderância de uma pauta infraconstitucional e focada do debate da descriminalização e supressão total do art. 128, do Código Penal (hipóteses permitidas de aborto praticado por médico). Quando se “descobriu” a possibilidade de revogação tácita dessas hipóteses por meio da alteração do *caput* do art. 5º da Constituição de 1988 com a inclusão do termo “desde a concepção” na expressão “proteção da vida”, foi apresentada a PEC 25/1995, que teve tramitação rápida e ampla rejeição, seja na Comissão Especial (10 votos a 2), seja no Plenário da Câmara dos Deputados (351 votos não, 33 sim e 16 abstenções). Até esse período, o STF só se manifestava em ações individuais, algumas vezes em Plenário, mas na maioria dos casos com pacientes masculinos e envolvendo o “terceiro” do crime de aborto, não a gestante. O direito das mulheres ao aborto não era a pauta de discussão.

O segundo momento (ii) tem início em 2002, possivelmente em razão das eleições presidenciais de Lula, então candidato, que pregava uma pauta mais progressista e permissiva no tocante ao aborto. A reação do Congresso Nacional foi de alterar definitivamente sua atenção para o cenário constitucional na tentativa de conter os avanços permissivos do STF. O órgão, de 2004 a 2012, protagonizou as principais discussões sobre o tema em três ações específicas, demonstrando cada vez mais que o intuito era de aumentar a sua responsabilidade, julgando primeiro um caso de *habeas corpus* de interesse difuso, depois a questão sobre células tronco em ação de controle concentrado com julgamento em Plenário e, por fim, enfrentando definitivamente o direito ao aborto em questões sobre feto anencéfalo em controle concentrado com um debate em Plenário por todos os Ministros e Ministras. Uma hipótese para esse aumento do canal deliberativo por parte do STF pode estar na Presidência do Tribunal, mas não se percebe uma relação direta entre seu ocupante e o voto proferido nas ações.

A partir da decisão da ADPF nº 54 (iii), a atuação do Congresso Nacional, antes responsiva, passou a ser propositiva. Aliado a um contexto político de perda de poder por parte da Presidência da República, na figura da ex-Presidente Dilma Rousseff, e somado à grave crise financeira que culminou com o seu *impeachment*, o Congresso Nacional passou a ter papel protagonista no debate, especialmente na figura do seu Presidente, ex-Deputado Eduardo Cunha, manifesto defensor de pautas conservadoras e contra o direito das mulheres em abortar. Isso, possivelmente, deu mais segurança e força aos Deputados e Deputadas de apresentarem proposições que confrontavam diretamente o STF, tais como os PDCs que sustentavam a eficácia da ADPF nº 54. Somado a isso, com o desempenho quase anônimo da Presidência da República em comandar a agenda política brasileira, o Congresso Nacional se sentiu mais confiante ainda em tomar decisões propositivas (iv). Uma delas, na figura do Deputado Jorge Tadeu Mudalen, distorceu completamente o Regimento Interno da Câmara dos Deputados a fim de apresentar um substitutivo para incluir matéria diversa daquela proposta originalmente, bem como o arranjo político envolvido nesta Comissão Especial criada para debate da PEC, cujos 33 deputados e deputadas da Frente Parlamentar Evangélica estavam claramente enviesados e já cientes dos arranjos institucionais envolvidos para aprovação do substitutivo apresentado pelo relator. O STF, silenciado desde 2012, é instado novamente com o ajuizamento de duas ações que discutem o direito das mulheres ao aborto, uma para casos de Zika, Chikungunya e dengue e a outra que questiona a não recepção da proibição ao aborto pela Constituição de 1988. Apesar de realizadas as audiências públicas em 2018, não há previsão de liberação do voto pela relatora Rosa Weber e posterior colocação de pauta pelo/a Presidente do STF.

Nota-se, portanto, que todos os casos recentes do STF julgados pelo Plenário e ações tomadas pela Corte tiveram como resultado uma posição pró-aborto. Por outro lado, percebe-se que o Congresso, principalmente nos últimos anos, também intensificou sua atividade claramente no intuito de sair da posição de coadjuvante do debate para protagonista. Uma atuação meramente reativa entre 2002 e 2008 passou a ser propositiva a partir de 2012. Em ambas as instituições se nota que a figura da Relatoria e da Presidência tem importância direta na tramitação da proposição e da ação. Tanto no STF quanto no Congresso Nacional é o/a presidente quem possui a atribuição de confecção da pauta de votação. No Congresso, sua principal competência é definir a pauta de proposições a serem deliberadas pelo Plenário, tendo por costume fazer uma reunião semanal com o Colégio de Líderes para definir os assuntos mais importantes para julgamento. Já no STF, cabe selecionar, dentre os processos liberados pelas Relatorias, aqueles que serão julgados na sessão. Portanto, o papel da/o Presidente, tanto na

Câmara/Senado quanto no STF, significa levar à decisão coletiva (aprovação ou rejeição) uma escolha realizada individualmente (pauta).

Há consequências sérias derivadas de um choque constante e cada vez mais intenso entre os Poderes, especialmente o Congresso Nacional e o STF. Baseado na teoria de Gargarella²⁰⁹ sobre diálogos institucionais, pergunta-se: qual o futuro da democracia brasileira com a perpetuação desse cenário dialógico? Conseguiremos superar essa guerra institucional originada de um confronto do sistema de freios e contrapesos sobre o tema do aborto? Há efetivamente uma interação produtiva entre eles?

Ao que parece, a resposta para as perguntas acima é negativa haja vista que os Poderes parecem, cada vez mais, tentando legitimar e evitar críticas às suas decisões com base em audiências públicas, participação ampla da sociedade por meio de *amicus curiae* no STF ou mesmo de sugestões legislativas e projetos de lei de iniciativa popular, bem como a citação de argumentos trazidos pela sociedade no momento da decisão colegiada, seja pelo STF seja pelo Congresso Nacional. A grande diferença, ao que parece, é que a porta de entrada para a sociedade nestas Casas, a fim de participar do processo legislativo, é improdutiva e não satisfaz as necessidades políticas, especialmente de grupos vulneráveis ou minoritários, cuja dificuldade de atingir um quórum específico dificulta a sua representação legislativa. Além disso, dado que hoje o debate se elevou a nível constitucional, não há mais possibilidade direta e autônoma por parte da sociedade no processo legislativo dado que não há legitimidade prevista na Constituição²¹⁰ para apresentação e a participação efetiva e direta no debate constitucional. Ou seja, a única via possível para a sociedade demandar constitucionalmente de forma direta e com alcance nacional suas necessidades políticas está no STF.

Com isso, nessa luta institucional entre Poderes em busca de poder, qual o prêmio para o ganhador? A sua própria derrota. O sustento da democracia depende da separação de poderes e dos seus freios e contrapesos. Quando um Poder possui mais poder que outro e/ou não consegue valer sua função típica e ambos entram em atrito constante, há alguma coisa de errada com esta democracia.

A percepção particular é que Congresso Nacional e STF representam hoje algo entre um monólogo institucional e um sistema de freios e contrapesos. Ao passo que STF e Congresso

²⁰⁹ GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. Trad. Ilana Aló. In: VIEIRA, Ribas; CAMARGO, Margarida; LEGALE, Siddharta. **Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 37-75.

²¹⁰ Art. 60, CRFB/1988. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

se importam um ao outro a ponto de suas ações afetarem a tomada de decisão do outro lado, ainda assim, o fazem de forma autônoma e sem muita preocupação com as consequências com o outro Poder. Essa percepção indica que tanto o Congresso Nacional quanto STF tentam, de alguma forma, frear ou enfraquecer as decisões do outro, entrando num embate e guerra sobre quem tem o poder sobre o aborto. Ao invés de criarem diálogos práticos e duradouros sobre o tema, perseguem decisões autônomas e sem muita preocupação sobre suas consequências.

Em 30 anos de vigência da Constituição de 1988, esse ideal de diálogo democrático baseado na igualdade, e não na guerra, parece ainda estar prematuro nas instituições no tema do aborto. Ainda que seja controverso na sociedade, essa hostilidade não pode (nem deve) estar presente nas instituições superiores de um sistema democrático, haja vista que elas devem atuar de forma dialógica, entre iguais. Para o futuro, espera-se que essa disputa não acabe enfraquecendo, ainda mais, nossa jovem e promissora Constituição.

3.5.5. CONCLUSÕES

Ao confrontarmos as perguntas propostas no início deste subcapítulo, vemos um problema sistêmico de participação. A Relatoria e a Presidência aparecem novamente como fatores decisivos dentro da deliberação sobre o aborto. O fato de serem figuras centrais dentro do processo legislativo e judicial já era esperado e previsto, inclusive, pelos próprios regimentos internos das instituições. A questão percebida envolve a dimensão do impacto gerado quando esses atores resolvem atuar intensamente em prol de uma pauta, especialmente a repressiva.

Diz-se isso, pois, essa questão se acentua, se transformando em problema, quando os mecanismos de controle interno se mostram ineficientes para a contenção de investidas intensas e profundas no direito das mulheres, especialmente naqueles ligados à sua autonomia corporal e liberdade. Esta problematização será travada no próximo capítulo (4), mas entende-se que o grande problema nos canais de deliberação não é a concentração de poder em poucas pessoas ou até mesmo em apenas uma, como no caso da Relatoria e da Presidência, mas sim na falta de previsão e/ou ineficiência de meios e procedimentos que possam controlar ou demandar desses atores a sua atuação.

Este novo cenário levanta hipóteses sobre os diálogos institucionais. Ainda que o STF tenha respostas e influências políticas nas suas decisões, a sua porta de entrada tem como fonte a sociedade. Sendo assim, ainda que haja uma discussão sobre seus papéis e a separação de poderes dessas instituições, há uma demanda não atendida e de resistência por parte da

sociedade que encontra eco e escape no STF. Pergunta-se: será que a falta de abertura à participação popular e significativo poder de decisão fez com que os canais de deliberação estivessem fechados à sociedade no Congresso Nacional? Indo além, será que o STF oferece oportunidades mais significativas de atuação direta para o resultado constitucional e oportunidades mais eficientes de identificação, percepção e audição real a demandas de grupos vulneráveis, tais como *amicus curiae* e amplo rol de legitimados para controle difuso de constitucionalidade, bem como a possibilidade de repercussão geral em casos individuais? Em outras palavras: estariam os canais de deliberação do Congresso Nacional bloqueados ou improdutivos para captar as necessidades (constitucionais) de proteção para grupos vulneráveis e aptos a realizar debates significativos ao processo político nacional, razão pela qual o STF se tornou um lugar atrativo para o debate?

O processo legislativo se tornou excludente para a sociedade no debate constitucional enquanto o STF cada vez mais abraçou a sociedade e suas demandas. Com o movimento de constitucionalização pós-1988, a maneira criada pela sociedade a fim de modificar o ordenamento jurídico constitucional foi pela mutação interpretativa utilizando o STF. Dado que há um gargalo na Constituição que não permite à sociedade apresentar PECs (art. 60, CRFB/88), limitando à legislação ordinária, grupos representativos viram no STF a alternativa de serem ouvidos, terem voz e efetivarem direta suas demandas sociais. Somado ao fato de que casos individuais podem ter repercussão geral e efeitos para toda sociedade, bem como sustentar em tribuna durante a audiência e terem seus argumentos citados nos votos, o STF conseguiu se tornar um atrativo para a participação direta da sociedade.

Grande parte desse movimento foi por mérito próprio, mas conseguiu ter maior alcance devido à incapacidade do processo legislativo em se adaptar ao ritmo e às necessidades contemporâneas. Como o status ordinário não é mais um chamariz, grande parte da sua motivação em apresentação é para agenda política e satisfação (superficial) do seu eleitorado. Como há diversos projetos repetidos e com assuntos já em tramitação, o apensamento é obrigatório e sem muita perspectiva de aprovação. O debate constitucional, cuja exigência de consenso na apresentação (1/3) e na aprovação (3/5) se faz necessária, torna o processo legislativo um oásis representativo, excluindo formalmente e materialmente a sociedade (H2).

Nesse sentido, o primeiro gargalo é o quórum de entrada, especialmente para grupos vulneráveis e minoritários, impedindo a apresentação de uma proposta de emenda à Constituição (F2). Com isso, somente projetos contra o aborto são identificados. Além disso, os parceiros de fala são apenas os/as parlamentares ou pessoas de poder (B4) dentro do processo

legislativo, cuja concentração, como já visto, está nas Relatorias, Presidências, Lideranças e Mesa Diretora.

A consequência prática desse cenário é que o processo legislativo constitucional se tornou, para as mulheres e diversos outros grupos vulneráveis e minoritários, um lugar de contenção, obstrução e proteção, e não de ampliação, regulação e defesa dos seus direitos. Com fala, voz e voto diminuídos (B8), grande parte desse processo constitucional se torna segregador para indivíduos e coletivos (B1) que desejam participar. Logo, ao invés de argumentação, nota-se uma imposição de vontade, com deturpação dos processos comunicativos, especialmente com a tramitação da PEC-181A em 2017. A criação da Comissão Especial e o substitutivo apresentado pelo Relator, claramente, visaram a manipulação do debate e o agir estratégico, não o agir comunicativo, o consenso (H6).

A apresentação do parecer pela Relatoria com emenda que incluiu assunto estranho à proposição original, fato proibido pelo Regimento Interno da Câmara (art. 125, RICD), foi realizado em agosto de 2017. A votação do parecer pela Comissão, claramente enviesada e viciada desde a sua formação, foi realizada em novembro de 2017. Durante os meses de outubro e novembro de 2017, os Requerimento nº 20 e 22/2017 da Deputada Erika Kokay questionaram a competência e legitimidade dessa emenda. Porém, nenhum deles teve qualquer decisão da Presidência, tendo a PEC não seguido para votação em Plenário muito mais por pressão política adversa do que por decisões regimentais.

O que se nota, então, é que o presidente da Câmara e da Comissão, naquele momento, não foram eficazes para impedir métodos alheios e manipulativos ao debate. Eles eram os responsáveis regimentais para recusar qualquer emenda formulada de modo inconveniente, ou que versasse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrariasse prescrição regimental (art. 125, RICD). Mesmo assim, se tornaram inertes.

Portanto, todos esses fatos demonstram que o processo legislativo, em especial o constitucional, se tornou um espaço dentro da esfera pública que não está sendo efetivo, tampouco democrático, nas suas promessas e premissas. Além de ter um espaço altamente segregado, está promovendo um embate constitucional reativo e cada vez mais intenso. Independentemente de quem está puxando mais a corda, seja STF seja Congresso Nacional, fato é que essa guerra não está sendo produtiva, visto que não são essas pessoas com poder de decisão que estão sofrendo os efeitos diretos, mas sim a sociedade brasileira. Ela sim que tem que lidar com os efeitos de quem não quer brincar no play e acaba levando a bola para casa. Uma briga que não permite que o jogo continue nem termine.

4. QUAIS OS LIMITES DA DEMOCRACIA BRASILEIRA NO CASO DO ABORTO?

Objetivo: a partir da apresentação dos dados primários e secundários das proposições sobre aborto (capítulo 1), bem como as análises realizadas por meio de ensaio sobre o processo legislativo, tempo, temas e diálogos institucionais (capítulo 3), problematizar as questões teóricas apresentadas por Habermas, Fraser e Benhabib (capítulo 2) no intuito de perceber os limites e possibilidades do Congresso Nacional em garantir canais de deliberação sensíveis à pauta feminista. A intenção é identificar problemas nesse processo e que possam conter características nocivas para o fluxo democrático no debate igualitário de gênero. Utilizando indicadores democráticos produzidos por algumas pesquisas de destaque internacional, a grande questão é compreender o impacto à democracia brasileira dada a presença ou ausência deles (singularmente ou em conjunto) e como os canais de deliberação refletem essa pauta feminista especialmente neste tema.

4.1. ESTADO DA ARTE SOBRE ABORTO NO CONGRESSO NACIONAL

Estamos em 2020, 71 anos depois da apresentação da primeira proposição (que tivemos acesso) sobre aborto e 32 anos depois da promulgação da Constituição de 1988. Em 2019 foi publicada a obra *Feminismo para os 99%: um manifesto* pelas autoras Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharya e Nancy Fraser²¹¹. Ela traz contemporaneidade às críticas e também ao cenário feminista mundial que, ao ver particular, pode ser aplicado ao Brasil. No livro, identifica-se um problema: diante da polarização entre um feminismo liberal (que vê o feminismo como serviçal do capitalismo) e a *huelga feminista* (que insiste em pôr um fim ao capitalismo), há uma ausência de qualquer caminho intermediário viável ao neoliberalismo. As (novas formas de) greves feministas se tornam meio para visibilizar o papel dispensável desempenhado pelo trabalho determinado pelo gênero e não remunerado na sociedade capitalista, não somente se concentrando em salários, mas assédio, agressão sexual, barreiras à justiça reprodutiva e repressão ao direito de greve.

A alternativa seria um feminismo liberal, mas este está falido. Na verdade, é também parte do problema. Ao permitir que um pequeno grupo de mulheres privilegiadas escale a hierarquia corporativa (1%), propõe uma visão de igualdade baseada no mercado. Contudo, se recusa firmemente a (i) tratar das restrições socioeconômicas que tornam a liberdade e o empoderamento impossíveis para uma ampla maioria das mulheres, (2) abolir a hierarquia social, buscando “diversificá-la”, “empoderando” mulheres “talentosas” para ascender ao topo,

²¹¹ ARRUZZA, Cinzia (et al). **Feminismo para os 99%: um manifesto**. Trad. Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2019.

(3) considerar que as principais beneficiárias são aquelas que já contam com consideráveis vantagens sociais, culturais e econômicas enquanto as demais permanecem no porão e (4) acabar com a desigualdade e a opressão, ao permitir que mulheres em postos profissionais-gerenciais “façam acontecer” precisamente por possibilitar que elas “se apoiem” sobre mulheres imigrantes mal remuneradas a quem subcontratam para realizar o papel de cuidadoras e o trabalho doméstico.

A solução seria um feminismo voltado para as pessoas que são exploradas, dominadas e oprimidas (99%). Trata-se, então, de um movimento feminista, internacionalista, ambientalista e antirracista, que concentra os interesses das mulheres da classe trabalhadora de todos os tipos: racializadas, migrantes ou brancas; cis, trans ou não alinhadas à conformidade de gênero; que se ocupam da casa ou são trabalhadoras sexuais; remuneradas por hora, semana, mês ou nunca remuneradas, desempregadas ou subempregadas; jovens ou idosas. Em suma, é um feminismo anticapitalista na qual as massas críticas da população tiram seu apoio a quem detém o poder, rejeitando a política conservadora, buscando novas ideias, organizações e alianças. A diferença de hoje para outras épocas é que há uma ameaça para o que conhecemos por vida.

Esses problemas nos fazem questionar o futuro da esfera pública deliberativa, especialmente no contexto de gênero: quais os impactos à democracia brasileira dos canais de deliberação utilizados durante o processo legislativo? Estamos colocando em prática o “feminismo para os 99%”? Até que ponto estamos progredindo para alcançá-lo institucionalmente?

Apresentamos abaixo um resumo com os principais dados e conclusões sobre os problemas encontrados na pesquisa realizada e sua aplicação no objeto do trabalho:

Conjuntura do Congresso Nacional (1995 > 2015)

1. Candidaturas femininas aumentaram 932%; masculinas 147%.
2. Eleição (mulheres): 6,24% > 9,94% (CD) e 7,41% > 18,62% (SF).
3. Exercício (mulheres): 1/14 homens (CD/SF) > 1/8 (CD) e 1/6 (SF).
4. Lideranças (mulheres): 0% > 2,9% (CD) e 10,5% > 9,5% (SF).
5. Mesa Diretora: (mulheres): 0% > 13,3 % (CD) e 0% > 8,3% (SF).
6. Conclusões
 - Entreve para mulheres em núcleos de poder da CD e SF;
 - O próprio processo deliberativo ainda representa um sistema cuja igualdade de gênero não é uma de suas principais bandeiras.

Processo legislativo (quantitativo) sobre o objeto de investigação (aborto)

1. Entrada:

- 180 proposições apresentadas: 8 PEC, 1 PLP, 145 PL, 16 PLS, 10 PDC.
- Até 1988, apenas 12%; após 2003, 60%.
- 179 justificativas.

2. Processo legislativo:

- 17 emendas e 26 substitutivos;
- 133 pareceres finais, 7 declarações de voto e 39 votos em separado.
- Principais comissões CD (81,7%): CSSF, CMULHER, CCJC.
- Principais comissões SF: CAS, CDH, CCJ.
- Tempo total de tramitação:
 - 50% das proposições estão abaixo de 1069 dias.
 - Min e max do *bloxspot* (168 proposições): 1 e 5195 dias.
 - Tempo em Plenário é praticamente igual ao gasto na outra Casa.
 - Pouco tempo gasto em arquivamento e bem uniforme.
 - Quatro comissões:
 - Consomem 61,6% do tempo de tramitação das proposições.
 - Dispersão alta. Mediana em 87%. Terceiro quartil em 98%: 25% das proposições concentram entre 87% e 98% e 25% entre 98% e 100%.
 - Administrativo
 - Consomem 77824 dias das proposições, 23,6% do total.
 - Média de 14,6 meses para cada proposição.
 - Dispersão alta. Mediana em 5%. Terceiro quartil em 42%: 25% das proposições concentram entre 5 e 42% e 25% entre 42 e 100%.

3. Saída

- 2 PLs aprovados: Lei nº 6734/1979 e Lei nº 8921/1994.
- 114 proposições arquivadas em definitivo até 2019 (63%).
- 8 arquivadas em 2019 (passível de desarquivamento).
- 53 em tramitação e 4 prontas para pauta do Plenário.

4. Conclusões

- i) antes da Constituição Federal de 1988 o aborto praticamente não era pauta no cenário legislativo;
- ii) de 1988 a 1990 há um aumento expressivo do número de proposições, mas que diminui novamente em 1991;
- iii) após os anos 2000, este tema representa mais da metade das proposições.

Análise qualitativa aplicada ao objeto de estudo (canais de deliberação)

1. Mecanismos institucionais de participação paritária e discursiva: filtro de necessidades políticas tomadas diretamente pelas mulheres.

- (CD) Secretaria da Mulher (unindo Procuradoria da Mulher e Coordenadoria dos Direitos da Mulher) têm presença nas reuniões do Colégio de Líderes, com direito a voz, voto e a fazer uso do horário de lideranças nas sessões plenárias.
 - (CD) Comissões das Mulheres possui competência para deliberar sobre proposições que afetem os direitos das mulheres
 - (SF) Procuradoria Especial da Mulher não possui presença garantida em reuniões de agenda (não há Colégio de Líderes) e não possui comissão específica para assuntos das mulheres.
2. Comissões (CSSF, CMULHER, CAS, CCJ, CDH):
- Até os anos 2000 (50 anos), apenas um apensamento e em 85% das comissões há um parecer da Relatoria seguido pelo julgamento da Comissão (aprovação ou rejeição);
 - Após os anos 2000 (16 anos), 21 projetos apensados e em 39% das comissões há um parecer da Relatoria seguido pelo julgamento da Comissão (aprovação ou rejeição).
 - Tempo nas quatro comissões:
 - Quatro comissões estão presentes em 80,1% das proposições:
 - CSSF/CAS presente em 78 proposições.
 - CCJC/CCJ presente em 87 proposições.
 - CMULHER/CDH presente em 23 proposições.
 - Terceiro quartil: 25% das proposições que passaram pela:
 - CSSF concentraram acima de 81% do seu tempo total.
 - CCJC concentraram acima de 58%.
 - CMULHER concentraram 0%.
 - Média: CSSF 31%, CMULHER 6% e CCJC 27%.
 - O tempo médio em cada proposição gasto na CMULHER é parecido com o da CESP. Nesse sentido, média baixa (6%), desvio padrão baixo (19,9%), poucas proposições (23). Gasto médio em cada proposição: 420 dias.
3. Relatoria/Comissão:
- Grande tendência do julgamento pela Comissão somente acontecer quando for pela aprovação do parecer da Relatoria, seja aprovando seja rejeitando a(s) proposições. Do contrário, não emitem parecer.
 - Somente em uma proposição (PL 3166/1992) o parecer da Relatoria foi rejeitado pela Comissão.
 - Tempo:
 - Em todas as comissões a Relatoria teve média mais alta que a Comissão.
 - CMULHER: distribuição de tempo entre Rel/Com concentrado em torno das médias (desvio padrão pequeno).
 - Retenção:
 - Relatoria CMULHER: 75% das proposições contra, sem parecer.
 - Comissão CMULHER: sem julgamento de pareceres contra ou a favor.
 - Relatoria CCJC: mais da metade das proposições, sem parecer
 - Comissão CSSF: mais da metade das proposições, sem julgamento

4. Questões:

- Ao passo que as Relatorias estão emitindo menos pareceres e as Comissões não estão os julgando (mesmo liberados para votação), estamos caminhando para um contexto no qual o consenso é cada vez mais difícil? Mais ainda, estamos cada vez mais polarizados e avessos a concessões, gerando um processo sem resultados? Não ter resposta (parecer julgado pela Comissão) é melhor que uma resposta (ainda que contrária)? Esse é o melhor caminho para a democracia?
- Há algum ponto perfeito para o equilíbrio de tempo entre Relatoria e Comissão? A divisão pela metade dentro de uma comissão é a melhor alternativa?
- O tempo gasto em questões administrativas é uma ineficiência do sistema, podendo ser otimizado com procedimentos mais simples ou até mesmo a desburocratização de algum deles, ou a deliberação está acontecendo também em esferas informais, fora das comissões e do regular processo legislativo?
- Será que a falta de abertura à participação popular e significativo poder de decisão fez com que os canais de deliberação estivessem fechados à sociedade no Congresso Nacional?
- Será que o STF oferece oportunidades mais significativas de atuação direta para o resultado constitucional e oportunidades mais eficientes de identificação, percepção e audição real a demandas de grupos vulneráveis, tais como *amicus curiae* e amplo rol de legitimados para controle difuso de constitucionalidade, bem como a possibilidade de repercussão geral em casos individuais?

5. Problemas:

- Apesar de haver uma participação formal no processo legislativo com a apresentação de projetos de lei, grandes decisões são tomadas dentro das comissões, pelas lideranças e pela Mesa Diretora. Ou seja, quanto maior poder se agrega no Congresso Nacional, menor a representação feminina.
- Práticas de participação material: Secretaria da Mulher e CMULHER (CD) e Procuradoria Especial da Mulher (SF). São suficientes?
- Comissões passaram a ter papel central na discussão sobre aborto travando qualquer tipo de consenso sobre um ponto médio a ser acertado.
- Produção discursiva (pareceres) nas comissões está cada vez mais ausente, caminhando para a informalidade, bastidores e espaços deliberativos privados.
- Falta de previsão e/ou ineficiência dos meios e procedimentos que possam controlar ou demandar da Relatoria e da Presidência a sua atuação. Não há cobrança formal (ou sanções) para a Relatoria proferir o parecer quanto estiver sem se manifestar por muito tempo. Da mesma forma, tanto no Plenário quanto nas Comissões, a Presidência tem poder para definição da agenda, ficando a seu critério quando colocar em pauta. Há uma ausência regulatória nos procedimentos de controle sobre Relatoria e Presidência (das Comissões e da Casa) que, no final das contas, estão restringindo a comunicação dos seus participantes.
- Apesar do alto número de arquivamentos, temas repetidos continuam a ser apresentados, inclusive com o mesmo texto normativo.
- Ao possuir um quadro normativo focado no aspecto criminal e essencialmente repressivo, observa-se que o Estado não está enfrentando e reconhecendo

identidades invisibilizadas. Se está maculando o debate com ações estratégicas que não visam o consenso ao passo que não tentam debater aquilo que é justo (moral) ou bom (ético), muitas vezes sequer utilizando argumentos pragmáticos. Ao não permitir a universalização dos discursos normativos com pautas plurais, o que se faz é tentar restringir e recriminar ainda mais uma pauta de direitos cujo debate está fugindo do interesse comunicativo e cada vez mais se ligando ao estratégico.

- Não há a possibilidade direta e autônoma por parte da sociedade em participar do processo legislativo dado que não há legitimidade prevista na Constituição para apresentação e participação efetiva e direta no debate constitucional. Ou seja, a única via possível para a sociedade demandar constitucionalmente de forma direta e com alcance nacional suas necessidades políticas está no STF.
- STF e Congresso Nacional tentam, de alguma forma, frear ou enfraquecer as decisões do outro, entrando num embate e guerra sobre quem tem o poder sobre o aborto. Ao invés de criarem diálogos práticos e duradouros sobre o tema, perseguem decisões autônomas e sem muita preocupação sobre suas consequências.

A finalidade deste trabalho é desenvolver os aspectos formais e procedimentais no debate sobre o aborto e fornecer elementos para uma discussão material e profunda na compreensão de como essa comunicação produzida no decorrer do processo legislativo é absorvida pelas instituições dentro de uma democracia liberal. Por isso, neste momento, nos deparamos com um problema de inferência: até que ponto podemos generalizar e abstrair as conclusões e hipóteses do aborto para todo o contexto deliberativo brasileiro?

Temos um quadro (aborto) que nos fornece diversos elementos (não conclusivos e exaustivos) sobre o funcionamento da democracia nesse contexto em específico. Não é possível determinar (neste momento), até que ponto essas questões e problemas identificados se aplicam ao grande quadro (indefinido em seu tamanho). É possível que outros trabalhos que utilizem o mesmo marco teórico e metodologia identifiquem questões e problemas semelhantes, ou até mesmo discrepantes. Nesse comparativo, podemos entender o chegar a uma análise mais geral sobre o que é/como está nossa democracia.

Ainda assim, temos aqui duas conclusões muito importantes. A primeira diz respeito ao tema (aborto) em si. Diminuir a importância e qualidade desse direito, luta e conquista das mulheres é dizer que outras questões possuem mais relevância dentro do cenário deliberativo. O que é errado. Além de afetar diretamente mais da metade da população brasileira, indiretamente trata de uma questão de justiça, ao passo que as prejudicam e afeta toda a coletividade. Direitos LGBT, indígenas, racismo e meio ambiente estão dentro da mesma caixa: independentemente da quantidade de pessoas afetadas diretamente, são grupos vulneráveis que

transbordam questões de justiça e direitos humanos. Sendo assim, não é possível minimizar qualquer problema presente nos canais de deliberação do Congresso Nacional em razão de se aplicarem aos casos sobre aborto.

A segunda, diz respeito aos indicadores aqui produzidos sobre os canais de deliberação. Ainda que suas conclusões possam estar contidas dentro desse objeto de investigação, a intenção é expandi-las para outras áreas. Dado que elas ocorrem neste contexto, é (muito) possível que em diversos outros também ocorram. Logo, não se trata de uma pesquisa limitada em seu universo e que suas conclusões não podem ser generalizadas. A grande questão é a insuficiência de olhares mútuos e contrastes sobre o objeto central (canais de deliberação) que permitam uma crítica maior sobre ele a fim de obter uma imagem panorâmica sobre o estado da arte da democracia brasileira.

Entende-se que a leitura a seguir pode (e deve) ter um olhar segundo esses dois princípios acima levantados. A seguir, selecionamos alguns indicadores globais para a aplicação nos canais de deliberação. O objetivo é entender de que forma esses dados coletados e questões identificadas dentro desse universo (embora limitado) implicam na democracia brasileira.

4.2. QUESTIONAMENTOS FINAIS

- O que são canais de deliberação e como podemos identificá-los?
- Como medir a eficiência dos canais deliberativos no Congresso Nacional?
- Quais os impactos para a democracia brasileira?

4.3. INDICADORES DEMOCRÁTICOS APLICADOS AOS CANAIS DE DELIBERAÇÃO

A fim de saber os impactos desse cenário na democracia brasileira, precisamos de parâmetros que nos guiem nessa avaliação. Por isso, este tópico visa coletar indicadores democráticos existentes e que possam ser utilizados para medir a eficiência dos canais de deliberação do Congresso Nacional.

O primeiro passo é identificar pesquisas mundiais que utilizem indicadores de eficiência nos países. A ideia é decompô-los a fim de selecionar critérios específicos que possam ser utilizados para medição dos canais de deliberação. O que se faz, então, é buscar estudos de excelência e já consolidados como forma de legitimar a metodologia utilizada. A escolha dentre

aqueles existentes e a agregação de novos critérios permitirá a criação de um indicador voltado para o objeto de análise: canais de deliberação.

Reforça-se que o objetivo principal não é estabelecer um valor específico à democracia brasileira. Isso já é feito e realizado com qualidade pelas pesquisas relacionadas. O objetivo é identificar os problemas presentes nos canais de deliberação e medir o impacto deles na democracia brasileira dentro deste contexto, pois é possível que esses obstáculos influenciem de maneira diferente esses canais.

Para isso, o segundo passo é identificar quais indicadores das pessoas são aplicáveis ao objeto para, assim, num terceiro passo, unir todos eles e medir os impactos provenientes dessas ações investigadas. Criando indicadores, é possível gerar um índice de eficiência. O resultado é um valor que indica se nossa democracia está em vertigem ou em ascensão.

Foram identificadas três pesquisas mundiais, cujos indicadores serão esmiuçados: a) *Democracy Index*; b) *Global State of Democracy Indices*. Além delas, utilizamos também informações provenientes do livro *Como as democracias morrem*, de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018).

A primeira pesquisa é o “*Democracy Index*”²¹², elaborado pela equipe do *The Economist Intelligence Unit* (The EIU), no qual se baseia em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; funcionamento do governo; participação política; cultura política; e liberdades civis. Com base em suas pontuações em vários indicadores dentro dessas categorias, cada país é então classificado como um dos quatro tipos de regime: “democracia plena”, “democracia falha”, “regime híbrido” ou “regime autoritário”. Entende que as cinco categorias estão inter-relacionadas e formam um todo conceitual coerente. A condição de realizar eleições competitivas livres e justas e satisfazer aspectos relacionados à liberdade política é claramente a condição sine qua non de todas as definições. Se baseia no entendimento de que uma cultura política democrática de sucesso implica que os partidos perdedores e seus apoiadores aceitem o julgamento dos eleitores e permitam a transferência pacífica de poder. A metodologia mais recente aplicada está no Relatório de 2019 disponível no site²¹³. Foram selecionadas os seguintes indicadores:

²¹² THE ECONOMIST. Democracy Index 2019. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

²¹³IDEA. The Global State of Democracy Indices Methodology. Conceptualization and Measurement Framework, Version 3. 2019, p. 50. Disponível em: <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>.

- i) As leis preveem oportunidades de campanha amplamente iguais? 1: Sim; 0.5: Formalmente, sim, mas, na prática, as oportunidades são limitadas para alguns candidatos; 0: Não.
- ii) O legislador é o órgão político supremo, com uma clara supremacia sobre outros ramos do governo? 1: Sim; 0: Não.
- iii) Existe um sistema eficaz de freios e contrapesos no exercício da autoridade governamental? 1: Sim; 0.5: Sim, mas existem algumas falhas sérias; 0: Não.
- iv) Existem mecanismos e instituições suficientes para garantir a prestação de contas do governo ao eleitorado entre as eleições? 1: Sim; 0.5: Sim, mas existem falhas sérias; 0: Não.
- v) As minorias étnicas, religiosas e outras têm um grau razoável de autonomia e voz no processo político? 1: Sim; 0.5: Sim, mas existem falhas sérias; 0: Não.
- vi) Mulheres no parlamento. % de membros do parlamento que são mulheres. 1 se mais de 20% dos lugares; 0.5 se 10-20%; 0 se inferior a 10%.
- vii) As autoridades fazem um esforço sério para promover a participação política. 1: Sim; 0.5: Algumas tentativas; 0: Não.
- viii) Existe um grau suficiente de consenso e coesão social para sustentar uma democracia estável e funcional? 1: Sim; 0.5: Sim, mas algumas sérias dúvidas e riscos; 0: Não.

A segunda pesquisa é o “*Global State of Democracy Indice*”, elaborado pela *International IDEA*, tendo como questões centrais as seguintes: a) até que ponto existe um controle popular eficaz sobre os tomadores de decisão públicos (responsabilidade vertical); b) até que ponto os cidadãos detêm liberdades politicamente relevantes e recursos de poder; c) até que ponto os poderes executivos são efetivamente controlados por outros poderes (responsabilidade horizontal); d) até que ponto as autoridades públicas são imparciais e previsíveis na implementação da lei; e) até que ponto as pessoas têm e fazem uso de várias oportunidades de participação política em diferentes níveis. A metodologia mais recente aplicada está na Versão 3 do Manual de Estrutura de Conceituação e Medição disponível no site²¹⁴. Foram selecionados os seguintes indicadores:

- ix) Até que ponto o parlamento supervisiona o executivo? Restrições executivas: A extensão das restrições institucionalizadas sobre os poderes de tomada de decisão dos chefes do Executivo, sejam eles indivíduos ou coletividades.

²¹⁴ IDEA. The Global State of Democracy Indices Methodology. Conceptualization and Measurement Framework, Version 3. 2019. Disponível em: <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>.

x) Até que ponto os mecanismos de democracia direta estão disponíveis e são utilizados? Índice de voto popular direto: A medida captura como é fácil iniciar e aprovar cada tipo de voto popular e qual o resultado disso (se aprovado). A facilidade de iniciação é medida pela existência de um processo democrático direto, pelo número de assinaturas necessárias e pelo prazo para coletar assinaturas. A facilidade de aprovação é medida pelos quóruns relacionados à participação, aprovação, supermaioria e maioria distrital. As consequências são medidas pelo status legal da decisão tomada pelos cidadãos (vinculativa ou consultiva) e pela frequência com que os votos populares diretos foram usados e aprovados no passado.

Em 2018, foi publicada o livro *Como as democracias morrem*, de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt²¹⁵. Durante a obra, apontam diversas ações que sinalizam para governos antidemocráticos no curto, médio e longo prazo. Algumas serão transcritas abaixo:

xi) Quatro sinais de alerta para reconhecer uma pessoa autoritária. Devemos nos preocupar quando (a) rejeitam, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo; (b) negam a legitimidade de oponentes; (c) toleram e encorajam a violência; (d) dão indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.

xii) Procedimentos: erosão gradativa, muitas vezes em pequeníssimos passos costumam ter um verniz de legalidade. Para consolidar o poder, autoritários potenciais têm de (a) capturar o árbitro, (b) tirar da partida pelo menos algumas das estrelas do time adversário e (c) reescrever as regras do jogo em seu benefício, (d) invertendo o mando de campo e (e) virando a situação de jogo contra seus oponentes.

xiii) As democracias funcionam melhor - e sobrevivem por mais tempo - onde as constituições são reforçadas por normas democráticas não escritas. Regras informais decisivas para o funcionamento de uma democracia: tolerância mútua e reserva institucional. a) tolerância mútua: reconhecer que os rivais, caso joguem pelas regras institucionais, têm o mesmo direito de existir, competir pelo poder e governar. Disposição dos políticos de concordar em discordar. Quando as normas de tolerância são frágeis, encaramos nossos rivais como ameaça e empregamos todos os meios necessários para derrotá-los; b) Reserva institucional: evitar as ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente seu espírito.

xiv) ciclo da escalada constitucional de temeridade: espiral de obstrução legislativa e confronto que continuou até ser resolvido pela guerra.

Os quatorze indicadores acima relacionados serão analisados no tópico a seguir.

²¹⁵ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

4.4. RESISTÊNCIAS E ADVERSIDADES A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Canais de deliberação foram conceituados, dentro deste trabalho, como fluxos comunicativos que articulam o debate político no processo legislativo dentro do Congresso Nacional. Por debate político, entende-se qualquer tipo de diálogo entre partes (opostas ou não) dentro do processo legislativo. Logo, o foco está em entender se essa comunicação entre os/as personagens atuantes nesse processo está (de alguma forma) bloqueada ou se deteriorando. Caso positivo, essa obstrução é prejudicial até que ponto? E quais os riscos desse comportamento percebido nos casos de aborto ter eco em outras áreas e afetar a democracia de forma mais grave ainda?

Notamos que grande parte do debate é recente, especialmente a partir dos anos 2000. Diversos dados mostram que o interesse no tema se intensificou, reverberando também no STF e na Presidência da República. A grande questão, então, é avaliar a forma que essa comunicação intra e extra legislativo está se dando, pois, além de afetar a deliberação processual no Congresso Nacional, também afeta o sistema de freios e contrapesos, alicerce fundamental para a qualquer democracia.

De uma forma geral, respondendo os indicadores, percebemos que estamos numa democracia funcional e atuante. Porém, principalmente segundo os critérios do *Democracy Index*, questionamento se estamos no “sim” ou no “existem algumas falhas sérias”. Essa dúvida se agrava quando analisamos os indicadores ix a xiv. O sinal de alerta é ligado ao percebermos diversos fatores que colocam a democracia em atenção. O que não queremos é que esse sinal amarelo se torne um vermelho.

Dividindo os indicadores nas categorias de participação e discursos, temos os i, iv, vi, vii, viii e x para a primeira e o vi para a segunda. Os demais (ii, iii, ix, xi, xii, xiii e xiv) ou trabalham as duas categorias concomitantemente ou dizem respeito ao sistema processual legislativo.

Na categoria de participação, percebemos que o Brasil está se esforçando para atingir uma equidade formal de gênero no Congresso Nacional. Tendo em vista as candidaturas abaixo de 10% nas eleições de 1995, para 2020, adotou-se um percentual mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (sic). Como bem destaca o TSE em seu site²¹⁶, o estímulo à participação feminina por meio da chamada cota de gênero está previsto no artigo

²¹⁶ TSE. Cota de 30% para mulheres nas eleições proporcionais deverá ser cumprida por cada partido em 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/cota-de-30-para-mulheres-nas-eleicoes-proporcionais-devera-ser-cumprida-por-cada-partido-em-2020>

10, parágrafo 3º, da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997). Além disso, o Plenário do TSE confirmou que os partidos políticos deveriam, já para as Eleições de 2018, reservar pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, conhecido como Fundo Eleitoral, para financiar as campanhas de candidatas no período eleitoral.

Essas tentativas legais, apesar de terem como objetivo a previsão de campanhas amplamente iguais (i), sofrem problemas funcionais muito sérios, o que na prática indica que as oportunidades são limitadas para alguns candidatos. Segundo uma pesquisa das professoras Malu Gatto, da University College London, e Kristin Wylie, da James Madison University²¹⁷, 35% de todas as candidaturas de mulheres para a Câmara dos Deputados na eleição de 2018 não chegaram a alcançar 320 votos. Ou seja, foram candidatas que, ao que tudo indica, sequer fizeram campanha, o que sugere que foram usadas apenas para cumprir formalmente a lei de cotas²¹⁸.

Isso se agrava com o fato de que, apesar do aumento próximo a 30% para as candidaturas, à medida que o processo legislativo concentra mais poder, menor é a representatividade feminina (vi), ficando entre 10-20% nas candidaturas e inferiores a 10% nas eleições, exercícios, lideranças e Mesa Diretora. Assim, as candidaturas, embora representem um avanço, ainda demonstram que há um caminho enorme até a eleição e o exercício legislativo igualitário de gênero. É preciso ir além e questionar a qualidade dessa representatividade ao passo que a presença feminina (que hoje é quase inexistente nos círculos de poder da esfera pública deliberativa nacional) não necessariamente trará qualidade ao debate, mas ao menos resolve um problema inicial de representação, que é estruturante para a democracia no seu aspecto formal.

Nesse sentido, a presença da Secretaria da Mulher (CD), da CMULHER (CD) e da Procuradoria Especial da Mulher (SF) demonstram uma preocupação nessa qualidade representativa e também a participação material nesses núcleos de poder do Congresso Nacional. O fato da bancada feminina ter presença no Colégio de Líderes da Câmara, com direito a voz e voto na pauta de agendas políticas, demonstra que há um avanço efetivo (vii). Mais ainda, a Comissão da Mulher, ao ter poder de mérito em decisões que afetam os interesses das mulheres, demonstra também que, além da participação, a produção de discursos

²¹⁷ GATTO, Malu A. C.; WYLIE, Kristin N. Resisting and Accommodating Institutional Change: Provisional Commissions, Laranjas, and Gendered Candidate Selection in Brazilian Legislative Elections. Disponível em: https://6dc4e6e4-f0ea-4e64-814f-8ce149f8f179.filesusr.com/ugd/51cf20_131a1dded2f7429b86e0944a2dc700f7.pdf

²¹⁸ BBCNEWS. Natália Passarinho. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>

legislativos também passou a ter uma qualificação substantiva. As mulheres estão passando a decidir sobre seus próprios interesses. Apesar dessa conclusão ser um tanto quanto indiscutível, o paradoxo estava em ter um processo legislativo que tinha uma pauta sobre as mulheres, sem a sua presença (ou mínima) e também sem poder de fala ou voto.

O grande “porém” neste quadro está nos mecanismos de participação direta (x). Embora tenha sido uma interpretação/conclusão para os casos de aborto, acredita-se que esta é uma questão constitucional e que gera resultados práticos ao sistema de freios e contrapesos. Apesar de eficaz, há uma falha séria que gera resultados danosos ao sistema (iii). Ao não prever a participação direta da sociedade no processo constitucional (PEC), as reivindicações ficam restritas à maioria em razão do quórum de apresentação (1/3) e aprovação (3/5). Isso leva à procura de meios alternativos para satisfazer as demandas não concretizadas da modernidade (v), encontrando acolhimento nas ações constitucionais do Supremo Tribunal Federal, que permitem a participação e produção discursiva direta da sociedade através de *amicus curiae*, sustentação oral e repercussão geral. Ou seja, há um embate entre Congresso Nacional (maioria) e STF (proteção a grupos vulneráveis) a nível constitucional no qual a sociedade, neste caso as mulheres, têm que ficar lutando para obstruir pautas conservadoras, repressivas e criminalizadoras de um lado (processo legislativo) e efetivar seus direitos e conquistas de outro (processo judicial).

Acredita-se que a principal consequência desse quadro é uma intensa politização de debate do tema (aborto) na esfera pública. Nota-se que basta uma decisão importante em um caso no STF e numa proposição no Congresso Nacional para o silêncio ser rompido e as pessoas começarem a debater intensamente o assunto. Existe um grau suficiente de consenso e coesão social para sustentar a democracia brasileira de forma estável e funcional, mas algumas dúvidas e riscos estão à porta dessa Casa (viii). Acredita-se que o grande problema está na polarização e radicalização do tema, gerando consequências significativas para a democracia brasileira. Assim como outras questões enfrentadas desde 2013, falta à cultura brasileira (e talvez mundial dentro do contexto atual) debater argumentativamente ou, ainda na sua ausência, visar o consenso e estar aceito a barganhas e concessões dentro do espaço público deliberativo. A principal questão é entender que há, atualmente, uma previsão legal para o aborto e não há regulamentação. Além disso, as propostas legislativas de repressão e criminalização intensa da sexualidade demonstram que a violência de gênero também é uma farsa cruel ao fazer vista grossa ao sexismo e ao racismo estrutural do sistema, deixando intactos a brutalidade policial,

o encarceramento em massa, as ameaças de deportação, as intervenções militares, o assédio e o abuso nos locais de trabalho²¹⁹.

O resultado para a democracia é um sistema aberto a autoritarismos e deturpações. O desgaste dos canais de deliberação, em especial a comunicação entre seus personagens na esfera pública deliberativa, gera perigos e abertura para ações antidemocráticas. Pelo fato do aborto ser um tema de agenda progressista, não é de se espantar que o passado recente tenha exemplos mais fortes neste fim. Começando em 2013, com as jornadas de junho, e passando pelo *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016, tem-se o escalonamento de ações cada vez mais antagônicas.

Como bem apontam Levitsky e Ziblatt²²⁰, a polarização pode destruir democracias e levar a um ciclo de escalada constitucional de temeridade (xiv). Quando diferenças socioeconômicas, raciais e religiosas dão lugar à sectarismo extremo, situação em que as sociedades se dividem em campos políticos cujas visões de mundo não são apenas diferentes, mas mutuamente excludentes, torna-se difícil sustentar a tolerância. Alguma polarização é saudável - até necessária para a democracia. No entanto, quando as sociedades se dividem tão profundamente que seus partidos se vinculam a visões de mundo incompatíveis, e sobretudo quando seus membros são tão segregados que raramente interagem, as rivalidades partidárias estáveis dão lugar a percepções de ameaça mútua.

Nesse contexto, nem mesmo as mais bem projetadas Constituições são capazes, por si mesmas, de garantir a democracia em função das lacunas e ambiguidades inerentes a todos os sistemas legais. Todas as democracias bem-sucedidas confiam nas regras informais que, apesar de não estarem na Constituição, são amplamente conhecidas e respeitadas. À medida que desaparece a tolerância (xiii), os políticos se veem cada vez mais tentados a abandonar a reserva institucional e tentar vencer a qualquer custo. Isso pode estimular a ascensão de grupos antissistema com rejeição total às regras democráticas. Quando isso acontece, a democracia está em apuros²²¹.

É por isso que figuras centrais são essenciais dentro da democracia para conter atitudes e avanços antidemocráticos. Notamos que há dois cargos que concentram grande carga de poder nesse processo legislativo e tiveram papel central na história recente: Relatoria e Presidência

²¹⁹ ARRUZZA, Cinzia (et al). **Feminismo para os 99%: um manifesto**. Trad. Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 43.

²²⁰ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 113.

²²¹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 100/102.

da Comissão/Câmara/Senado. Durante o mandato de Eduardo Cunha como presidente da Câmara dos Deputados (2015-2016), diversos atos de legalidade extremamente duvidosa foram proferidos e também se ausentado. Eles estão bem muito bem desenvolvidos no documentário indicado ao Oscar de 2020 chamado *Democracia em Vertigem* da diretora Petra Costa²²². Acredita-se que esse tipo de abdicação de responsabilidades políticas da parte de seus líderes marcou o primeiro passo de uma série de ações que hoje acionam um grande sinal de alerta para o debate sobre aborto. A questão além que surge é a dimensão do prejuízo para a democracia brasileira.

O teste essencial para a democracia não é se essas figuras surgem, mas, antes de tudo, se líderes políticos e especialmente os partidos políticos trabalham para evitar que eles acumulem poder. Quando as instituições guardiãs fracassam, os políticos de tendências estabelecidas têm de fazer de todo o possível para manter as figuras perigosas longe dos centros de poder. Suas ações devem se guiar para manter autoritários em potencial fora das chapas eleitorais em época de eleição, erradicar extremistas nas bases de suas fileiras, evitar toda e qualquer aliança com partidos e candidatos antidemocráticos, isolar sistematicamente extremistas, em vez de legitimá-los e, por fim, forjar uma frente única para derrotá-los²²³.

No Brasil, e especialmente nos casos sobre aborto, no decorrer do processo legislativo, nota-se que essa postura permissiva abriu espaço para que diversos personagens entendessem que era possível e permitido não só utilizar ações estratégicas, mas também antidemocráticas. O ponto focal para essa análise está na PEC 181/2015. O texto original não tinha qualquer menção ou conexão com o aborto. Porém, o Relator da Comissão Especial, Jorge Tadeu Mudalen, apresentou um parecer, com substitutivo, pretendendo modificar o art. 5º da Constituição de 1988 com o texto “inviolabilidade do direito à vida desde a concepção”. O problema é que a redação original desta proposta pretendia alterar o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro, ou seja, uma proposta que tinha como redação original ampliar o direito das mulheres sobre licença maternidade foi transformado numa proposta completamente restritiva e repressiva ao aborto. Nesta Comissão Especial, dos 53 Deputados e Deputadas designado(a)s como membros, 33 compunham a Frente Parlamentar Evangélica. Em 08/11/2017, o parecer do relator foi aprovado e o resultado final foi de 18 votos aprovando e apenas um contra.

²²² DEMOCRACIA em Vertigem. Direção: Petra Costa. Brasil, 2019.

²²³ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 18, 34, 71.

Acredita-se que desde a formação da Comissão Especial já havia a intenção de restringir o debate a um grupo seletivo de pessoas com poder e viés contra o aborto para a aprovação da matéria. A grande interrogação para este tipo de ação é que, ao retirar deliberadamente do debate os seus oponentes, com anuência e silêncio do presidente da Comissão/Câmara e manipulando o resultado ao seu favor, se trata de mais um passo para ações antidemocráticas dentro de um jogo político. Ou seja, os procedimentos que deveriam garantir a comunicação entre os seus personagens continham vícios de validade desde a sua formação (xii).

Analisando novamente os requisitos levantados por Levitsky e Ziblatt, a primeira ação para consolidação de poder autoritários em potencial é a captura do árbitro (a). Nesse sentido, podemos dizer que mudanças na composição da Comissão de forma seletiva tiveram atuação direta da sua Presidência. Com isso, conseguiu-se o segundo requisito: tirar da partida algumas estrelas do time adversário (b). Dos 53 Deputados e Deputadas designado(a)s como membros, 33 compunham a Frente Parlamentar Evangélica, tendo resultado final com 18 votos aprovando e apenas um contra. Com isso, fica mais fácil reescrever as regras do jogo em seu benefício (c), apresentando um substitutivo que continha matéria alheia e estranha à proposta original.

Por tudo isso, devemos ligar o sinal de alerta. Quando discursos são proferidos nesse sentido, temos o primeiro passo rumo a práticas antidemocráticas. Ao tentar alterar as regras do jogo, autoritários buscam consolidar seu poder reformando a Constituição. E podemos notar que desde a derrota em Comissão Especial e em Plenário na PEC 25/1995, diversas outras PECs sobre a mesma matéria e texto normativo são constantemente apresentadas, ainda que não tenham tramitação significativa. As ações recentes na Comissão Especial da PEC 181/2015 são um novo passo dentro deste cenário polarizado visando a criação de pânico, hostilidade e desconfiança mútua.

CONCLUSÃO

O objetivo central deste trabalho foi de perceber, a partir do caso paradigmático que é o aborto, os limites e possibilidades do Congresso Nacional em garantir canais de deliberação sensíveis à pauta feminista. Tinha como hipótese que o uso de discursos antidemocráticos, o enfraquecimento e/ou não viabilização prática da participação feminina e a falta de discussões sobre pautas, visões e ações menos restritivas e mais inclusivas afetam diretamente os canais de deliberação no Congresso Nacional haja vista que esse debate não teria como objetivo um consenso ou mesmo respeito e tolerância ao dissenso, mas sim a concentração de poder e interesses individuais de pessoas ou certos grupos da sociedade.

No decorrer do trabalho, com a apresentação dos dados primários e as análises sobre o processo legislativo, tempo, temas e diálogos institucionais, foi possível perceber que há uma política legislativa repressiva e cada vez menos dialógica na esfera pública brasileira, ou seja, cada vez mais o debate encontra obstáculos na sua deliberação, não produzindo pareceres nas comissões e também utilizando canais não oficiais, informais e não escritos na tomada de decisão.

Utilizando a teoria crítica de Habermas e a teoria crítica feminista de Fraser e Benhabib a fim de problematizar os dados levantados pela pesquisa conseguimos problematizar a erosão dos canais de deliberação neste tema. Ao entender particular, é necessário ligar o sinal de alerta para a direção que estamos tomando. Quando discursos são proferidos num sentido de restrição ao debate e exclusão dos rivais, temos o primeiro passo rumo a práticas antidemocráticas. Pudemos notar que desde a derrota em Comissão Especial e em Plenário na PEC 25/1995, diversas outras PECs sobre a mesma matéria e texto normativo são constantemente apresentadas, ainda que não tenham tramitação significativa.

Nesse sentido, podemos confirmar a hipótese inicial de erosão dos canais de deliberação. Trata-se de um caminho perigoso para a democracia brasileira haja vista que o debate sobre o aborto envolve pautas muito sensíveis à sociedade contemporânea. Desde os anos 2000, e especialmente após a tramitação problemática da PEC 181/2015, notou-se o uso de discursos antidemocráticos, o enfraquecimento e/ou não viabilização prática da participação feminina e a falta de discussões sobre pautas, visões e ações menos restritivas e mais inclusivas aos direitos das mulheres.

Certo é que em 2016, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal adotaram políticas participativas para diminuição dessa distância entre mulheres e poder dentro do espaço

público brasileiro. Com a criação da Secretaria da Mulher, CMULHER e Procuradoria da Mulher, a participação material no processo legislativo e na definição de agenda tornou esse canal mais direto não só para este tema, mas para todas as discussões sobre direitos das mulheres.

Acredita-se que esta conquista política, associada a uma presidência do Deputado Eduardo Cunha tolerante e permissiva a ações autoritárias afetaram diretamente os canais de deliberação para este debate no Congresso Nacional haja vista que o objetivo de um consenso ou mesmo respeito e tolerância ao dissenso se perdeu, visando apenas a concentração de poder e interesses individuais de pessoas ou certos grupos da sociedade. As ações recentes na Comissão Especial da PEC 181/2015 são um novo passo dentro deste cenário polarizado visando a criação de pânico, hostilidade e desconfiança mútua.

Portanto, a pergunta final é: estamos utilizando os canais de deliberação nas proposições sobre aborto de forma prejudicial à democracia brasileira? Há alguns indícios do passado recente brasileiro que indicam para a erosão dos canais de deliberação, não somente nos casos sobre aborto, mas com um impacto em todo o sistema. Estamos num momento que o sinal amarelo já está ligado e, apesar da deliberação estar acontecendo, os caminhos utilizados para este fim demonstram que é preciso nos questionar se certos procedimentos estão sendo respeitados, pois permanecer ou não na democracia perpassa o respeito ao processo e suas regras.

Muitas vezes, a grande defesa da democracia é usada como pretexto para a sua subversão. Aspirantes a autocratas costumam usar crises econômicas, desastres naturais e, sobretudo, ameaças à segurança para justificar medidas antidemocráticas, como exceções a procedimentos e justificativas únicas para determinado ato. Crises facilitam a concentração e, com muita frequência, o abuso de poder²²⁴.

Diante de tudo isso, podemos retomar as analogias sobre a deliberação (Belerofonte) e os canais de deliberação (Pégasus). Não é suficiente a existência de um canal se não há diálogo. Da mesma forma, não é suficiente ter um diálogo se ele não produz comunicação, pois nesse caso estamos diante de um monólogo. Logo, ambos (Belerofonte e Pégasus) são complementares e dependentes. É no conjunto de suas forças que se consegue derrotar Quimera.

Mais ainda, notamos também que Quimera (e diversos outros obstáculos) não são invencíveis, pois ambos conseguem lidar com esses problemas quando estão em harmonia. São pequenas vespas que trazem os perigos de uma instabilidade. Zeus foi apenas um intermediário

²²⁴ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 94.

que tomou uma decisão arbitrária sem consultar os demais participantes do Olimpo. Dentro de um sistema de vida, as vespas podem ser enviadas pelos personagens mais inusitados possíveis. A grande questão é identificá-las antes de nos fazerem mal e nos proteger das adversidades.

Contudo, uma vez tendo Pegasus sido abatido, devemos estar preparados para cuidá-lo e revivê-lo, independente do dano sofrido por ele. Por isso, devemos sempre nos perguntar se há riscos de Belerofonte adoecer ou até mesmo morrer. Na sua ausência, Belerofonte foi à loucura. Se isso acontecer, os remédios e tratamentos necessários e disponíveis permitem uma recuperação rápida e saudável? Dado que o Belerofonte é uma das bases (principais) da democracia, por consequência, estaria ela em risco? Em outras palavras: os mecanismos de controle e correção presentes no espaço público são suficientes para tratar das feridas abertas e problemas gerados por distúrbios antidemocráticos produzidos na utilização inadequada dos canais de deliberação? É possível ir além e garantir a deliberação paritária de gênero e a produção de uma ética do discurso? E, caso esse entrave exista, será o único caminho a sua morte?

RECOMENDAÇÕES

Utilizamos como referência um importante episódio histórico. Em agosto de 1957, o editor do jornal *National and English Review*, Lord Altrincham (John Grigg), após um desastroso discurso da Rainha Elizabeth II na fábrica da Jaguar, publicou um editorial com severas críticas à Monarquia britânica dizendo que era “*too upper-class*” e voltada para a Grã-Bretanha, ao invés de defender os “*classless*” e demais países da Commonwealth. No tocante à Rainha, afirmou que seu estilo de fala era “*a pain in the neck*” e conclui dizendo que “*the personality conveyed by the utterances which are put into her mouth is that of a priggish schoolgirl, captain of the hockey team, a prefect, and a recent candidate for Confirmation*”²²⁵. Este acontecimento foi habilmente adaptado pela série da Netflix *The Crown* no episódio 2.05 intitulado “*Marionettes*”.

Com a popularidade do editorial, relata-se (ainda que não haja confirmação oficial pelo Palácio de Buckingham) que a Rainha recebeu Lord Altrincham e ouviu dele as recomendações para modernização da Monarquia britânica e adotou algumas no curto prazo. No longo prazo, todas foram incorporadas ao sistema. Por parte dele, não havia um ódio à Monarquia, mas sim uma crítica efusiva porque se acredita fortemente no poder dela. Seria a mesma coisa que perguntar a uma crítica de arte porque critica a arte. Dado que os problemas estavam pulsando e diversas crises acontecendo, não restou alternativa senão criticar sua chefe ou quem ela comanda. Criticar a Monarquia não era positivo para ele, nem trouxe satisfação, mas devido aos problemas e às diversas atitudes de burlar e deturpar o jogo democrático, isso se fez necessário. Em sua fala final diz: “não é preciso mudar, mas reconhecer que tudo mudou. Vivemos num tempo em que as pessoas podem dizer o que querem e do jeito que quiserem. E isso porque a idade da reverência terminou. E o que resta sem a reverência? Igualdade”.

O objetivo aqui é similar. Podemos utilizar as mesmas críticas de John Grigg, alterando somente a palavra “Monarquia” por “República”, permanecendo as demais. Nesse sentido, é preciso reconhecer que o contexto mudou no Brasil, especialmente após 2013, levando a diversos problemas de participação e discurso.

Não se quer dar soluções e dizer qual o caminho certo, ou até melhor, mas sim entender que há um problema crítico no espaço público brasileiro e que está afetando uma gama significativa da sociedade brasileira ao não dar a ela a devida representatividade, gerando problemas não só de legitimidade política, mas também um colapso democrático.

²²⁵ THE TELEGRAPH. John Grigg. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/1380108/John-Grigg.html>;

❖ Problema 1: falta de participação e produção discursiva social no processo legislativo em debates constitucionais

- Como gerar participação e produção discursiva ativa para a maioria das mulheres (e também demais grupos vulneráveis) que não conseguem atingir quóruns qualificados (1/3 e 3/5) no processo legislativo?
- Como melhorar a comunicação entre o povo e seus representantes dentro do processo legislativo? Como ter pontos de contato mais seguros entre pessoas detentoras de poderes e aquelas afetadas diretamente pela produção jurídica? Como dar voz às necessidades políticas de grupos vulneráveis dentro do processo legislativo, não só de forma passiva, mas também ativa?

Formas populares ou coletivas de apresentação de PECs. Já que o debate está ocorrendo a nível constitucional, há um distanciamento entre povo e Congresso Nacional.

❖ Problema 2: falta de previsão e/ou ineficiência de meios e procedimentos que possam controlar ou demandar da Relatoria e da Presidência a sua atuação.

- Não há sanção e controle previstos para extrapolação do prazo de vista por parte de parlamentar, bem como para a Presidência de Comissão/Casa para colocar determinada proposição em pauta e também a Relatoria emitir seu parecer em comissão.

Estabelecer prazos específicos para Relatoria emitir um parecer, o/a presidente da Comissão/Casa ter que colocar em pauta uma determinada proposição (do contrário o envio se dá de forma automática) e prazo específico para a retomada da deliberação após um pedido de vista por partes dos/as parlamentares. Todos eles devem ter alternativas de controle individual ou coletivo como forma de tornar a sanção efetiva.

❖ Problema 3: falta de pareceres durante o processo legislativo

- Não ter resposta é melhor do que ter uma resposta ainda que contrária?

É preciso dar respostas nas Comissões, especialmente de forma explícita, escrita e formal, não deixando o jogo político e democrático à informalidade, oralidade e bastidores. Relatorias estão cada vez mais retendo pareceres e Comissões não os estão julgando, seja por falta de consenso na formação da pauta seja por receio de rejeição do parecer.

❖ Problema 4: tentativas de burlar os procedimentos deliberativos regimentais

- Possíveis omissões de figuras centrais do processo legislativo no controle de procedimentos regimentais e constitucionais.

Prioridade e obrigação no julgamento por parte da Presidência da Comissão/Casa em casos requerimentos questionando o abuso de regras formais e procedimentais do processo legislativo, por exemplo o art. 125 do RICD, não permitindo que escusas ou artifícios interpretativos possam ser utilizados para burlá-lo, seja em tempo, espaço ou forma.

❖ Problema 5: falta de equiparação material das mulheres em processos decisórios administrativos e também no processo legislativo no Senado Federal

- Não existe uma comissão especializada nos direitos das mulheres para abordar temas que envolvam seus interesses nem a previsão regimental da bancada feminina na formação de agenda/ordem do dia.

Criação de um Colégio de Líderes para poder de voz e voto da bancada feminina no Senado, bem como alteração regimental para direito de ser ouvida pela Presidência na designação da Ordem do Dia das sessões, nos moldes do art. 17, I, t, RICD.

❖ Problema 6: generalidade do termo “direitos da mulher” para competência da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)

- Termo genérico que não detalha as especificidades e diversas situações de vulnerabilidade nas quais as mulheres podem estar envolvidas.

Detalhamento das matérias de competência da comissão a fim de diminuir o invés interpretativo da Mesa Diretora para que tipos de proposições podem ou não ser sobre “direitos da mulher”, nos moldes das letras “a” a “l” do inciso XXIV do art. 32, RICD.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Acir. Superando o caos: legislativos como sistemas complexos adaptativos. In: Bernardo Alves Furtado; Patrícia A. M. Sakowski; Marina H. Tóvulli. (Org.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. 1ed. Brasília: IPEA, 2015, v. 1.
- ARRUZZA, Cinzia (et al). **Feminismo para os 99%: um manifesto**. Trad. Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2019.
- AZEVEDO, Fábio de Oliveira. **Direito Civil: introdução e teoria geral**, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- BBCNEWS. Natália Passarinho. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>
- BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**. Trad. Sérgio Millet. São Paulo: Difusão Européia, 1970.
- BENHABIB, Seyla. **El ser y el otro en la ética contemporánea - Feminismo, comunitarismo y posmodernismo**. Trad. Gabriel Zadunaisky. Barcelona: Gedisa Editorial, 2006.
- BENHABIB, Seyla. **Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global**. Buenos aires, 2006.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial**, volume 2, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006
- BRASIL, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). **Análise das justificativas para a produção de normas penais**. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV). Setembro de 2010. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/sispenas/anexos/32pensando_direito.pdf
- BRITO, Teresa Quintela de, et al. **Direito Penal - Parte Especial: lições, estudos e casos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- BUTLER, Judith; RUBIN, Gayle. Tráfico sexual – entrevista. In: **Cadernos Pagu**. n. 21. Campinas, 2003.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. Entenda o processo legislativo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>
- CAMARA DOS DEPUTADOS. O papel das comissões. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes>
- CAMARA DOS DEPUTADOS. Quem são os Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>
- CAMARA DOS DEPUTADOS. Secretaria da Mulher. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/o-que-e-a-secretaria-da-mulher>
- CARRARA, Sérgio (et al). **Curso de Especialização em Gênero e Sexualidade**. V.4 e 5. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2010.
- CASTRO, José Roberto; ALMEIDA, Castro, Rodolfo Almeida; CESAR, Ibrahim. Emprego no Brasil. **Nexo Jornal**. 18 Mar 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2019/03/17/Os-n%C3%BAmeros-que-explicam-a-crise-do-emprego-no-Brasil>
- CFEMEA. Dados estatísticos das eleições de 2002 para Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/4704-dados-estatisticos-das-eleicoes-de-2002-para-presidencia-da-republica-camara-dos-deputados-senado-federal-governos-de-estado-e-assembleias-legislativas>

- CFEMEA. Dados estatísticos das eleições de 2006 para Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/4702-dados-estatisticos-das-eleicoes-de-2006-para-camara-dos-deputados-senado-federal-governos-de-estado-e-assembleias-legislativas>
- CHARLEAUX, João Paulo. O que foram, afinal, as Jornadas de Junho de 2013. E no que elas deram. **Nexo Jornal**. 17 Jun 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/17/O-que-foram-afinal-as-Jornadas-de-Junho-de-2013.-E-no-que-elas-deram>.
- D'EMILIO, J.; FREEDMAN, E. **Intimate Matters: a history of sexuality in America**. 2. Ed. Chicago: University of Chicago Press, 1998.
- DEMOCRACIA em Vertigem. Direção: Petra Costa. Brasil, 2019.
- FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal - parte especial (art.s 121 a 160 CP)**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- FRASER, Nancy. **Fortunas del Feminismo**. Ecuador. Quito: Traficantes de Sueños, 2015.
- GALEOTTI, Giulia. **História do Ab(Or)to**. Trad. Sandra Escobar. Lisboa: Edições 70, 2003.
- GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. Trad. Ilana Aló. In: VIEIRA, Ribas; CAMARGO, Margarida; LEGALE, Siddharta. **Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GATTO, Malu A. C.; WYLIE, Kristin N. Resisting and Accommodating Institutional Change: Provisional Commissions, Laranjas, and Gendered Candidate Selection in Brazilian Legislative Elections. Disponível em: https://6dc4e6e4-f0ea-4e64-814f-8ce149f8f179.filesusr.com/ugd/51cf20_131a1dded2f7429b86e0944a2dc700f7.pdf
- GRECO, Rogerio. **Curso de Direito Penal: parte especial**, volume II: introdução à teoria geral da parte especial: crimes contra a pessoa. Niterói. Impetus, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução G. Sperber, P.A. Soethe e M.C. Mota. 3ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. Trad. Márcio Suzuki. **Estudos Avançados**, 3(7), 4-19. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8528>. Texto originalmente apresentado na Conferência do Mês (IEA/USP): “Um pragmatischen, ethischen und moralischen Gebrauch der praktischen Vernunft”, realizada em outubro de 1989.
- IDEA. The Global State of Democracy Indices Methodology. Conceptualization and Measurement Framework, Version 3. 2019. Disponível em: <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>.
- LEGALE, Siddharta. **Habermas for dummies: por que a democracia deliberativa não pode ser só para os iniciados?** [Mimeo]. 2012.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MATTSON, I.; STROM, K. Parliamentary committees. In: DORING, H. (Ed.). **Parliaments and majority rule in Western Europe**. Frankfurt: Campus, 1995.
- MEDINA-VICENT, Maria. Habermas y el feminismo. Encuentros y desencuentros entre la teoría crítica habermasiana. In: **Fórum de Recerca**. nº 18/2013.

- MENDES, André Pacheco Teixeira. **Porque o legislador quer aumentar penas?: populismo penal legislativo na Câmara dos Deputados**. Análise das justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.
- MESECVI. 2017. Informe País - Brasil, **Terceira Rodada de Avaliação Multilateral (2016-2020) sobre a implementação da Convenção de Belém do Pará**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2017-Brasil.pdf>
- MONICA, Eder Fernandes. **Entre direitos fundamentais e democracia**. Rio de Janeiro: Eduff, 2016.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: introdução ao direito civil; teoria geral do direito civil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artemed, 2009.
- PRECIADO, Paul B. **Manifesto contrassexual**. Trad. Maria Paula Gurgel Ribeiro. São Paulo: n-1 edições, 2015.
- RIOS, Roger Raupp. Para um direito democrático da sexualidade. In: **Horizontes antropológicos**. Porto Alegre, ano 12, n. 26, p. 71-100, jul/dez. 2006.
- RUBIN, Gayle. **O tráfico de mulheres: notas sobre a “economia política do sexo”**. Recife: SOS Corpo, 1993
- SARAIVA, Gastão Grossé. Os direitos do nascituro e o artigo 4º do Código Civil In. MENDES, Gilmar Ferreira; SCOCO, Rui (Org.). **Coleção doutrinas essenciais: direito civil**, parte geral, v. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- SENADO FEDERAL. Procuradoria Especial da Mulher. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria>
- SENADO FEDERAL. Senadores legislaturas anteriores. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-anteriores>
- SGANZERLA, Rogerio. Aborto e Congresso Nacional: uma análise crítica do cenário legislativo. In: **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum. 2017, ano 17, nº 67, jan./mar. 2017.
- SGANZERLA, Rogerio. Criminalização do aborto na Câmara dos Deputados. **11º Encontro da ABCP**, Curitiba, Paraná, 2018. Disponível em: https://cienciapolitica.org.br/_arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYQS.pdf
- SGANZERLA, Rogerio. O futuro do aborto a partir do papel da Presidência dos Poderes da República no Brasil. In: Eder Fernandes Monica; Ana Paula Antunes Martins. (Org.). **Qual o futuro da sexualidade no Direito?** Rio de Janeiro: Bonecker, 2017, v. 1.
- SGANZERLA, Rogerio; FORADINE, Bianca. Aborto e Diálogos Institucionais In: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio, SGANZERLA, Rogerio (Org.). **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Varga, 2018, p. 147-153.
- SGANZERLA, Rogerio; MONICA, Eder Fernandes. O caráter repressivo na legislação sobre aborto no Brasil. In: **Revista de Direito Brasileira**, v. 20, n. 8, p. 215-228, Mai./Ago. 2018.
- SGANZERLA, Rogerio; SCOVINO, Fernanda; SALES, Alifer. Otimização do processo legislativo analisando a concentração de tempo na Mesa da Câmara dos Deputados In: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (Org.). **Poder legislativo nacional: uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do direito**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018, p. 131-162. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/25659>
- STF, ADI 3510, Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, Dj 28/05/2010.
- STJ, REsp 399028, 2ª T., Rel. Min. Paulo Medina, Dj 15/10/2002
- STJ, REsp 931556, 3ª T., Rel. Min. Nancy Andrighi, Dj. 17/06/2008.

- TEPEDINO, Gustavo (coord.). **A parte geral do novo código civil: estudos na perspectiva civil-constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- THE ECONOMIST. Democracy Index 2019. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
- THE TELEGRAPH. John Grigg. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/1380108/John-Grigg.html>;
- TSE. Cota de 30% para mulheres nas eleições proporcionais deverá ser cumprida por cada partido em 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/cota-de-30-para-mulheres-nas-eleicoes-proporcionais-devera-ser-cumprida-por-cada-partido-em-2020>
- TSE. Estatísticas eleitorais 2010. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>. Opção “Estatísticas de Candidaturas” e “Cargo/Sexo”.
- TSE. Estatísticas eleitorais 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>
- VITALE, Denise; SOARES MELO, Rúion. Política deliberativa e o modelo procedimental de democracia. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Orgs). **Direito e democracia: um guia para a leitura de habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008.

APÊNDICE: TEMAS ABORTO

(i) MEDICINA

- Anúncio de substância, processo ou objeto abortivo (art. 20, Lei de Contravenções Penais)
 - PL 2690/2007 (anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto, induzir ou instigar gestante a usar substância ou objeto abortivo, instruir ou orientar gestante sobre como praticar aborto (...) - 6 meses a 1 ano)
 - PL 478/2007 (anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto – 1 a 2 anos)
 - PL 489/2007 (anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto – 1 a 2 anos)
 - PL 6150/2005 (anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto – 1 a 2 anos)
 - PL 11148/2018 (anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto – 1 a 2 anos)
 - PL 370/1967 (anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto – 1 mês a 1 ano de detenção e multa de um a dez vezes o maior S.M. vigente)
 - PL 2275/1979 (punir o anunciante de processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto – Lei Ordinária 6734/1979)
 - PL 667/1991 (anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto – multa de cinco a dez vezes o maior valor de referência decretado nos termos da Lei nº 6.205/1975)
 - PL 567/1983 (anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto – multa de cinco a dez vezes o maior valor de referência decretado nos termos da Lei nº 6.205/1975)
 - PL 344/1988 (anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto – multa de cinco a dez vezes o maior valor de referência decretado nos termos da Lei nº 6.205/1975)
 - PL 764/1972 (punir o anunciante de processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto; suprime a expressão “ou evitar a gravidez”)
 - PL 4474/1977 (punir o anunciante de processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto; suprime a expressão “ou evitar a gravidez”)
 - PL 1829/1976 (punir o anunciante de processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto; suprime a expressão “ou evitar a gravidez”)
- Questões criminais:
 - Funcionário da saúde pública, ou exerce a profissão de médico, farmacêutico ou enfermeiro que anuncia processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto, induza ou instigue gestante a usar substância ou objeto abortivo, instrua ou oriente gestante sobre como praticar aborto, ou preste qualquer auxílio para que o pratique, ainda que sob o pretexto de redução de danos.
 - PL 2690/2007 (6 meses a 1 ano, e multa)
 - PL 5069/2013 (4 a 8 anos)
 - Agente do serviço público de saúde ou quem exerce profissão de médico, farmacêutico ou enfermeiro que anuncie processo, substância ou objeto destinado a provocar o aborto ou induza ou instigue a prática de aborto
 - PLS 460/2016 (1 a 3 anos)
 - PL 999/1995 (criminaliza o uso consciente e voluntário de medicamentos, instrumentos e dispositivos que possam provocar a interrupção de gravidez iniciada mesmos por parte de mulheres grávidas)
 - PLP 140/1994 (criminaliza o uso consciente e voluntário de medicamentos, instrumentos e dispositivos que possam provocar a interrupção de gravidez iniciada mesmos por parte de mulheres grávidas)
 - Aborto praticado por médico fora das hipóteses do art. 128, CP
 - PL 1545/2011 (6 a 20 anos + proibição definitiva do exercício da profissão)
 - PL 2684/1965 (autorização a médicos especialistas a praticar aborto nas mulheres que solicitarem)
 - PL 4718/1990 (plebiscito sobre o aborto praticado por médico)
 - PL 4726/1990 (falta disciplinar de natureza grave – omissão a procedimento de aborto legal, exceto em caso de escusa de consciência).
- Registro Público da gravidez (para evitar a prática ilícita do aborto – art. 9º do Código Civil)
 - PL 1820/2007 (declaração emitida pelo hospital)
 - PL 5044/2005 (atestado emitido pelo médico ou hospital)
 - PL 7022/2010 (atestado emitido pelo médico ou hospital)
 - PL 8516/1986 (até o 3º mês)
 - PL 4880/2016 (obrigatoriedade de reportar à autoridade policial a ocorrência de aborto ou de sua tentativa)

- PL 2504/2007 (cadastramento de gestante, no momento da constatação da gravidez, nas unidades de saúde, ambulatoriais ou hospitalares, públicas e particulares, emitida pelo diretor da unidade)
- Diagnóstico médico
 - PL 20/1991 (escrito em caso de risco de morte atual ou iminente)
 - PL 1097/1991 (escrito, dois médicos em caso de aborto livre (10 semanas), anomalia física ou psíquica grave ou incurável (10 a 20 semanas), risco de morte ou estupro)
 - PL 2852/2000 (escrito, solicitado por médico do SUS, acompanhado de lauto comprobante da necessidade de afastamento)
 - PL 6120/1990 (escrito, mediante atestado médico de órgão de saúde pública)
- Autoriza o uso de práticas e meios anticoncepcionais (evitar a concepção)
 - PL 2438/1989 (proibição de métodos capazes de provocar aborto)
 - PL 244/1983 (proibição de métodos capazes de provocar aborto)
 - PL 499/1988 (proibição de métodos capazes de provocar aborto)
 - PL 344/1988 (distribuição gratuita de anovulatórios às classes de baixa renda)
- Proíbe comercialização da pílula do dia seguinte
 - PL 5376/2005
- Obriga a impressão de advertência nas embalagens de produtos comercializados para a detecção de gravidez com a expressão “aborto é crime; aborto traz risco de morte à mãe; a pena de aborto provocado é de 1 a 3 anos de detenção”.
 - PL 3204/2008
- Designação de locais de internação diferentes para mulheres cuja gravidez tenha resultado em abortamento daquelas puérperas com filhos vivos
 - PL 7485/2017
 - PL 6244/2016
- Escusa/Objecção da consciência – princípios morais, éticos e/ou religiosos
 - PL 20/1991 (em qualquer hipótese)
 - PL 2023/1991 (em qualquer hipótese)
 - PL 2118/1996 (em qualquer hipótese)
 - PLS 78/1993 (ao médico mas inescusável o atendimento pelo serviço de saúde)
 - PL 882/2015 (exceção: impossibilidade em caso de risco de morte da mulher, complicações derivadas de abortamento inseguro e/ou em qualquer situação juridicamente permitida, na ausência de outro médico e com riscos de danos ou agravos à saúde em razão da sua omissão)
 - PL 4304/2004 (exceção: impossibilidade em caso de risco de urgência para a vida da grávida)
 - PL 4726/1990 (exceção: a menos que não haja outro profissional que execute o procedimento)
 - PL 590/1983 (exceção: em caso de risco de morte e saúde da gestante)
- Medidas de proteção contra a violência obstétrica e de divulgação de boas práticas para a atenção à gravidez, parto, nascimento, abortamento e puerpério.
 - PL 7867/2017 (repetido)
 - PL 7633/2014 (repetido)
- Planejamento Familiar
 - PL 313/2007 (estabelece a oferta de pelo menos três métodos de contracepção reversíveis, um método irreversível para homem e um para mulher. Possibilita a esterilização voluntária a partir dos 23 anos)
 - PL 1686/2007 (inclui os métodos naturais de concepção e contracepção de Ovulação Billings (muco cervical), Temperatura Basal e Sinto-Térmico)
 - PL 3050/2011 (permite a realização da laqueadura tubária nos períodos de parto ou aborto em caso de cesárea anterior)
- Esterilização cirúrgica – durante períodos de parto, aborto ou até o 42º dia do pós-parto ou aborto (art. 10, §2º, Lei 9.263/1996)
 - PL 3050/2011 (vedação, exceto nos casos de comprovada necessidade, por cesariana anterior)
 - PL 5061/2005 (vedação, exceto nos casos de comprovada necessidade, por cesariana anterior)
 - PLS 107/2018 (vedação, exceto nos casos de comprovada necessidade, por cesariana anterior)
 - PL 2059/2003 (vedação)
 - PLS 291/2018

(ii) ESTATUTO DO NASCITURO

- Institui o Estatuto do Nascituro
 - PL 478/2007
 - PL 489/2007

- PL 6150/2005
- PL 6465/2005
- PL 8116/2014
- PL 11105/2018
- PL 11148/2018

(iii) TIPIFICAÇÃO DE NOVOS CRIMES

- Reprodução assistida e manipulação genética:
 - PL 478/2007 (1 a 3 anos)
 - PL 489/2007 (1 a 3 anos)
 - PL 6150/2005 (1 a 3 anos)
- Aborto provocado em razão de anencefalia
 - PL 1459/2003 (1 a 4 anos)
 - PLS 287/2012
 - Em si mesma ou consentir (1 a 3 anos)
 - Sem consentimento (3 a 6 anos)
 - Com consentimento (1 a 4 anos)
 - PL 5166/2005
 - Em si mesma ou consentir (1 a 4 anos); culposo (1 a 3 anos)
 - Sem consentimento (3 a 10 anos); culposo (1 a 3 anos)
 - Com consentimento (1 a 4 anos)
 - Aumento de pena (c/ ou s/ consentimento: 1/3 lesão grave e 2x morte)
- Aborto culposo (atualmente sem previsão penal)
 - PL 478/2007 (1 a 3 anos)
 - PL 489/2007 (1 a 3 anos)
 - PL 6150/2005 (1 a 3 anos)
 - PL 11148/2018 (1 a 3 anos)
- Anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto (atual multa):
 - PL 2690/2007 (6 meses a 1 ano)
 - PL 478/2007 (1 a 2 anos)
 - PL 489/2007 (1 a 2 anos)
 - PL 6150/2005 (1 a 2 anos)
 - PL 5069/2013 (4 a 8 anos)
 - PL 11148/2018 (1 a 2 anos)
 - PLS 460/2016 (6 meses a 2 anos)
- Médicos e profissionais da saúde:
 - Anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto, induzir ou instigar gestante a usar substância ou objeto abortivo, instruir ou orientar gestante sobre como praticar aborto, ou prestar-lhe qualquer auxílio para que o pratique, ainda que sob o pretexto de redução de danos (funcionário da saúde pública, ou exerce a profissão de médico, farmacêutico ou enfermeiro).
 - PL 2690/2007 (6 meses a 1 ano, e multa)
 - PL 5069/2013 (4 a 8 anos)
 - Anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto, induzir ou instigar a prática do aborto (agente de serviço público de saúde ou médico, farmacêutico ou enfermeiro)
 - PLS 460/2016 (1 a 3 anos)
 - Aborto praticado por médico fora das hipóteses do art. 128, CP
 - PL 1545/2011 (6 a 20 anos + proibição definitiva do exercício da profissão)
- Fazer publicamente apologia do aborto ou de quem o praticou, ou incitar publicamente a sua prática:
 - PL 478/2007 (6 meses a 1 ano)
 - PL 489/2007 (6 meses a 1 ano)
 - PL 11148/2018 (6 meses a 1 ano)
- Induzir, instigar ou auxiliar mulher grávida a abortar
 - PL 8073/1986 (3 a 10 anos)
 - PL 4646/2016 (3 a 10 anos)
 - PL 2433/2007 (2 a 6 anos)
 - PLS 460/2016 (6 meses a 2 anos)
 - PL 478/2007 (1 a 2 anos – induzir ou oferecer ocasião para o aborto)
 - PL 489/2007 (1 a 2 anos – induzir ou oferecer ocasião para o aborto)
 - PL 6150/2005 (1 a 2 anos – induzir ou oferecer ocasião para o aborto)
 - PL 11148/2018 (1 a 2 anos – induzir ou oferecer ocasião para o aborto)

- PL 2690/2007 (6 meses a 1 ano, e multa – ainda que sob o pretexto de redução de danos)
- PL 5069/2013 (4 a 8 anos - ainda que sob o pretexto de redução de danos)
- PL 2273/2007 (art. 126, CP – auxiliá-la com o fornecimento de instrumentos ou fármacos para esse fim)
- PL 999/1995 (vender, realizar propaganda, promover ou divulgar, distribuir de medicamentos ou instrumentos e dispositivos que possam provocar a interrupção de gravidez iniciada)
- Publicar artigo, pesquisa ou livro que ensina a prática do aborto e difundir o uso de anticoncepcionais
 - PL 8073/1986
- Crimes Preterdolosos
 - PL1035/1991 (Tortura + Aborto – 12 a 24 anos)
 - PL 2423/1989 (Tortura + Aborto – 6 a 12 anos)
 - PL 4783/1990 (Tortura + Aborto – 6 a 12 anos)
 - PL 876/1983 (Tortura + Aborto – 5 a 15 anos)
 - PLS 28/1987 (Tortura + Aborto – 5 a 10 anos)
 - PL 3348/200 (Manipulação Genética *in vivo* + Aborto – 2 a 8 anos)
 - PL 3348/200 (Manipulação Genética liberação ou descarte + Aborto – 2 a 8 anos)

(iv) DESCRIMINALIZAÇÃO DO ABORTO

- Interrupção da gravidez
 - PL 1651/1983 (livre, nas primeiras semanas, perante o juiz)
 - PL 3609/1993 (livre até 90 dias)
 - PL 176/1995 (livre até 90 dias)
 - PL 3465/1989 (livre até 90 dias)
 - PL 2006/1991 (livre até 3 meses)
 - PL 4726/1990 (livre até 3 meses)
 - PL 1097/1991 (livre até a 10ª semana)
 - PL 882/2015 (livre até a 12ª semana)
 - PL 177/1975 (livre até a 12ª semana)
 - PLS 78/1993 (livre até a 12ª semana)
 - PL 2684/1965 (autoriza médicos a praticar aborto quando as mulheres solicitarem)
 - PL 5456/1985 (retira a punição de aborto praticado por médico quando reivindicado pela gestante)
- Supressão do art. 124, CP
 - PL 1135/1991
 - PL 21/2003
 - PL 2006/1991
 - PL 4726/1990

(v) AUMENTO/MANUTENÇÃO/AGRAVAMENTO DE PENA

- Aumento de pena para o “anúncio de processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto” (art. 20, Contravenções Penais)
 - PL 370/1967 (1 mês a 1 ano de detenção e multa de um a dez vezes o maior S.M. vigente)
 - PLS 287/1979 (multa de mil a dez mil cruzeiros)
 - Multa de cinco a dez vezes o maior valor de referência decretado nos termos da Lei nº 6.205/1975)
 - PL 667/1991
 - PL 567/1983
 - PL 344/1988
- Alteração da pena para o crime de aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento (art. 124, CP)
 - PL 8141/2017 (2 a 5 anos)
 - PL 478/2007 (1 a 3 anos)
 - PL 489/2007 (1 a 3 anos)
 - PL 6150/2005 (1 a 3 anos)
 - PL 4917/2001 (1 a 3 anos)
 - PL 3673/2008 (1 a 2 anos)
 - PL 1107/1991 (2 a 4 anos)
 - PL 2433/2007 (2 a 4 anos)
 - PL 3872/1989 (2 a 4 anos)
 - PL 4646/2016 (1 a 4 anos)

- PL 114148/2018 (1 a 3 anos)
- PL 9104/2017 (3 a 6 anos)
- Aumento de pena somente para o aborto provocado por terceiro sem o consentimento da gestante (art. 125, CP)
 - PL 478/2007 (6 a 15 anos)
 - PL 489/2007 (6 a 15 anos)
 - PL 6150/2005 (6 a 15 anos)
 - PL 4917/2001 (6 a 15 anos)
 - PL 8141/2017 (6 a 15 anos)
 - PL 7254/2010 (6 a 20 anos)
 - PL 1107/1991 (5 a 10 anos)
 - PL 2433/2007 (6 a 20 anos)
 - PL 3872/1989 (5 a 10 anos)
 - PL 4726/1990 (3 a 10 anos)
 - PL 11148/2018 (6 a 15 anos)
 - PL 9105/2017 (10 a 20 anos)
 - PL 4396/2016 (1/3 lesão grave e 1/2 morte)
 - PL 9107/2017 (2/3 lesão grave e 2x morte)
 - PLS 78/1993 (1/3 lesão grave e 2x morte)
- Alteração da pena para o crime de aborto provocado por terceiro com o consentimento da gestante (art. 126, CP)
 - PL 478/2007 (4 a 10 anos)
 - PL 489/2007 (4 a 10 anos)
 - PL 6150/2005 (4 a 10 anos)
 - PL 8141/2017 (4 a 10 anos)
 - PL 4646/2016 (3 a 10 anos)
 - PL 4917/2001 (4 a 10 anos)
 - PL 7254/2010 (4 a 15 anos)
 - PL 1107/1991 (2 a 4 anos)
 - PL 2433/2007 (4 a 15 anos)
 - PL 3872/1989 (2 a 4 anos)
 - PL 4726/1990 (1 a 4 anos)
 - PL 11148/2018 (4 a 10 anos)
 - PL 9106/2017 (3 a 6 anos)
 - PL 9107/2017 (2/3 lesão grave e 2x morte)
- Alteração da pena para aborto (art. 124 a 127, CP) cometido em razão de microcefalia ou qualquer outra anomalia do feto (ADPF 54)
 - PL 4396/2016 (1/3 a 1/2)
- Aborto como Crime Hediondo (Art. 1º da Lei 8.072/1990)
 - PL 478/2007 (Art. 124, 125, 126, 127, CP)
 - PL 489/2007 (Art. 124, 125, 126, 127, CP)
 - PL 6150/2005 (Art. 124, 125, 126, 127, CP)
 - PL 3207/2008 (Art. 124, 125, 126, 127, CP)
 - PL 7443/2006 (Art. 124, 125, 126, 127, CP)
 - PL 11148/2018 (Art. 124, 125, 126, 127, CP)
 - PL 5058/2005 (Art. 124, 125, 126, CP)
 - PL 4917/2001 (Art. 124, 125, 126, CP)
 - PL 4703/1998 (Art. 124, 125, 126, CP)
 - PL 4646/2016 (Art. 124, 124-A, 125, 126, CP)
 - PL 999/1995 (todos os tipos de interrupção da gravidez)
 - PLP 140/1994 (todos os tipos de interrupção da gravidez)

(vi) **REDUÇÃO/REVOGAÇÃO DO ABORTO LEGAL**

- Proteção da vida desde a concepção (Art. 5º, CFRB/1988):
 - PEC 164/2012
 - PEC 408/2005
 - PEC 62/2003
 - PEC 553/2002
 - PEC 571/2002
 - PEC 25/1995

- PEC 181-A/2015
- PEC 29/2015
- PLP 190/1994
- PL 478/2007
- PL 489/2007
- PL 8116/2014
- PL 6150/2005
- PL 6465/2005
- PL 11105/2018
- PL 11148/2018
- Proteção da vida desde a concepção (Art. 124, 125 e 126, CP):
 - PLS 46/2017 (adição do termo “em qualquer fase/estágio da gestação”)
 - PLS 461/2016 (adição do termo “em qualquer fase/estágio da gestação”)
- Prazo para realização do aborto legal
 - PL 20/1991 (até 12ª semana)
- Revogação do aborto legal em caso de estupro (art. 128, II, Código Penal)
 - PL 3983/2015
 - PL 5364/2005
- Revogação do aborto legal – Supressão total do art. 128, Código Penal
 - PLP 190/1994
 - PL 5058/2005
 - PL 999/1995
 - PL 4726/1990
 - PL 7235/2002
 - PL 810/1949

(vii) NOVAS HIPÓTESES DE ABORTO LEGAL (ART. 128, CP)

- Gravidez gera riscos à saúde física ou psíquica da gestante
 - PL 882/2015 (livre em caso de risco à saúde, comprovado clinicamente)
 - PL 1174/1991
 - PL 4304/2004 (único meio de remover perigo de morte ou de grave e irreversível lesão)
 - PL 4304/2004 (indicada para evitar perigo de morte ou de grave e irreversível lesão – até 12 semanas)
 - PL 4726/1990 (a qualquer tempo)
 - PLS 78/1993 (até 25ª semana em caso de patologia que comprometa a saúde física ou mental da gestante)
 - PL 590/1983
- Em caso de estupro ou outra forma de violência
 - PL 882/2015 (até 22ª semana em caso < 500g, estupro, violência sexual ou ato atentatório à liberdade sexual)
 - PL 4304/2004 (até 16ª semana em caso de crime contra liberdade de autodeterminação sexual da mulher)
 - PL 3744/2004 (+ ou outra forma de violência)
 - PL 590/1983 (nas primeiras 12 semanas em caso de crime contra os costumes)
 - PL 636/1975 (seja real ou presumida a violência)
- Interrupção de gravidez em caso de estupro por parentes
 - PL 2929/1997
 - PL 4726/1990
- Anomalia do feto que implique em impossibilidade de vida extrauterina
 - PL 1097/1991 (até 20ª semana em caso de anomalia física ou psíquica grave ou incurável)
 - PL 3280/1992 (até 24ª semana em caso de anomalia física ou mental grave ou irreversível)
 - PL 882/2015 (livre em caso de incompatibilidade e/ou inviabilidade do feto com a vida extrauterina)
 - PL 1174/1991 (enfermidade grave e hereditária)
 - PL 1174/1991 (moléstia ou intoxicação ou acidente que comprometa a saúde do nascituro)
 - PL 590/1983 (primeiras 20 semanas em caso de enfermidade grave e hereditária c/ consentimento do marido)
 - PL 1956/1996 (malformação incompatível com a vida ou de doença degenerativa incurável)
 - PL 4304/2004 (até 24ª semana em caso de grave doença congênita incurável)

- PL 4403/2004 (anomalia grave e incurável + evidência clínica embasada por técnica de diagnóstico complementar)
- PL 660/2007/2004 (anomalia grave e incurável + evidência clínica embasada por técnica de diagnóstico complementar)
- PL 4726/1990 (anomalia física ou psíquica grave e incurável)
- PL 4360/2004 (somente feto anencéfalo)
- PL 4834/2005 (somente feto anencéfalo)
- PLS 50/2011 (somente feto anencéfalo)
- PLS 183/2004 (somente feto anencéfalo)
- PLS 227/2004 (somente feto anencéfalo)
- PLS 312/2004 (ausência de vida)
- PL 632/1972 (aborto eugênico)
- HIV
 - PL 3005/1992
 - PL 2023/1991
 - PL 5982/1990
 - PL 3035/2000
- Sem condições socioeconômicas para criação do filho
 - PL 1651/1983 (nas primeiras semanas, mais de 4 filhos)
 - PL 4726/1990
 - PL 590/2013 (primeiras 16 semanas c/ consentimento do marido)
- Outras hipóteses:
 - PL 1651/1983 (não souber quem é o pai)
 - PL 1651/1983 (fora dos casos previstos em lei, quanto autorizado pelo prudente arbítrio do juiz)

(viii) REQUISITOS PARA REALIZAÇÃO DO ABORTO (hipóteses)

- Reivindicação da gestante
 - PL 3609/1993 (livre até 90 dias)
 - PL 176/1995 (livre até 90 dias)
 - PL 3465/1989 (livre até 90 dias)
 - PL 5456/1985 (retira a punição do aborto praticado por médico)
- Declaração de hipossuficiência (em caso de aborto por condições socioeconômicas)
 - PL 4726/1990 (com indicação dos rendimentos mensais recebidos)
- Consentimento escrito
 - PL 460/2016
 - PL 882/2015 (até a 12ª semana)
 - PLS 78/1993 (até a 12ª semana) + atestado assinado por médico
 - PL 4304/2004 (antecedência mínima de 3 dias à data da intervenção)
- Consentimento do cônjuge ou companheiro
 - PL 2006/1991 (para a realização de aborto até o 3º mês)
 - PL 590/2013 (para realização de aborto por condições socioeconômicas até 16 semanas)
 - PL 590/1983 (para realização de aborto em caso de enfermidade grave e hereditária até 20 semanas)
- Consentimento escrito, assinado por dois médicos
 - PL 1097/1991 (livre em caso anomalia física ou psíquica grave ou incurável (10 a 20 semanas), risco de morte ou estupro)
 - PL 3280/1992 (livre em caso de anomalia física ou mental grave e irreversível até a 24ª semana)
 - PL 1097/1991 (somente feto anencéfalo)
 - PL 2023/1991 (em caso de diagnóstico de HIV)
- Corpo de delito (exigência)
 - PL 6115/2013 (estupro)
 - PLS 460/2016 (estupro) + comunicação à autoridade policial
- Registro de ocorrência e laudo do IML (exigência)
 - PL 20/1991 (estupro)
 - PL 1085/2011 (estupro – bolsa auxílio)
 - PL 4725/2009 (estupro – bolsa auxílio)
- Registro de ocorrência e laudo do IML (desnecessário)
 - PL 882/2015 (estupro, violência sexual ou ato atentatório à liberdade sexual)
- Contestação/divergência

- PL 20/1991 (Comissão Multidisciplinar da unidade de saúde emite parecer em caso de dúvidas sobre documentos apresentados - R.O. e Laudo do IML)
- PL 2023/1991 (Comissão Multidisciplinar da unidade de saúde emite parecer em caso de dúvidas sobre diagnóstico)

(ix) OUTRAS HIPÓTESES LEGAIS

- Plebiscito sobre o aborto praticado por médico
 - PL 4718/1990
- Exceção para sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, sendo necessário ordem judicial e para fins de investigação ou instrução processual penal
 - PL 3166/1992 (Aborto provocado por terceiro sem o conhecimento da gestante)
- Plebiscito para “aborto” ou “interrupção da gravidez até a décima segunda semana”
 - PDC 1757/2005
 - PDC 1832/2005
 - PDC 467/2000
- Doação compulsória de órgãos para condenados no art. 127 do Código Penal
 - PL 1471/1991
- Veda a participação de empresas e pessoas no governo que tenham vínculos com organizações e entidade estrangeiras que defendam o aborto
 - PLP 140/1994
 - PL 5058/2005
 - PL 999/1995
- Veda que o governo brasileiro aceite, firme ou participe de acordos internacionais que altere a legislação sobre aborto
 - PLP 140/1994
 - PL 999/1995

(x) TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

- Licença especial (em caso de situação de risco para si ou para o nascituro)
 - PL 2852/2000 (solicitado por médico do SUS e laudo de necessidade do afastamento)
 - PL 6120/1990 (comprovado mediante atestado médico de órgão de saúde pública)
- Licença maternidade e salário maternidade (em caso de aborto não criminoso e natimorto) – Art. 71, Lei 8.213/1991
 - PL 7122/2017
 - PL 1168/1988 (4 semanas)
 - PL 9696/2018 (30 dias)
- Licença paternidade (em caso de interrupção da gravidez)
 - PL 1008/1988
- Interrupção do estágio (em caso de aborto não criminoso)
 - PLS 48/2008 (14 dias)
 - PL 7109/2010 (14 dias)
- Repouso remunerado (em caso de aborto não criminoso)
 - Assegura garantia de emprego contra dispensa arbitrária ou sem justa causa
 - PL 1522/2015
 - PL 3783/2008
 - Assegura o retorno ao emprego e o salário do período de 15 dias
 - PL 1163/1988
 - PL 830/1988
 - PL 2598/1989 (assegura o salário integral)
- Repouso remunerado (em caso de aborto involuntário)
 - PL 3725/2012 (assegura garantia de emprego contra dispensa arbitrária)
- Não consideração de falta ao serviço (em caso de aborto)
 - PL 1104/1991 (Lei Ordinária 8.921/1994 – Art. 131, II, CLT)
 - PL 4075/1980
- Bolsa auxílio (em razão de estupro)
 - PL 1085/2011 (ou quando sofrer aborto espontâneo)
 - PL 4725/2009
- Seguro DPVAT (em caso de aborto)
 - PLS 457/2009

- Adiamento dos prazos processuais para advogadas por três semanas (interrupção da gravidez antes da viabilidade fetal e aborto não criminoso)
 - PL 3039/2015
 - PLS 323/2016

(xi) POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERVENÇÃO/INFORMAÇÃO/PREVENÇÃO DO ABORTO

- Estatuto do Nascituro
 - PL 478/2007
 - PL 489/2007
 - PL 8116/2014
 - PL 6150/2005
 - PL 6465/2005
 - PL 11105/2018
 - PL 11148/2018
- Dia/Semana de Prevenção ao Aborto
 - PL 343/1999 (Semana de prevenção ao aborto)
 - PL 4592/2009 (Dia Nacional de Combate às Perdas Gestacionais)
 - PL 5617/2016 (Dia Nacional de Conscientização Antiaborto)
 - PL 1190/2011 (Dia do Nascituro - conscientização de todos para a defesa do direito à vida)
 - PL 2155/2007 (Dia do Nascituro - conscientização de todos para a defesa do direito à vida)
 - PL 947/1999 (Dia do Nascituro - conscientização de todos para a defesa do direito à vida)
- Institui o Programa Nacional de Prevenção e Conscientização sobre os Riscos e Consequências do Aborto
 - PL 4642/2016
- Vedação a uso de métodos de controle de natalidade
 - PL 5058/2005
- Políticas Públicas no âmbito da saúde sexual e direitos reprodutivos da mulher
 - PL 891/2015
 - PL 882/2015
- Humanização da assistência à mulher e ao neonato durante o ciclo gravídico-puerperal
 - PL 7633/2014
 - PL 7867/2017
- Humanização do luto materno em caso de aborto espontâneo ou fetos natimortos
 - PL 9653/2018
- Prioridade de tramitação no processo de adoção para gestante que optar como condição para a não realização do aborto
 - PL 4641/2016
- Planejamento familiar e métodos de con(tra)cepção
 - PL 313/2007
 - PL 1686/2007
- Disque denúncia de abortos clandestinos
 - PL 2154/2007
 - PL 849/2003
- Registro público da gravidez (para reduzir a prática ilícita do aborto)
 - PL 7022/2010 (declaração emitida pelo médico ou hospital - art. 9º, Código Civil)
 - PL 5044/2005 (declaração emitida pelo médico ou hospital - art. 9º, Código Civil)
 - PL 1820/2007 (declaração emitida pelo hospital - art. 9º, Código Civil)
 - PL 8516/1986 (após o terceiro mês de gravidez)
 - PL 2504/2007 (cadastramento de gestante, no momento da constatação da gravidez, nas unidades de saúde, ambulatoriais ou hospitalares, públicas e particulares)
 - PL 4880/2016 (obrigatoriedade de reportar à autoridade policial a ocorrência de aborto ou de sua tentativa)
- Disque Informações sobre métodos contraceptivos e aborto
 - PL 1618/2011 (oferecida por profissionais psicólogos qualificados)
- Exigência para que hospitais municipais, estaduais e federais, implantem um programa de orientação à gestante sobre os efeitos e métodos utilizados no aborto, quando este for autorizado legalmente.
 - PL 831/2007
 - PL 1091/2003
 - PL 590/1983 (diretrizes na orientação social e legal para a gestante)
- Assistência médico hospitalar oferecida pelo Ministério da Saúde à mulher que realizar aborto

- PL 2006/1991
- PL 3465/1989
- PL 4726/1990
- Alteração da Lei nº 12.845/2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual.
 - PLS 460/2016 (+ encaminhamento ao serviço de assistência social)
 - PL 8931/2017
 - PL 6022/2013
 - PL 6061/2013
 - PL 6033/2013 (revogação da Lei 12845/2013)
 - PL 6055/2013 (revogação da Lei 12845/2013)
- Obrigatoriedade dos servidores das Delegacias de Polícia informarem às vítimas de estupro sobre o direito de aborto legal
 - PL 3748/2008
 - PL 605/1999
 - PL 1763/2007
- Obrigatoriedade de atendimento pelo SUS em caso de aborto legal
 - PL 20/1991
 - PL 2023/1991
 - PLS 78/1993
- Educação:
 - PL 2605/1980 (inclui a disciplina Educação Sexual, cujo conteúdo programático será enfatizado os problemas de crescimento populacional e política demográfica)

(xii) MANIPULAÇÃO GENÉTICA

- Congelar, manipular ou utilizar nascituro como material de experimentação:
 - PL 478/2007 (1 a 3 anos)
 - PL 489/2007 (1 a 3 anos)
 - PL 6150/2005 (1 a 3 anos)
- Intervenção em material genético humano in vivo, exceto, na forma prevista por esta lei, com a finalidade de restauração, reparação e para o tratamento de doenças
 - PL 3348/200 (+ Aborto – 2 a 8 anos)
- Liberação, o descarte no meio ambiente ou a introdução no País de OGM em desacordo com as normas estabelecidas pela CTNBio e constantes na regulamentação desta lei
 - PL 3348/2000 (+ Aborto – 2 a 8 anos)
- Proteção do nascituro “in vitro”, mesmo antes da transferência para o útero da mulher
 - PL 478/2007
 - PL 489/2007 (repetido)
 - PL 8116/2014 (repetido)
 - PL 6150/2005 (repetido)
 - PL 6465/2005 (repetido)

(xiii) SUSTACÃO DE ATOS NORMATIVOS

- ADPF nº 54 (“Antecipação terapêutica de parto” de anencéfalos)
 - PDC 565/2012
 - PDC 566/2012
- Portaria nº 415 do Ministério da Saúde (Inclui o procedimento interrupção da gestação/antecipação terapêutica do parto previstas em lei e todos os seus atributos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais do SUS).
 - PDC 1490/2014
 - PDC 1487/2014
- “Consenso de Brasília”, originado pela XI Conferência Regional Sobre a Mulher da América latina e do Caribe, realizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, em conjunto com a Secretaria de Política para as Mulheres do Brasil, entre os dias 13 e 16 de julho de 2010.
 - PDC 2840/2010
- Norma Técnica “Prevenção e Tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes”, publicada em 2012 pelo Ministério da Saúde.
 - PDC 737/1998
 - PDC 2840/2010

- PDC 42/2007

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

CÓDIGO PENAL (DECRETO-LEI Nº 2.848/1940)

Aborto provocado por terceiro

Art. 125 - Provocar aborto, sem o consentimento da gestante:

Pena - reclusão, de três a dez anos.

Art. 126 - Provocar aborto com o consentimento da gestante:

Pena - reclusão, de um a quatro anos.

Parágrafo único. Aplica-se a pena do artigo anterior, se a gestante não é maior de quatorze anos, ou é alienada ou debil mental, ou se o consentimento é obtido mediante fraude, grave ameaça ou violência

Forma qualificada

Art. 127 - As penas cominadas nos dois artigos anteriores são aumentadas de um terço, se, em consequência do aborto ou dos meios empregados para provocá-lo, a gestante sofre lesão corporal de natureza grave; e são duplicadas, se, por qualquer dessas causas, lhe sobrevém a morte.

Art. 128 - Não se pune o aborto praticado por médico:

Aborto necessário

I - se não há outro meio de salvar a vida da gestante;

Aborto no caso de gravidez resultante de estupro

II - se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.

Anencefalia

ADPF 54

Lesão corporal de natureza grave

Art. 129. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem:

§ 2º Se resulta:

V - aborto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos.

LEI DE CONTRAVENÇÕES PENAIS (DECRETO-LEI Nº 3.688/1941)

~~Art. 20. Anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto ou evitar a gravidez;~~

Art. 20. Anunciar processo, substância ou objeto destinado a provocar aborto:

~~Pena - multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis.~~

Pena - multa de hum mil cruzeiros a dez mil cruzeiros. ([Redação dada pela Lei nº 6.734, de 1979](#))

CONSOLIDAÇÃO DAS LEI DO TRABALHO (DECRETO-LEI Nº 5.452/1943)

~~Art. 131. As férias serão sempre gozadas ao decurso das doze meses seguintes à data em que às mesmas tiver o empregado feito jus, sendo vedado a acumulação de períodos de férias.~~

Art. 131 As férias serão sempre gozadas ao decurso dos doze meses seguintes à data em que às mesmas tiver o empregado feito jus. ([Redação dada pelo Decreto Lei nº 9.852, de 1946](#))

~~II - durante o licenciamento compulsório da empregada por motivo de maternidade ou aborto não criminoso, observados os requisitos para percepção do salário-maternidade custeado pela Previdência Social;~~
~~(Incluído pelo Decreto-lei nº 1.535, de 13.4.1977)~~

Art. 131 - Não será considerada falta ao serviço, para os efeitos do artigo anterior, a ausência do empregado:
II - durante o licenciamento compulsório da empregada por motivo de maternidade ou aborto, observados os requisitos para percepção do salário-maternidade custeado pela Previdência Social;
(Redação dada pela Lei nº 8.921, de 25.7.1994)

LEI DO PLANEJAMENTO FAMILIAR (LEI Nº 9.263/1996)

Ambos os artigos foram vetados pelo Presidente da República e mantidos pelo Congresso Nacional

Esterilização voluntária

Art. 10. Somente é permitida a esterilização voluntária nas seguintes situações:

§ 2º É vedada a esterilização cirúrgica em mulher durante os períodos de parto ou aborto, exceto nos casos de comprovada necessidade, por cesarianas sucessivas anteriores.

Esterilização cirúrgica

Art. 15. Realizar esterilização cirúrgica em desacordo com o estabelecido no art. 10 desta Lei.

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, se a prática não constitui crime mais grave.

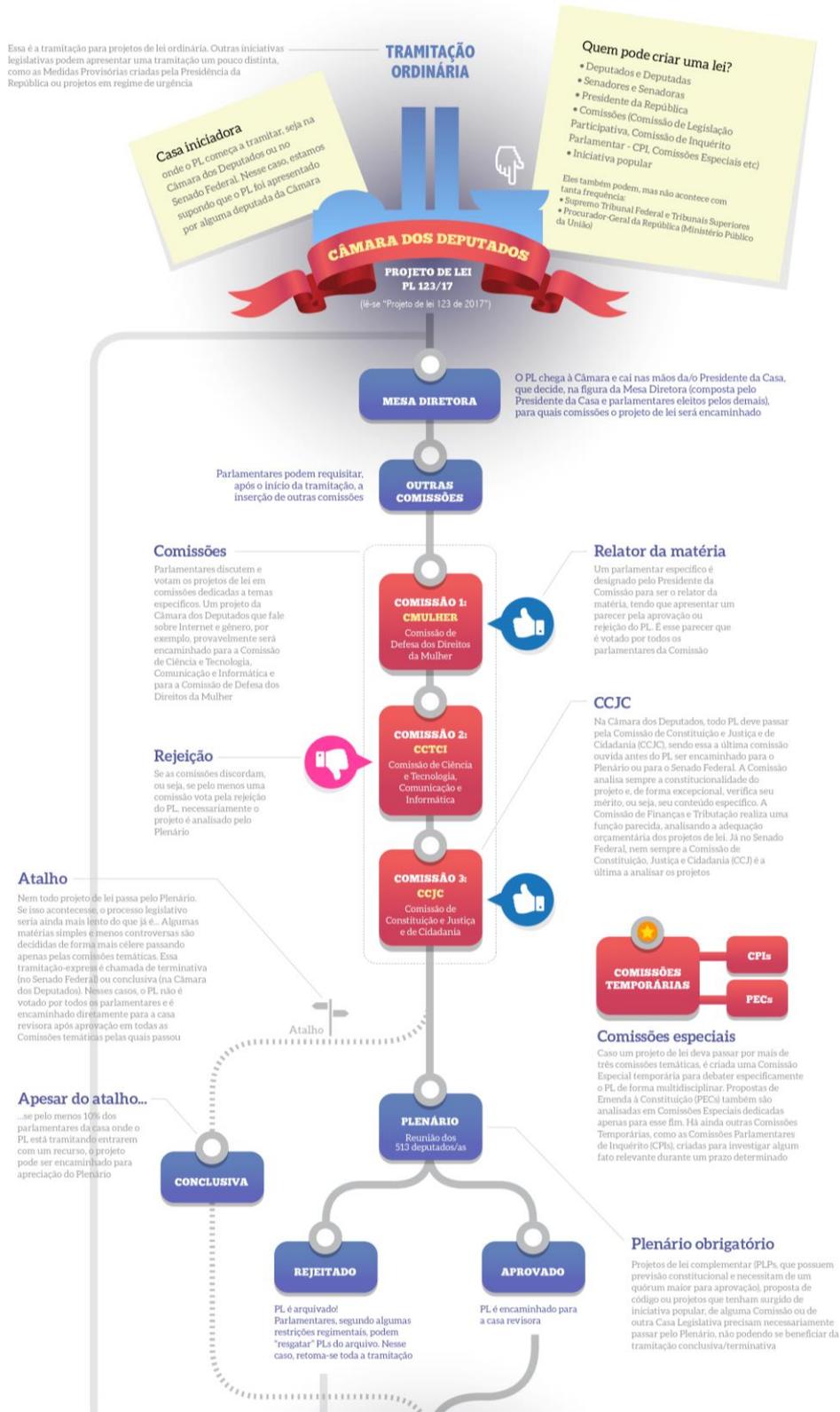
Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço se a esterilização for praticada:

I - durante os períodos de parto ou aborto, salvo o disposto no inciso II do art. 10 desta Lei (risco à vida ou à saúde da mulher ou do futuro concepto, testemunhado em relatório escrito e assinado por dois médicos.).

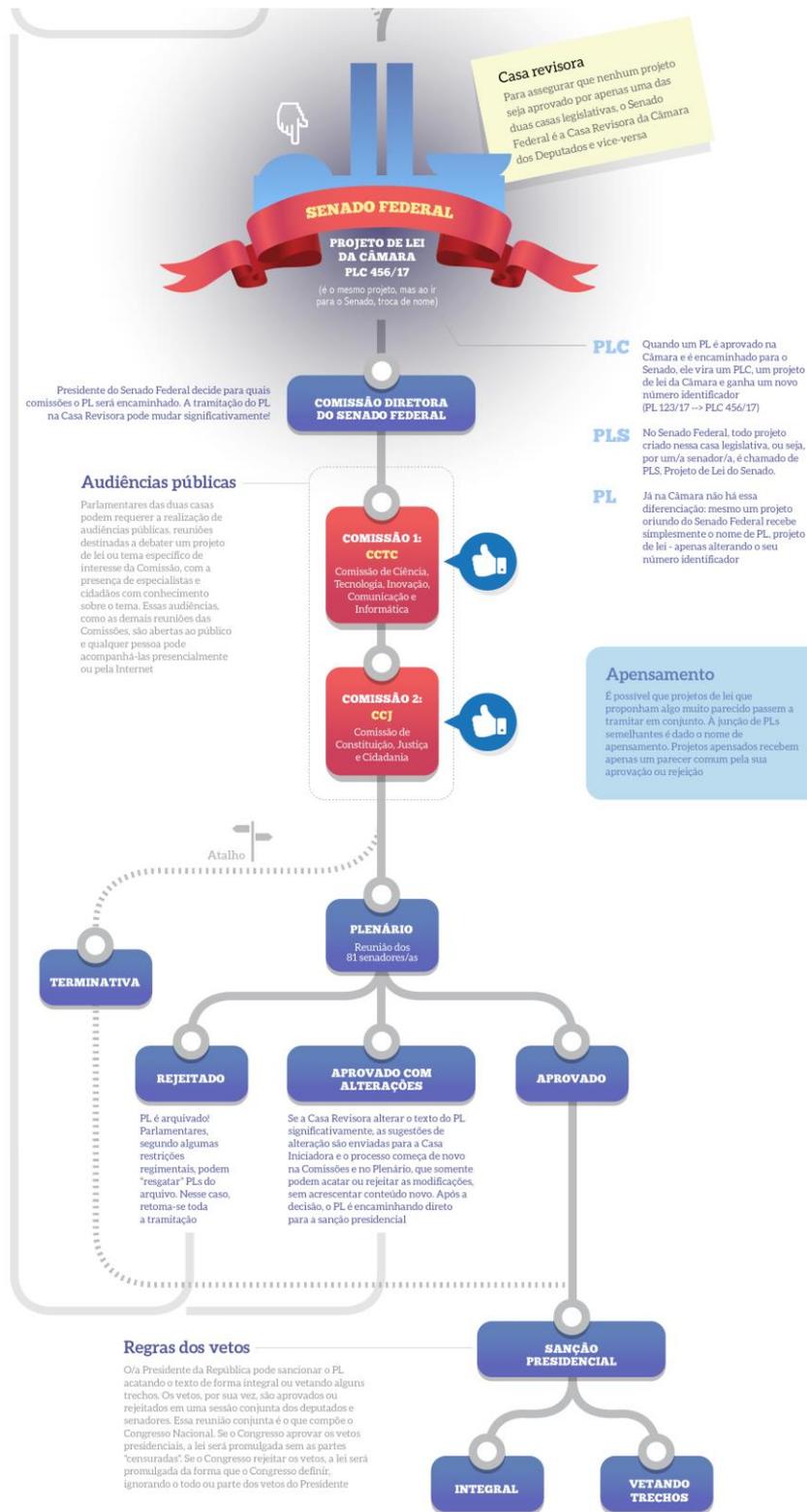
ANEXO: ENTENDA O PROCESSO LEGISLATIVO

No fluxo

Entenda o caminho percorrido por um projeto de lei, da ideia inicial à sua aprovação



FONTE: Radar Legislativo



Dois caminhos
Essa tramitação é um exemplo imaginado de um projeto de lei iniciado pela Câmara dos Deputados e revisado pelo Senado Federal. O caminho poderia ser invertido: um projeto pode começar no Senado e ser encaminhado para revisão da Câmara

Neste exemplo: CÂMARA → SENADO

Mas também poderia ser: SENADO → CÂMARA

FONTE: Radar Legislativo