

A Questão do Aborto no Brasil: *o debate no Congresso*¹

¹ Trabalho apresentado sob o título *The Abortion Issue in Brazil: a study of the debate in Congress* no Seminário *Socio-Cultural and Political Aspects of Abortion from an Anthropological Perspective* organizado pela *International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP)* Trivandrum Índia março de 1996 Versão revisada e atualizada em setembro de 1996

Em março de 1995 foi apresentada ao Parlamento Brasileiro uma proposta de emenda constitucional cujo objetivo era proibir a prática do aborto induzido em qualquer circunstância. Esta proposta se aprovada provocaria como consequência a supressão dos dois únicos permissivos legais previstos no Código Penal que permitem o abortamento nas situações de risco de vida da gestante e de gravidez resultante de estupro. Esta proposta se aprovada dificultaria a possibilidade de uma discussão democrática sobre este grave problema uma vez que a proibição do aborto tornar-se-ia objeto de matéria constitucional.

Em abril de 1996 a referida proposta de emenda a Constituição foi rejeitada por uma larga margem de votos na Câmara dos Deputados conforme será visto mais adiante. Mas a sua apresentação e a discussão por ela gerada refletem o debate que vem ocorrendo na sociedade brasileira acerca deste polêmico tema. Refletem particularmente a discussão política que vem se realizando no Congresso Nacional desde o fim dos anos 40 - acentuada a partir da década de 80 e especialmente nestes primeiros anos da década de 90 - bem como a participação dos atores políticos e sociais envolvidos na discussão. Estou falando da Igreja Católica de segmentos da categoria médica, do movimento feminista e de religiosos evangélicos aqui citados por ordem de entrada neste debate.

Motivada por um lado pela gravidade do problema do aborto no Brasil e pelo compromisso social em enfrentá-lo e por outro pelo dinamismo da discussão política sobre a questão bem como pela curiosidade de pesquisadora em investigá-la decidi estudar este assunto. Ou seja, decidi estudar o processo político de discussão e decisão sobre a questão do aborto no Congresso Nacional em suas atividades ordinárias procurando perceber neste processo político a presen-

ça do Poder Executivo e principalmente a pressão de grupos políticos e sociais

Antes porem de me deter no relato desta investigação detalhando o caminho metodologico adotado e os resultados encontrados ate o presente momento vou delinear resumidamente aspectos do quadro da saude reprodutiva no Brasil. Minha ideia e focalizar sobretudo a parte referente a regulação da fecundidade - onde se insere a tematica do aborto. O mencionado quadro sera precedido por uma exposição ainda mais sintetica sobre alguns dados demograficos do Pais e seus principais determinantes

Informações Introdutórias

O Brasil em 1991 tinha uma população de 146 825 475 habitantes conforme o Censo Demografico realizado naquele ano. Sendo deste total 50 6% mulheres e 49 4% homens bem como residindo 75 6% em cidades e 24 4% na area rural. A taxa de crescimento medio anual da população foi da ordem de 1 9% na decada de 80 confirmando uma tendência de declinio iniciada a partir dos anos 60. De fato nos anos 50 a referida taxa era de cerca de 3% nos anos 60 de 2 9% e nos anos 70 de 2 5%. Contribuindo para a desaceleração do ritmo de crescimento populacional houve neste periodo uma acentuada queda da taxa de fecundidade total que para os anos 80 foi da ordem de 2 7 filhos por mulher. Com efeito essa taxa era de cerca de 6 3 nos anos 50 de 5 6 nos anos 60 e de 4 4 nos anos 70 com uma redução de mais de 50% em todo o periodo²

²FIBGE (1996) *População*
Home Page IBGE

Este declinio da fecundidade ocorreu em meio a profundas transformações da sociedade brasileira nesta segunda metade do seculo relacionadas a consolidação do capitalismo industrial no Brasil com sua feição especifica. Conforme explica Faria que ao recuperar a discussão teorica a respeito do assunto no Pais analisa o papel do Estado - visto como elemento mediador entre os determinantes estruturais e os determinantes proximos da fecundidade - particularmente os efeitos não esperados de politicas governamentais não demograficas

a queda recente da fecundidade no Brasil e resultado de um conjunto complexo de processos associados ao padrão de desenvolvimento das forças produtivas (desenvolvimento com urbanização acelerada proletarização e exclusão social) e as consequências não antecipadas das politicas governamentais de telecomunicações de credito ao consumidor de cobertura previdenciana e de atenção medica dimensões estrategicas do processo de mudança para o comportamento reprodutivo da totalidade estruturada que e a sociedade brasileira³

³FARIA V. *Políticas de Governo e Regulação de Fecundidade Consequências não antecipadas e efeitos perversos*. São Paulo 1988 (mimeografado)

Estas colocações me remetem a situação da saúde reprodutiva em especial da regulação da fecundidade

Coerentemente com a citação a Faria posso afirmar que o Brasil não tem nem nunca teve uma política populacional explícita referente a fecundidade. Quando foi definida pelo Governo Federal em 1983 uma política que tratava da questão da reprodução humana esta assumiu a forma de um programa de saúde voltado para a atenção integral a saúde da mulher em todas as fases da sua vida sob a responsabilidade do Ministério da Saúde Programa de Atenção Integral a Saúde da Mulher - PAISM. Neste contexto estavam incluídos os cuidados a saúde reprodutiva e ao planejamento familiar mas sem objetivos demográficos⁴

Posteriormente o assunto regulação da fecundidade - sem intenções controlistas da natalidade - foi incluído na Constituição Federal de 1988. Ali o planejamento familiar é considerado um direito do casal cabendo ao Estado o dever de atendê-lo ao mesmo tempo que são proibidas coerções de entidades públicas ou privadas nesta área. Mais recentemente já neste ano de 1996 este dispositivo constitucional esta sendo regulamentado através de um projeto de lei originário do Congresso Nacional. Neste caso não somente foram reiterados aqueles aspectos como também acrescentados novos pontos consolidando a distinção entre atenção integral a saúde (incluindo o planejamento familiar) e política populacional concernente a fecundidade.

Para entender melhor este quadro relativo a saúde reprodutiva em especial a regulação da fecundidade no que diz respeito ao item política social é importante destacar ainda três aspectos que o campo da regulação da fecundidade no País tem sido historicamente com maior ou menor intensidade área de atuação das entidades privadas de planejamento familiar-controle da natalidade financiadas em grande parte por recursos externos que setores progressistas da sociedade brasileira se colocaram também historicamente em uma posição de crítica a políticas de controle da natalidade e a atuação das referidas entidades privadas sendo os principais responsáveis sobretudo o movimento feminista e profissionais da área de saúde pela formulação do referido Programa de Atenção Integral a Saúde da Mulher e por fim que o PAISM vem apresentando desde a sua criação graves problemas na sua implementação⁵

Relacionado ao conjunto dos aspectos anteriormente mencionados e em um quadro onde predominam políticas governamentais que vêm restringindo seus gastos sociais o campo da saúde reprodutiva encontra-

⁴ ROCHA, MIB. *População Reprodução e Saúde* anotações sobre a questão de uma política social. *Revista Brasileira de Estudos de População* Campinas 1988 v.5 n.2 p.21-33 jul / dez 1988

⁵ ROCHA, MIB. *Política Demográfica e Parlamento* debates e decisões sobre o controle da natalidade. Campinas Núcleo de Estudos de População 1993 (Textos NEPO 25). COSTA, A.M. *PAISM uma política de assistência integral à mulher a ser resgatada*. São Paulo Comissão de Cidadania e Reprodução 1992 (Cader nos CCR 1)

se em uma situação bastante problemática inclusive na parte referente a regulação da fecundidade

De fato pesquisa de âmbito nacional realizada em 1986⁶ mostra no País uma prevalência de cerca de 70% de uso de meios anticoncepcionais entre mulheres casadas ou unidas de 15 a 54 anos chamando a atenção as elevadas proporções de esterilização cirúrgica e de uso da pílula neste grupo de mulheres. A primeira da ordem de 44,4% e a segunda de 41%. A esterilização cirúrgica método praticamente irreversível vem se disseminando no Brasil como uma verdadeira cultura conforme estudos de Berquo. Tem também chamado a atenção o uso abusivo da cesariana cuja proporção é de cerca de 34% do total dos partos para 1990 no País sendo que em alguns Estados esta acima de 50%. A operação cesariana vem sendo realizada em muitos casos sem indicação médica e em muitas dessas situações visando a esterilização⁷. Por fim e muito importante chama ainda a atenção a elevada taxa de mortalidade materna da ordem de 118,6 por 100.000 nascidos vivos para o ano de 1992 último dado oficial publicado. Neste contexto o aborto representa cerca de 12% do total de causas desta mortalidade e especificamente o aborto provocado cerca de 7,9%⁸.

Com estas últimas informações retomo a temática específica do aborto induzido. No Brasil a ocorrência de aborto induzido esta estimada em torno de 1.443.350 para o ano de 1991 o que representa 44% do número de nascidos vivos⁹. Este elevado número de abortamentos convive com uma legislação que proíbe a prática do aborto afora as duas situações já citadas e convive também com um intenso debate que acontece sobre o assunto no âmbito da sociedade e do Poder Legislativo.

Caminhos metodológicos percorridos

O estudo cujo objetivo já defini anteriormente abrange o mencionado debate desde seus primórdios na legislatura que começou em 1946 aos dias atuais - privilegiando no entanto a discussão recente. É um trabalho que se encontra em andamento sobre uma discussão política que também se encontra em andamento. Para fins deste relato no entanto focalizei o assunto de modo sistemático até a legislatura que se encerrou em fevereiro de 1995.

Procurei detectar no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nesse amplo período não somente o surgimento da questão como também o seu evoluir durante todos estes anos. Ressalte-se a propósito que o Código Penal em vigor na parte em que esta situado o preceito referente ao aborto induzi-

⁶FIBGE *Anticoncepção 1986* Rio de Janeiro Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 1991

⁷BERQUÓ E *A Saúde Reprodutiva das Mulheres na Década Perdida* Trabalho apresentado no Seminário Rapid Fertility Decline in Brazil and India social determinants and consequences Cambridge abril de 1995. BERQUÓ E ARAUJO M. J. SORRENTINO S. *Fecundidade Saúde Reprodutiva e Pobreza na América Latina o caso brasileiro* São Paulo 1995 (mimeografado)

⁸BRASIL Ministério da Saúde *Mortalidade Brasil 1992* Brasília CENEPI Fundação Nacional de Saúde 1996. No perfil da mortalidade materna o aborto surge como a quarta causa principal de óbito sendo que a segunda causa infecções puerperais e a terceira hemorragias certamente abrigam a ocorrência de muitos abortamentos provocados. O aborto quando clandestino também é responsável por sequelas importantes no perfil da morbidade das brasileiras. COSTA A. M. *Direitos Reprodutivos* riscos e encruzilhadas Trabalho para fins didáticos apresentado ao Programa de Estudos em Saúde Reprodutiva e Sexualidade Campinas NEPO/UNICAMP 1993

⁹THE ALAN GUTTMACHER INSTITUTE *Aborto Clandestino* no uma realidade latinoamericana Nova Iorque The Alan Guttmacher Institute 1994

do foi promulgado durante o regime ditatorial do Estado Novo em 1940 bem como que o Congresso Nacional esteve em recesso durante aquele período voltando a normalidade democrática somente a partir da Assembleia Constituinte de 1946

Delimitado o período a ser estudado decidi sobre o material empírico da pesquisa que se constituiu basicamente de documentos parlamentares da Câmara e do Senado. Consta de proposições - na forma de projeto de lei, indicação e requerimento - e de pronunciamentos dos parlamentares. Os pronunciamentos foram utilizados mas não incorporados sistematicamente nesta etapa do trabalho¹⁰

A análise de base documental será complementada em outra ocasião com informações advindas de entrevistas com parlamentares bem como atores políticos e sociais envolvidos com o tema. Ressalto no entanto que já foram realizadas entrevistas com quase todos os parlamentares que apresentaram proposições na última legislatura focalizada e que o estudo de certa forma beneficiou-se destas informações.

Para a realização da análise os documentos parlamentares foram divididos em quatro etapas tendo como critério básico os vários momentos políticos da discussão - o que envolvia a própria evolução do debate no País bem como a diversidade de atores políticos e sociais presentes na polêmica no Congresso. Esse procedimento acabou determinando uma periodização que inclui em cada etapa diferente número de legislaturas e proposições.

Assim a primeira etapa que abrangeu o período 1946-1971 envolveu seis legislaturas nas quais foram apresentadas três proposições representou o início da discussão com a reabertura do Congresso depois do Estado Novo. A segunda etapa que abrangeu o período 1971-1983 envolveu três legislaturas nas quais foram apresentadas treze proposições representou o aquecimento do debate embora ainda com uma participação restrita dos atores políticos e sociais. A terceira etapa que abrangeu o período 1983-1991 envolveu duas legislaturas nas quais foram apresentadas quinze proposições representou o momento de intensificação do debate relacionada ao processo de redemocratização do País e a influência do movimento de mulheres na discussão. E por fim a quarta etapa que abrangeu o período 1991-1995 envolveu uma legislatura na qual foram apresentadas dezoito proposições representou até agora o momento mais intenso do debate.

O estudo ora relatado foi desenvolvido acompanhando a discussão sobre o assunto nas diferentes etapas focalizando os seguintes itens em cada uma

¹⁰ Não considereei pertinente anexar a este artigo, a listagem das fontes utilizadas na pesquisa

delas uma apresentação dando uma visão geral do período um quadro contendo um conjunto de informações sobre as proposições no qual a maioria das informações foi fornecida pelo próprio Congresso e por fim um texto analítico sobre as proposições expostas no referido quadro acompanhado de algumas considerações a respeito. Deste modo utilizando o procedimento metodológico mencionado acompanhei o percurso histórico da discussão o seu desaguar no período recente e sobretudo o próprio período recente¹¹

Antes de apresentar um resumo da discussão realizada no Parlamento sobre a questão do aborto no entanto é importante fornecer algumas noções sobre a legislação brasileira dedicada a matéria ou mais especificamente esclarecer a respeito de certas normas acerca do assunto em relação as quais os parlamentares vêm buscando interferir

As propostas são de várias ordens algumas visam a alteração de dispositivos existentes outras sua revogação outras a elaboração de conteúdo normativo ainda não previsto no ordenamento jurídico brasileiro. A maioria refere-se ao Código Penal Brasileiro com menos frequência a Lei das Contravenções Penais com menos frequência ainda a CLT - Consolidação das Leis do Trabalho e por fim um projeto de lei refere-se a Constituição Brasileira

De fato no Código Penal-1940¹² no capítulo intitulado Dos Crimes contra a Vida estão previstos como crime (e definidas penas) o aborto provocado pela gestante ou com o seu consentimento (art 124) e o aborto provocado por terceiros - sem consentimento da gestante (art 125) ou com seu consentimento (art 126). Esta ainda previsto o aumento das penas nas situações de abortamento induzido por terceiros quando deste ato resultar lesão corporal de natureza grave ou morte da gestante (art 127). Por fim o art 128 dispõe sobre a não punição do aborto provocado por médico nas situações do denominado aborto necessário - se não há outro meio de salvar a vida da gestante - e do aborto de gravidez resultante de estupro

Na Lei das Contravenções Penais-1941¹³ no capítulo Das Contravenções Referentes a Pessoa considera-se contravenção sujeita a penalidade o anúncio de processo substância ou objeto destinado a provocar aborto (art 20). Registre-se que até 1979 constava deste dispositivo igual proibição quanto ao anúncio de como se evitar a gravidez

A Consolidação das Leis do Trabalho-1943¹⁴ no capítulo relativo as Férias Anuais ao tratar das faltas ao serviço não consideradas para efeito de concessão de férias garante o licenciamento da empregada por motivo de maternidade ou aborto não criminoso

¹¹ ROCHA, MIB O *Congresso Nacional e a Questão do Aborto* Campinas 1994 (mimeografado) Relatório de Pesquisa apresentado a Fundação MacArthur. A pesquisa vem sendo desenvolvida junto ao Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Universidade Estadual de Campinas. Foi originalmente apoiada pela Fundação MacArthur instituição da qual fui bolsista entre 1991 e 1994. A partir de 1994 passei a receber a bolsa de auxílio integrado de pesquisa do CNPq com uma investigação mais ampla que inclui este estudo. O trabalho tem como consultora a jurista Sílvia Pimentel e como assistente de pesquisa a socióloga Tânia Margatto

¹² Decreto lei n 2 848 de 07 de dezembro de 1940

¹³ Decreto lei n 3 688 de 03 de outubro de 1941

¹⁴ Decreto-lei n 5 452 de 1º de maio de 1943

(art 131 inciso II) Adiante-se que este dispositivo legal foi parcialmente suprimido na última legislatura analisada

Finalmente a Constituição Brasileira-1988¹⁵ no capítulo Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos no cabeçalho do artigo 5º dispõe sobre a garantia da inviolabilidade do direito a vida (sem referência a concepção) a liberdade a igualdade a segurança e a propriedade dentre um conjunto de direitos e garantias fundamentais

Conforme já foi referido e basicamente em torno destas leis que se desenvolve a discussão sobre a questão do aborto no Congresso Nacional discussão esta que focalizarei em seguida

O debate sobre o tema no Parlamento

O tema do aborto provocado tem um forte apelo no Congresso Nacional ali foram apresentadas 49 proposições durante o período estudado. Quarenta e seis destas proposições são projetos de lei - incluídos dois projetos substitutivos - e três delas são documentos de outra natureza. Ou seja, uma indicação de projeto de lei e dois requerimentos ao Poder Executivo, estes últimos solicitando informações.

O número de proposições apresentadas acerca do assunto aumentou a cada etapa analisada, além dessas etapas abrangerem cada vez menores períodos de tempo. Recorde-se que na primeira etapa que corresponde a 25 anos foram apresentadas três proposições, na segunda que abrange 12 anos foram apresentadas 13 proposições, na terceira que cobre oito anos foram apresentadas 15 proposições e por fim na quarta etapa referente a última legislatura que corresponde somente a quatro anos foram apresentadas 18 proposições. A discussão portanto vem se intensificando no tempo.

As proposições examinadas originavam-se quase sempre da Câmara dos Deputados, em número de 43, quatro propostas provinham do Senado Federal e duas do Poder Executivo. Registre-se que os documentos enviados por esta última instância encontram-se em meio a reformulações legais mais abrangentes, isto é, reformulações no corpo do Código Penal e da Lei das Contravenções Penais.

A grande maioria dos projetos de lei, em número de 26, visava modificar dispositivos do Código Penal ou incluir algum dispositivo que envolvesse modificação do que dispunha o Código. Onze projetos se referiam a Lei das Contravenções Penais, dois a Consolidação das Leis do Trabalho, dois dispunham sobre a obrigatoriedade do Sistema Único de Saúde (SUS) atender aos casos de abortamentos previstos em lei, e um projeto se referia a

Constituição Federal. Dentre os quatro projetos de lei restantes, três deles, ao autorizarem atividades e práticas anticoncepcionais, excluíam os métodos capazes de provocar aborto e, por fim, um projeto de lei previa a expedição de registro civil para o feto.

Do conjunto de propostas apresentadas, até agora, somente duas foram aprovadas. Estas, apesar de não se situarem no cerne da discussão, denotavam diferentes posturas em relação à temática.

O primeiro projeto de lei aprovado, de autoria do senador Aloysio Chaves, modificava o artigo 20 da Lei das Contravenções Penais, suprimindo desta lei a proibição de se anunciar processo, substância ou objeto referente à anticoncepção, mas manteve a proibição no que se refere ao aborto. Embora não tenha representado nenhuma mudança legislativa concernente ao aborto, acabou, contudo, por reverter uma proibição já vigente na lei. Ressalte-se que várias propostas, com este mesmo teor, haviam sido apresentadas diversas vezes ao Congresso Nacional, até a última delas ser aprovada em 1979, em um clima governamental de preocupação com o crescimento demográfico. A maioria destas propostas foram influenciadas pela Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil (BEMFAM), entidade que apresentava como objetivo de suas atividades, no âmbito do Parlamento, eliminar os obstáculos legais às ações de controle da natalidade-planejamento familiar.

O segundo projeto de lei referido, ao contrário do anterior, apresentava uma posição *grosso modo* favorável à permissibilidade do aborto e foi aprovado na última legislatura analisada. De autoria dos deputados Eduardo Jorge e Sandra Starling, dois parlamentares de atuação política progressista e identificados com as ideias do movimento feminista, este projeto alterava o inciso II do artigo 131 da Consolidação das Leis do Trabalho, garantia o abono para as faltas que acontecessem em decorrência do abortamento, independentemente das circunstâncias em que este ocorresse. Na realidade, o projeto possibilitava o referido abono de faltas, mesmo quando o abortamento fosse ilegal, diferentemente da legislação anterior, que somente o concedia no caso do aborto não criminoso. Segundo seus autores, não se pode punir duplamente a mulher que se submete ao aborto, ou seja, independentemente de haver autorização para realizá-lo, a prática do aborto representa um sofrimento físico, psicológico e social para a mulher e esta necessita de tempo para se recuperar, antes de retornar ao trabalho.

Quanto à tendência dos projetos de lei analisados, a maioria é favorável à permissibilidade do aborto. 25 projetos se situam nesta posição e 21 na posição inversa.

Ao se estudar a evolução no tempo da tendência percebe-se que os projetos com posição contrária a permissibilidade do aborto são nas três primeiras etapas estudadas em maior numero do que os projetos favoráveis ainda que ocorra ao mesmo tempo um aumento gradativo da quantidade de proposições favoráveis

Na ultima legislatura estudada acontece uma virada na discussão isto e a grande maioria dos projetos de lei - 13 em 16 - posicionou-se de alguma maneira favoravel a possibilidade da interrupção da gravidez

Na realidade dentre os projetos mais diretamente ligados a discussão - aqueles que se referem ao Codigo Penal - quase sempre predominou mesmo nas três primeiras etapas uma tendência favoravel a possibilidade do aborto provocado Vale registrar no entanto que esta se considerando tendência favoravel um amplo espectro de posições dos projetos de lei os quais se distribuem entre dois pontos extremos desde projetos que dispõem sobre a ampliação dos permissivos legais em vigor atraves do estabelecimento de um unico novo permissivo legal ate projetos que dispõem sobre uma alteração mais profunda na lei chegando a propria descriminalização e/ou legalização do aborto

As diferentes tendências dos projetos bem como as diferenças de ideologia e de objetivo dentro de cada tendência refletem por sua vez a diversidade de atores politicos e sociais que participam deste debate De fato ressoam no Congresso Nacional os interesses de determinados grupos envolvidos com a questão Como ja me referi anteriormente pela ordem de entrada na cena politico-juridica deve-se salientar a presença da Igreja Catolica de segmentos da categoria medica do movimento feminista e por fim das igrejas de denominação evangelica Estes atores que foram surgindo em diversos momentos vêm permanecendo nesta discussão ate os dias atuais

O pensamento da Igreja Catolica se manifestou logo a partir do inicio do periodo analisado Ainda em 1949 na primeira legislatura que se seguiu ao Estado Novo o deputado Monsenhor Arruda Câmara apresentou proposta que buscava suprimir do Codigo Penal os dois permissivos legais concernentes ao aborto Muitos anos depois em 1986 ja em um clima intenso de debate sobre o assunto no Congresso Nacional o deputado Nilson Gibson enviou projeto de lei sobre a materia inspirado tambem nas ideias da hierarquia da Igreja Catolica Mais recentemente durante o ano de 1994 em um ambiente de acirramento da polêmica na sociedade¹⁶ o deputado Osmânio Pereira traduzindo o pensamento oficial da Igreja Catolica apresentou o ultimo projeto de lei focalizado nesta etapa do estudo

¹⁶ Neste periodo houve a confluência de um conjunto de fatos de ordem nacional e internacional responsável pela intensificação do debate na sociedade. Dentre eles o posicionamento do Vaticano em relação a temas que seriam tratados na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento inclusive a questão do aborto o debate desenvolvido no âmbito do Partido dos Trabalhadores sobre a inclusão da questão do aborto em seu programa de governo para as eleições presidenciais de 1994 a revelação feita por médicos de conhecido renome Anibal Faundes e Thomas Gollop de serem realizados abortamentos por anomalia fetal grave e irreversível quando existe incompatibilidade com a vida em centros medicos por eles dirigidos

Buscava inserir na Constituição Federal no capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos o preceito da inviolabilidade da vida em todas as suas fases desde o momento da concepção. Buscava também determinar que a interrupção da gravidez fosse considerado um crime hediondo contra a vida, bem como proibir a apresentação de proposições que visassem legalizar ou descriminalizar o aborto.

Na realidade, apesar de aparecer de modo transparente somente em três dos projetos de lei, o pensamento oficial da Igreja se manteve ao longo de todo o período estudado. Esta presença se manifesta claramente na discussão de projetos de lei que tratam da matéria, ou através de discursos de parlamentares a ela vinculados. Discursos estes proferidos geralmente em reação a projetos que buscam ampliar as situações em que o aborto seria permitido. Por fim, a influência do referido pensamento se dá também mais recentemente através da atuação dos movimentos pro-vida, movimentos de caráter religioso, não exclusivamente católico, de combate a legalização do aborto e que vem acompanhando as atividades no Congresso.

Com uma outra direção, um dos fatos recentes que mais chama a atenção quanto a participação da Igreja Católica neste debate, é a entrada na cena política do Congresso Nacional do grupo Católicas pelo Direito de Decidir. Feministas cristãs, identificadas com as ideias do movimento de mulheres em relação aos direitos reprodutivos, este grupo vem participando de debates na Câmara e no Senado, ao lado de membros da hierarquia da Igreja. Discordando da posição oficial desta instituição, mas se definindo como seu membro, constituiu-se em um novo interlocutor dos parlamentares nesta matéria.

A partir da segunda metade dos anos 60, particularmente durante os anos 70, pode-se perceber a influência de segmentos da categoria médica nesta discussão no Congresso. Neste sentido, ressalte-se o projeto de lei do senador Vasconcelos Torres, favorável a permissibilidade do aborto em algumas circunstâncias - baseado em documento apresentado a XIX Jornada Brasileira de Ginecologia e Obstetria, ou com posição contrária a reação a indicação de projeto sobre aborto terapêutico, de autoria do deputado José Sampaio - reação na qual estavam envolvidos membros da Academia Nacional de Medicina e da BEMFAM. Ressalte-se também nesta fase que alguns parlamentares citavam em seus pronunciamentos documento divulgado por médicos do Estado do Rio de Janeiro, para legitimarem suas posições contrárias a permissibilidade do aborto.

No que se refere ainda a este período, vale a pena mencionar a presença da BEMFAM no debate

saliendo agora a sua vinculação a segmento da categoria medica Organizada em 1965 por medicos ginecologistas e obstetras durante a sua XV Jornada Brasileira e vinculada em 1967 a Federação Internacional de Paternidade Planejada (IPPF) aquela entidade pode ser considerada um ator social coadjuvante no debate sobre a questão do aborto no Congresso Nacional Conforme foi visto anteriormente influenciou naquele contexto a apresentação de muitos projetos de lei que visavam permitir a divulgação de meios anticoncepcionais mas que mantinham a proibição referente a divulgação do aborto

Ainda a respeito da participação de segmentos da categoria medica nesta discussão cabe registrar tambem a sua presença mais recentemente nos anos 90 apresentando uma visão favoravel a possibilidade do aborto em duas situações quando a gestante e portadora do virus HIV e quando existe evidência de anomalia fetal grave e irreversivel

A discussão destas questões particularmente a segunda delas chegou a provocar por parte do Conselho Federal de Medicina a elaboração de um anteprojeto de lei discutido em varios de seus Conselhos Regionais O projeto de lei que focaliza especificamente o aborto por anomalia fetal remetido pelo deputado Luiz Moreira na ultima legislatura estudada ainda que não tenha sido apresentado em decorrência de pressão direta daquela entidade de medicos reflete de modo indireto a presença do referido Conselho neste debate do Congresso Alias esta entidade esteve representada em dois dos debates publicos ali organizados no segundo semestre de 1993

O movimento feminista passou a participar das discussões sobre o tema no Congresso a partir do inicio dos anos 80 e tornou-se no decorrer do tempo um dos grupos sociais mais atuantes Com sua visão favoravel a permissibilidade do aborto influenciou direta ou indiretamente na apresentação de diversos projetos de lei na organização de debates publicos no Congresso e no teor dos pronunciamentos de varios parlamentares Essa atuação foi possivel em grande parte devido a propria existência de parlamentares feministas bem como a atitude do referido movimento de se aproximar de congressistas sobretudo da Câmara dos Deputados de perfil politico progressista

Em uma análise cronologica dessa participação ressalte-se inicialmente a atuação de Cristina Tavares - parlamentar que apresentou dois projetos de lei sobre a materia sendo o de 1983 o primeiro projeto a tramitar no Congresso Nacional que recebeu a influência do movimento feminista Saliente-se ainda durante os anos

80 a presença de Jose Genoio que apresentou também duas proposições sobre o assunto e por fim a de Luiz Salomão que remeteu uma proposição - os dois deputados identificados com as reivindicações do movimento de mulheres

Registre-se que três desses projetos de autoria de Cristina Tavares Jose Genoio e Luiz Salomão foram apresentados a Câmara depois da Constituição de 1988. É interessante anotar que no decorrer do processo constituinte em que o assunto aborto era um dos temas polêmicos mesmo a parte do movimento de mulheres que insistia na importância de uma explicitação constitucional sobre o tema acabou acordando com os parlamentares progressistas que a questão do aborto não deveria ser matéria constitucional. Saliente-se a importância do papel desempenhado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher neste posicionamento político.

No âmbito das atividades ordinárias do Congresso foi nos primeiros anos da década de 90 especialmente na última legislatura estudada que se intensificou a influência do movimento feminista. De alguma maneira sob essa influência pode-se situar o conjunto de cinco projetos de lei do deputado Eduardo Jorge alguns deles em co-autoria com a deputada Sandra Starling a reapresentação do projeto de lei do deputado Jose Genoio sobre a matéria e principalmente o projeto substitutivo da deputada Fatima Paelas. A influência do movimento feminista se fez ainda mais presente em duas outras proposições ambas apresentadas por parlamentares feministas o projeto substitutivo da deputada Jandira Feghali e o projeto de lei da senadora Eva Blay. Estas parlamentares neste contexto de discussão realizaram no Congresso em diferentes ocasiões dois seminários e uma audiência pública. Através destas atividades buscaram ampliar a interlocução sobre o tema não somente no próprio Parlamento como também com vários segmentos da sociedade.

Atuando desde a década passada na esfera do Congresso Nacional - incluindo o período de intenso debate do processo constituinte não focalizado no trabalho ora relatado - o movimento organizado de mulheres reforçou mais recentemente sua possibilidade de influência no processo político-legislativo com a criação do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) em 1991. Sediado em Brasília constitui um importante canal de acompanhamento e divulgação das atividades do Congresso no que se refere aos direitos das mulheres além de assessorar juntamente com outras pessoas e grupos feministas diversos parlamentares nesta matéria.

A partir da segunda metade dos anos 80 aparece um novo ator social neste processo último a entrar

no debate dos grupos sociais mencionados as igrejas de diversas denominações evangélicas Acertam como a Igreja Católica oficial o preceito da defesa da vida desde o momento da concepção e o expressam através de pronunciamentos e projetos de lei Neste último caso podem-se situar as duas proposições do deputado pastor Matheus Lensen - que dispõem sobre o aumento da penalidade prevista no Código Penal para a prática do aborto - apresentadas respectivamente na penúltima e na última legislatura analisadas bem como a proposição do deputado Francisco Dias que determina a expedição de registro civil para o feto

Além dos atores sociais anteriormente referidos os quais conforme foi observado entraram - e permaneceram - em diferentes momentos da discussão político-jurídica sobre o tema no Congresso vale a pena também anotar a presença do Poder Executivo bem como a participação ainda que reduzida dos partidos políticos

O Poder Executivo compareceu com dois projetos de lei que tratam da matéria durante os anos 70 na vigência do governo autoritário e quando o assunto não era ainda intensamente discutido no País Suas propostas envolviam várias mudanças no conteúdo do Código Penal de 1969 modificado em 1973 (alterações que não chegaram a vigorar) bem como instituiu uma nova Lei das Contravenções Penais

No que se refere a questão do aborto especificamente registre-se que o primeiro projeto incluía um dispositivo sobre a permissibilidade do abortamento quando a gravidez resulta de estupro suprimido do Código Penal de 1969 após as modificações da lei de 1973 e que o segundo projeto repetia a mencionada Lei das Contravenções Penais em relação a proibição do anúncio de aborto atualizando porém a multa a este respeito Estas propostas de mudanças que ocorreram sob um regime político de exceção apenas reiteravam o que já estava disposto na legislação decretada durante o também regime de exceção do Estado Novo

É interessante esclarecer que o Poder Executivo vem tomando novas iniciativas acerca da revisão do Código Penal em um clima de abertura democrática do País a partir de 1979 e em um novo quadro político-institucional a partir de 1985

Assim em 1984 reformulou a Parte Geral deste Código e em 1987 divulgou um anteprojeto da sua Parte Especial que não chegou a ser apreciado pelo Congresso Na referida versão mantinha-se a incriminação do aborto mas se incluía dentre os permissivos legais o aborto por anomalia fetal¹⁷

Mais recentemente já nos anos 90 duas novas iniciativas foram tomadas no sentido de revisar o

¹⁷ BARSTED L. L. Legalização e Descriminalização do Aborto no Brasil: 10 anos de luta feminista. *Estudos Sociais* Rio de Janeiro 1992 n.0 p. 104-130

Código Penal a primeira na gestão do presidente Itamar Franco e a segunda no governo Fernando Henrique Cardoso iniciado em 1995. Nas duas situações foi criada uma comissão especial no âmbito do Ministério da Justiça para propor modificações naquele Código. A primeira comissão que não concluiu seus trabalhos manteve um relativo contato com segmentos da sociedade civil inclusive com o movimento de mulheres chegando a prever em seus textos preparatórios várias situações de ampliação dos permissivos legais relativos ao aborto. A segunda comissão constituída em abril de 1995 embora não esteja prosseguindo os trabalhos da primeira vem também recebendo propostas de segmentos da sociedade civil¹⁸

¹⁸ CFEMEA. A Reformulação do Código e as Mulheres. *Fêmea* Brasília 1995 n 33 p 8

Em relação aos partidos políticos quase não se observou sua participação neste debate no Congresso no decorrer do período estudado. So mais recentemente o tema passou a fazer parte da agenda política do Partido Comunista do Brasil focalizado em especial por suas parlamentares bem como do Partido dos Trabalhadores. Neste último Partido entretanto este tema é controverso face a forte influência da Igreja Católica. Um interessante exemplo dessa controversia foi a não inclusão da questão do aborto em seu programa de governo para as eleições presidenciais de 1994.

Pode-se afirmar no entanto que a partir dos anos 80 - com o avanço do processo de democratização do País e com a intensificação da luta pela descriminalização e/ou legalização do aborto - muitos parlamentares de partidos políticos progressistas individualmente alguns deles parlamentares mulheres têm se identificado com as reivindicações do movimento feminista. Do ponto de vista do presente estudo isto demonstra que o tema aborto provocado vem apresentando muito mais uma feição política de movimento social do que um perfil de natureza político-partidária.

As decisões já tomadas ou ainda a serem tomadas no âmbito do Congresso Nacional acerca do tema - de conservar a legislação em vigor modificá-la parcial ou mesmo profundamente - dependem deste jogo de poder entre estes diversos grupos políticos e sociais que atuam no Parlamento. No entanto a tensão política mais forte na atualidade situa-se entre as seguintes posições de um lado as iniciativas do movimento organizado de mulheres e de parlamentares progressistas seus aliados no sentido de descriminalizar e/ou legalizar o aborto e de outro lado a postura da hierarquia da Igreja Católica e das igrejas evangélicas contrária a permissibilidade do aborto postura esta que representa geralmente uma reação aquelas iniciativas¹⁹

¹⁹ A segunda e a terceira parte deste artigo são uma versão revisada e atualizada de duas sessões do trabalho O Parlamento e o Debate sobre Aborto no Brasil Trabalho divulgado no 9º Encontro de Estudos Populacionais nos *Cadernos do CIM* n 1 e no 1º Encontro de Pesquisadores sobre Aborto Induzido na América Latina e Caribe durante o segundo semestre de 1994

Reiniciadas as atividades do Parlamento na nova legislatura que começou em fevereiro de 1995 quase imediatamente o tema tornou-se objeto de projetos de lei da legislatura anterior que voltaram a tramitar bem como passou a ser objeto da proposta de emenda constitucional (PEC 25/95) referida no início deste trabalho. A discussão destas proposições sobre o assunto intensificou-se durante o segundo semestre de 1995 e prosseguiu embora com menor ênfase durante 1996 - ano eleitoral.

Em relação aos projetos de lei continuaram tramitando cinco projetos da legislatura anterior bem como foram apresentadas mais quatro novas proposições. Este conjunto de nove documentos originam-se da Câmara dos Deputados e sete deles detêm uma posição favorável a permissibilidade do aborto. Dentre os dois projetos restantes um deles tem uma posição explícita contra aquela permissibilidade e o outro detém uma postura ambígua sobre a questão.

Seis daquele conjunto de nove projetos referem-se direta ou indiretamente a mudanças no Código Penal. Dois deles buscam descriminalizar e/ou legalizar o aborto total ou parcialmente neste último caso deixando de incriminar a gestante. São de autoria de José Genoíno e Eduardo Jorge respectivamente. Os outros quatro projetos de lei visam ampliar os permissivos legais a respeito e cada um deles tem um conteúdo específico autorizando o abortamento nas seguintes situações quando a gestante é soropositiva quando a gravidez apresenta risco para a saúde da mulher e/ou e constatada anomalia fetal grave e irreversível quando e constatada a referida anomalia fetal e por fim quando o produto da concepção não apresenta condições de sobrevivência em decorrência de malformação incompatível com a vida ou de doença degenerativa incurável. Os dois primeiros projetos de lei são de autoria de Eduardo Jorge e os dois últimos de Luiz Moreira e de Marta Suplicy respectivamente.

Como pode ser observado três destes projetos têm por autor um mesmo parlamentar o deputado Eduardo Jorge (às vezes em co-autoria com a deputada Sandra Starling). Neste debate no Congresso este parlamentar tem usado uma estratégia gradualista distribuindo por diversos projetos de lei diferentes possibilidades de permissão para a prática do aborto. É também o autor de um outro projeto favorável a permissibilidade do aborto este último dispondo sobre a obrigatoriedade do Sistema Único de Saúde (SUS) atender os casos de aborto previstos no Código Penal.

Um breve comentario sobre esta ultima proposição responsável por grande parte do debate sobre o assunto no segundo semestre de 1995

Assim como quatro outros projetos sobre esta materia teve em sua relatoria na Comissão de Seguridade Social e Família Jandira Feghali - deputada de perfil politico tambem progressista e identificada com a questão dos direitos das mulheres Pressionada por motivos regimentais da Câmara a acionar o andamento de um dos projetos sob sua relatoria bem como informada a partir de pesquisa de opinião junto aos parlamentares realizada pelo CFEMEA de que esta proposição teria condições de ser aprovada agilizou a sua tramitação com o apoio de segmentos do movimento feminista O resultado foi uma intensa discussão na Comissão de Seguridade Social e Família na qual o projeto acabou sendo aprovado mas em um pleito bastante equilibrado

Este projeto de lei sera ainda discutido e votado na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação Em um primeiro momento teve como relator Helio Bicudo parlamentar identificado com as concepções da Igreja Catolica a respeito do tema que chegou a apresentar um projeto substitutivo a Comissão Mas com a passagem deste deputado para outra Comissão Permanente o projeto encontra-se agora sob a relatoria de Zulaiê Cobra deputada sensível as ideias do movimento de mulheres

É interessante esclarecer que o unico projeto de lei com uma postura explicitamente contraria a permissibilidade do aborto foi apresentado no auge daquela discussão na Comissão de Seguridade Social e Família De autoria do deputado Osmânio Pereira tambem identificado com a posição oficial da Igreja Catolica este projeto estabelece que a interrupção voluntaria da gravidez (e a eutanasia) e um crime hediondo contra a vida que viola o art 5º da Constituição Federal Devido a isto são inconstitucionais o artigo 128 do Codigo Penal como tambem leis que criem exceções quanto ao aborto (e a eutanasia) ou visem a sua legalização ou descriminalização Com preocupações semelhantes ao mencionado projeto substitutivo de Helio Bicudo esta proposição acabou sendo retirada de tramitação pelo autor

Por fim o ultimo projeto de lei a ser mencionado e do deputado Wilson Leite Passos e foi apresentado em julho de 1996 Autoriza a recusa a pratica do abortamento por parte dos profissionais da area medica sob qualquer pretexto em entidades oficiais ou não Remetido a Câmara e despachado a Comissão de Constituição e Justiça no exato momento em que se encontra nesta Comissão o referido projeto de lei sobre a obrigatoriedade

do SUS de atender os casos previstos no Código Penal tudo parece indicar que representa uma forma de reação ao projeto que garante o aborto legal. Vale a pena registrar que o projeto sobre aborto legal prevê a recusa do médico em realizar o abortamento por razões de foro íntimo mantida em quaisquer circunstâncias a responsabilidade da Unidade de Saúde pelo cumprimento da lei.

Na realidade há um efetivo jogo político em torno deste tema que se evidencia não somente nas situações anteriormente citadas mas também na apresentação da proposta de emenda à Constituição e sobretudo na criação da Comissão Especial para discuti-la. Ou seja em meio a um ambiente político de reforma constitucional ocasião em que havia muitas comissões a serem criadas para discutir propostas apresentadas sobre os mais diversos assuntos os grupos favoráveis à defesa da vida desde o momento da concepção tiveram condições políticas para constituir a referida Comissão²⁰.

Mas como diz o título desta última parte do artigo a discussão continua. De fato criada esta Comissão Especial em outubro de 1995 as forças sociais com posições divergentes sobre a matéria passaram a ocupar seus respectivos espaços em várias trincheiras políticas dentre elas influenciando na composição parlamentar da própria Comissão atuando em relação à escolha dos depoentes convidados fazendo um trabalho de esclarecimento pessoal junto aos parlamentares e utilizando-se da mídia para divulgar suas opiniões.

Conforme foi dito anteriormente os trabalhos desta Comissão foram concluídos no primeiro semestre de 1996. A PEC 25/95 de autoria do deputado Severino Cavalcanti recebeu um parecer pela sua rejeição do relator deputado Armando Abílio sendo rejeitada em seguida pela própria Comissão Especial por 9 votos a 2 e depois pelo Plenário da Câmara dos Deputados por 351 votos a 33 e 16 abstenções. Esta última em votação encaminhada de um lado pelos deputados Marta Suplicy e José Genoino e de outro pelo autor da proposta.

Na realidade não seria fácil aprovar esta proposição de mudança constitucional. Além das mencionadas pressões políticas contrárias a ela precisaria obter 3/5 dos votos do total dos deputados um resultado difícil de ser alcançado para uma proposta extremada a respeito de um tema polêmico. Recorde-se também que a quase totalidade dos partidos políticos não tem posição fechada a respeito deste tema e registre-se ainda que os três depoentes que representaram o Executivo Federal na Comissão Especial manifestaram-se contrários aquela proposição.

²⁰ CFEMEA. Aborto Polariza Discussão no Congresso Fêmea Brasília 1995, n. 35 p. 2

Com a rejeição da PEC 25/95 impediu-se que fosse incorporado a Constituição Brasileira um dispositivo legal que anularia a possibilidade da prática do aborto nas duas situações já previstas no Código Penal trazendo graves consequências para a saúde e para a própria vida das mulheres. Do ponto de vista político impediu-se que se colocasse limites a um debate democrático no País sobre a questão do aborto provocado. Aliás a continuação deste debate no Congresso ocorreria proximamente em torno do projeto de lei sobre o aborto legal que conforme já foi visto encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

São as armadilhas do jogo político. Contraditoriamente a evolução das discussões sobre o tema não somente no âmbito do Congresso como também em outros foruns nacionais e internacionais desencadeou o aparecimento de uma postura conservadora no País - de inspiração religiosa pautada por um caráter fundamentalista. A atuação dos grupos que detêm esta postura por sua vez em um ambiente em que os grupos progressistas em relação a esta matéria encontravam-se organizados acabou por provocar uma forte tomada de posição progressista a defesa dos permissivos legais previstos no Código Penal Brasileiro baseados nos quais já existem alguns serviços públicos de saúde a denúncia do aborto inseguro como um grave problema de saúde pública no País a propagação da ideia de que o abortamento é um dos direitos reprodutivos das mulheres e por fim a divulgação das decisões adotadas sobre a questão nas Conferências Internacionais sobre População e Desenvolvimento e sobre Mulher.

Recorde-se para finalizar que o Brasil foi signatário sem reservas dos documentos de ambas as Conferências e que na primeira delas a questão do aborto foi reconhecida como um grave problema de saúde pública e que na segunda foi recomendado que os Estados considerem a possibilidade de revisar as leis que contêm medidas punitivas contra mulheres que realizam abortos ilegais.