



X Congresso Português de Sociologia
Na era da “pós-verdade”? Esfera pública, cidadania e qualidade da democracia no Portugal contemporâneo
Covilhã, 10 a 12 de julho de 2018

Secção/Área temática / Thematic Section/Area:
Sociologia da Saúde / sociology of Health

A emergência e agendamento políticos das questões de fim de vida em Portugal **Emergency and agenda-setting of end life issues in Portugal**

FERREIRA, Maria Francisca, ISCTE-IUL, Lisboa, Portugal,
ferreiramfrancisca@gmail.com

Resumo

Partindo dos modelos de análise das políticas públicas, o presente artigo centra-se no estudo da emergência das questões de fim de vida, nomeadamente da eutanásia e do suicídio assistido, e do seu recente agendamento político em Portugal. O objetivo central desta investigação é a compreensão das dinâmicas e dos momentos que compõem o agendamento deste problema em Portugal. A pesquisa centrou-se na análise desta etapa, procurando compreender, explicar e discutir os fatores que neste país contribuíram para a emergência e o agendamento das questões da morte assistida. Atribui-se um papel de relevo aos grupos de interesse e ao posicionamento adotado pelos diferentes protagonistas/atores ativos, aos argumentos evocados e às soluções apresentadas do ponto de vista legislativo e político. Para efeito de recolha de dados e apresentação de resultados adotou-se uma estratégia metodológica que combina a realização de entrevistas semi-diretivas a atores ativos e análise de conteúdo. Optou-se, também, por se discutir o conceito de política de moralidade introduzido, recentemente, no campo de análise das políticas públicas.

Palavras-chave : Políticas Públicas, Políticas de Moralidade, Eutanásia, Suicídio Medicamente Assistido,

Abstract

Based on the models of analysis of public policies, this paper focus on the study of the emergency of the questions of the end of life, namely euthanasia and medically assisted death and its recently political scheduling in Portugal. The main goal of this research is the understanding of the dynamics and of the moments, which are part of the agenda-setting in Portugal. This research attempt to understand, explain and discuss the factors, which have contributed for the emergency, and the agenda-setting of the questions related to assisted death. It is attributed a very important role to the actors, the public positioning adopted by the different protagonists, to the arguments presented and the solutions presented by a political and legislative point of view. The methodological strategy, for the data collection, combines—semi-directional interviews to active actors and content analysis. It was chosen discuss the concept of morality police introduced before for some public policy analysts.

Keywords: Public Policy, Morality Policy, Euthanasia, Physician Assisted Suicide

XAPS-41110

Introdução

Com o presente artigo, pretende-se apresentar os resultados de uma investigação teórico-empírica com uma análise centrada nas dinâmicas da emergência e agendamento político das questões de fim de vida em Portugal, nomeadamente de eutanásia e suicídio assistido em Portugal.

Na análise da emergência de problema no campo das políticas públicas, nem todos os problemas sociais se transformam em problemas políticos, ou seja, ficam apenas na agenda da ação pública (mobilização e organização cívica), não emergindo na agenda política e institucional (Kingdom, 1995); por outro lado, porque há problemas políticos que passam por um *ciclo de atenção*, podendo ou não resultar numa formulação e implementação de política (Peters & Hogwood, 1986).

As questões associadas ao fim de vida encontram-se cada vez mais presentes nos debates públicos e políticos e nas agendas políticas, o que torna a análise do campo das políticas públicas tanto mais necessária como, em certo sentido, inevitável. Neste quadro, importou perceber como é que estes temas se constituíram em matéria (de) política em Portugal com o debate e aprovação das Diretivas Antecipadas de Vontade e se estendeu à discussão em torno da eutanásia e morte assistida, também em Portugal.

Através da metodologia aplicada baseada na realização de entrevistas semi-diretivas a atores ativos, de recolha de notícias e análise de conteúdo, procurou-se conhecer e compreender alguns dos fatores que explicam a politização das questões de fim de vida e a sua posterior transição da agenda pública para agenda dos partidos políticos, analisar o papel dos grupos de interesse/atores ativos no desenvolvimento do problema, o conteúdo dos seus argumentos e as suas discordâncias e por fim discutir-se a proposta que alguns teóricos avançaram e adotaram para analisar as enquadradas num subcampo de política (com uma dinâmica própria) que denominaram de “política(s) de moralidade”.

1. Pontos de partida para a análise do agendamento político: quadros teóricos e metodologia

A análise das políticas centra-se no estudo dos programas da ação pública às decisões políticas e governativas, com o objetivo de compreender o processo e o ciclo de diferentes políticas. Neste sentido, o exercício de análise das etapas (definição de problema e agendamento, formulação de medida de políticas, implementação e avaliação de políticas (Rodrigues, 2014) do ciclo de uma política obriga à compreensão

da origem do problema, à sua identificação enquanto problema social e o seu desenvolvimento enquanto problema político. É sobre os contornos da primeira etapa (emergência do problema o seu agendamento político) que esta pesquisa e análise se focam, de acordo com os objetivos introduzidos anteriormente.

Problematizar a emergência e o agendamento político dos problemas requer compreender a dimensão processual das políticas públicas, isto é, que a identificação e definição de um problema como problema político depende, entre outros fatores, dos atores ativos/ grupos de interesse em presença e das suas dinâmicas relacionais, da cobertura mediática, do reconhecimento público do problema e mobilização cívica, de casos demonstrativos noutros países e sua difusão política, da evidência académica já existente ou de outras situações circunstanciais - económica, cultural e política (Araújo e Rodrigues, 2017; Baumgartner & Jones, 1993; Baumgartner *et al.*, 2009; Bekkers *et al.*, 2009; Birkland, 1998; Downs, 1972; Dye, 2011; Green-Pedersen, 2007; Knoepfel, Larrue, Varone e Hill, 2013; Kingdon, 1995; Princen, 2007; Peters e Hogwood, 1986; Prince e Rhinard, 2007; Rodrigues, 2014; Sauruger e Radaelli, 2008; Sebatier, 1998 Thensen, 2014).

A par das conhecimentos da análise de políticas públicas, o início da investigação contou com o princípio da rutura epistemológica, ou seja, quebrar convicções simplistas sobre os problemas levantados (Silva e Pinto, 1986). A escolha da estratégia metodológica sustenta-se nos princípios e ferramentas mobilizados para produzir ciência e, conseqüentemente, permitir atribuir cientificidade aos estádios da produção de conhecimento (Almeida e Pinto, 1975). Deste modo, recorre-se, combinando-se as ferramentas teóricas e metodológicas da sociologia e da análise de políticas públicas para recolher informação, testar hipóteses e dar um contributo no estudo do assunto em exploração.

As fontes de recolha de informação, para análise de conteúdo, nomeadas foram artigos científicos, artigos de jornal (de informação e opinião), documentos legais formais e informais, declarações políticas, atas de reuniões parlamentares, debates políticos e públicos e relatórios de comissões especializadas que contemplam mensagens, ideias e narrativas que estão a dar forma ao conteúdo do debate e, inevitavelmente, a provocar o seu reconhecimento, para mapear o posicionamento de diferentes atores coletivos e individuais que se tornaram ativos e grupos de interesse.

Optou-se, então, por entrevistar catorze atores (amostra) pela disponibilidade demonstrada em contribuir para este estudo e pelo facto da sua pertença institucional

e associativa ser representativa dos grupos de interesse que mais têm intervindo politicamente. A realização de entrevistas contribuiu, também, para localizar cronologicamente os momentos que marcaram a emergência e o agendamento da problemática em Portugal e responder a questões relacionados com o conteúdo do debate, bem como reunir diferentes pontos de vista.

2. A emergência das questões de fim de vida (eutanásia e morte assistida): contextualização internacional

O debate público e político em torno das questões de fim de vida, nomeadamente eutanásia e suicídio assistido, está em curso a nível internacional há algumas décadas como se confirmou através do acompanhamento mediático de grande amplitude (jornais televisivos, em papel, reportagens, artigos de opinião em todos os jornais etc). Conta com diferentes abordagens académicas em várias áreas do conhecimento científico e com diferentes pontos de vista pessoais, profissionais e políticos. Em muitos países, estas matérias foram, informal e formalmente, agendadas politicamente e, em alguns casos, implementadas políticas públicas no sentido das regulamentar, ainda que, maioritariamente, predomine, legislativamente, a sua criminalização.

Em primeiro lugar, em termos conceituais é de salientar que a *World Health Organization* (WHO) define eutanásia como “um ato providenciado por um médico ou outra pessoa através da administração de drogas, a pedido voluntário e consciente da pessoa” e o suicídio assistido enquanto “uma pessoa que ajuda outra intencionalmente a terminar a vida do outro, a pedido voluntário e consciente da pessoa” (EAPCP *et al.*, 2015).

Verifica-se uma heterogeneidade entre atores que se envolveram e se estão a envolver no problema e que se têm posicionado publicamente sobre o mesmo. Destacam-se as diversas forças partidárias, os profissionais de saúde, os doentes que requerem os pedidos, as várias associações de cuidados paliativos, a igreja católica e a sociedade através de movimentos cívicos pró e contra a eutanásia e o suicídio assistido (Knill, 2013).

O interesse público em discutir o problema da eutanásia e as mudanças nas respetivas políticas públicas começam a sentir-se, significativamente, a partir da década de noventa. No que refere à regulamentação de eutanásia e suicídio assistido, o estado de Michigan (EUA) foi o primeiro país a legalizar a eutanásia com a aprovação do suicídio assistido e/ou eutanásia, em 1990, a que se seguiu o estado de Oregon (1997) (Strate, Zalman & Hunter, 2007), Washington (2009), Montana (2009), na Colômbia (2015) e

no Canadá (2015) (EAPCP, et al., 2015). Atualmente está formalizada e legal a clínica *Dignitas* para a prática.

Na Austrália foi pela primeira vez legalizada a eutanásia em 1996 e retirada no ano de 1997 (EAPC, 2015) e no Reino Unido a proposta de lei apresentada em 2017 foi chumbada a nível parlamentar, à semelhança de Portugal a 29 de maio de 2018.

Breve enquadramento legislativo e constitucional em Portugal

Como vimos, questões de fim de vida são tópico de diferentes regulações - constitucional e penal. Em Portugal, de acordo com a informação recolhida por Pinto e Cunha (2016), qualquer ato de eutanásia ou de suicídio assistido é criminalizado e punido pelos artigos 133º, 134º e 135º do código penal. No entanto, para responder às questões que se começaram a colocar sobre estados de fim de vida, foi implementado o testamento regulamentado pela lei 25/2012 de dezasseis de julho e pela Portaria nº96/2014 de cinco de maio, permitindo aos doentes expressar a sua vontade pessoal sobre que tipo de tratamento quererão receber numa situação ou fase da doença em que não se encontrem capazes e autónomos para tal.

No que diz respeito às normas deontológicas previstas no estatuto dos enfermeiros e no código deontológico dos médicos, no primeiro é feita referência à obrigação dos profissionais garantirem o direito à vida e à qualidade da mesma, sem fazer uma referência direta à atuação dos mesmos perante uma situação de vontade ou pedido para morrer por um doente. Já no atual código deontológico dos médicos está explícito que “(...) *Ao médico é vedada a ajuda ao suicídio, eutanásia e distanásia (...)*”.

Constitucionalmente, estão consagrados os direitos à vida (artigo 24º), à saúde (artigo 64º) e à integridade pessoal (artigo 25º), frequentemente evocados para a fundamentação das posições pró e contra a despenalização, sendo que a sua ampla margem de interpretações gera diferentes posicionamentos e, conseqüentemente, dissensos.

3. Um problema agendado em Portugal

Fatores, acontecimentos e a relevância do papel dos atores

São vários os eventos que marcaram a emergência das questões da eutanásia e do suicídio assistido em Portugal, conduzindo-as, inevitavelmente, pela pressão pública e mediática ao seu agendamento. Neste contexto, para apurar os fatores que

causaram a emergência e estão a influenciar o agendamento político deste problema, procurou-se conhecer e delimitar todos os momentos que marcaram o desenvolvimento do problema, desde a aprovação das Diretivas Antecipadas de Vontade até à declaração de “Os Verdes” e do Partido Socialista sobre a apresentação de projetos próprios para a regulação política e legislativa da eutanásia e morte medicamente assistida.

Os autores que têm estudado as questões de vida e morte de um ponto de vista da análise das políticas públicas consideram que, a nível europeu, é possível observar-se a abertura de um novo caminho permeável e permissivo à discussão pública e política sobre questões de direitos individuais e valores sociais, sobre os quais consideram ser atribuída uma dimensão moral e ética acrescida pelo público (Engeli, I., Green-Pedersen, C., & Larsen, L. T., 2012; Studlar, D. T., & Burns, G. J., 2015; Knill, 2013).

Em 2015, o resultado das eleições legislativas em Portugal originou a formação de uma nova configuração política e parlamentar que é indicada, por vários entrevistados, como um fator que propiciou a abertura de uma *janela de oportunidade*, citando Kingdon (2012), à discussão destes assuntos. À luz da teoria, surgiu como que uma interrupção de um “monopólio político” onde não existia interesse governativo em debatê-las e agendá-las e, por isso, foram durante muitos anos consideradas uma “não-questão política” à semelhança de outros países europeus (Engeli, I., Green-Pedersen, C., & Larsen, L. T., 2012). Na perspetiva de Engeli, Green Pedersen, Larsen (2012), esta interrupção e mudança de visão do discurso dominante sobre problemas desta natureza, está a permitir o agendamento de novos problemas e diferentes abordagens e decisões políticas e governativas (Knill, 2013).

Neste quadro de progressiva transformação, em Portugal, desde do lançamento da petição “Morrer com Dignidade” (fevereiro de 2016) assistiu-se a um distinto desenvolvimento do debate que se tornou transversal à sociedade, instituições e organizações, e que contou com a intervenção de variados atores sociais e políticos (alguns dos entrevistados alcançados) e com momentos que narram a evolução e rota dos problemas, sistematizados na seguinte tabela:

Tabela I – Cronologia de acontecimentos em Portugal (emergência e agendamento político das questões de fim de vida)

<p>2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Diretivas Antecipadas de Vontade/Testamento Vital
<p>2012-2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Debates públicos sobre eutanásia e morte/suicídio medicamente assistida/o
<p>2016-2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1/2016 – Manifesto do MC para a Despenalização da Morte Assistida • 4/2016 – Petição pública “Para a Despenalização da Morte Assistida” <p>Agendamento Político:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 12/2016 – Relatório Final da Petição nº103 pela CACDLG • 1/2017 – 1º debate parlamentar sobre a petição nº103 • 1/2017 – Entrada da petição “Toda a Vida tem Dignidade” • 2/2017 – Criação do ante-projeto de lei pelo BE • 2/2017 – Agendamento do projeto de lei do PAN • 4/2017 – Aprovação da moção setorial do PS sobre a despenalização da eutanásia • 7/2017 – Projeto de lei do CDS-PP sobre sedação paliativa no final de vida • 3/2/2018 – Apresentação pública do projeto de lei pelo BE • 8/2/2018 – Entrega de uma carta aberta à AR pelo MC “Stop eutanásia” • 2/2018 - Anúncios de apresentação de propostas de projetos-lei pelo PS e por “Os Verdes”

Fonte: Metodologia aplicada (entrevistas e recolha de artigos de jornal)

A leitura destas fases e de acontecimentos permite reconhecer um conjunto de fatores que influenciam o agendamento em que o papel dos atores se torna preponderante. Atentando no caso português, os entrevistados consideraram que o Bloco de Esquerda tem tido uma tradição de discussão deste tema, mas que o fator central que provocou um novo ciclo de atenção foi a constituição do movimento cívico e o lançamento da petição pública e o seu agendamento político, a entrada da petição na Assembleia da República, tratada pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, dando origem ao relatório final nº103/XIII/1.^a “Solicitam a despenalização da morte assistida” divulgado em

dezembro de 2016 e acessível *on-line*. O movimento, o Partido-Animais-Natureza e o Bloco de Esquerda tornam-se atores/grupos de interesse centrais no agendamento, acompanhados de outros agentes individuais que se envolveram na constituição do movimento, obrigando ao reconhecimento e definição de problema.

Posteriormente à divulgação do relatório oficial em janeiro de 2017, teve lugar na Assembleia da República o primeiro debate parlamentar sobre as conclusões do relatório, ao mesmo tempo foi lançada a petição “Toda a Vida tem Dignidade” por um movimento cívico contra a despenalização e regulamentação. O BE apresenta o seu ante-projeto de lei e inicia uma jornada de discussão pública e política, a nível nacional, sobre o mesmo e, simultaneamente, dá entrada o projeto de lei para *Regulamentar o acesso à morte medicamente assistida* do PAN. A discussão e as propostas não se ficam por estes momentos, visto que no último congresso do Partido Socialista foi apresentada e aprovada uma moção setorial pela despenalização da eutanásia. Os meses posteriores contam com uma diminuição da atenção dedicada ao tema, ao mesmo tempo que ocorre a vinda do Papa em maio (2017) e um evento *focalizador* e inesperado (na denominação de Birkland (1998) - a conjuntura dos incêndios de junho (Pedrogão Grande) e outubro (a nível nacional) que condicionaram a atenção pública, mediática e política prestada nos meses anteriores, alterando o registo das prioridades políticas do momento.

Como referido e tendo em contra os quadros teóricos da análise de políticas públicas, a mobilização e pressão dos grupos de interesse é determinante no processo de *agenda-setting* e para a garantia da ação governativa sobre um problema. As questões de fim de vida não são exceção. É importante lembrar que, ainda que se tenha procurado durante o trabalho de campo entrevistar atores dos partidos políticos e das instituições e as associações pró e contra a despenalização, nem todos se posicionam a título coletivo e em representação institucional, mas, também, a título individual/pessoal e independente. Isto sugere que esta questão poderá fugir de opções à linha da ideia defendida pela organização/instituição a que pertencem.

Na seguinte tabela são apresentados, de um modo sintético, os principais argumentos apresentados pelos entrevistados para sustentar as suas posições pessoais e/ou políticas:

Tabela II – Caracterização, posicionamento e principais argumentos dos protagonistas entrevistados

Atores (coletivos e/ou individuais)	Instituições/ Associações e formação	Posicionamento	Argumentos apresentados
Ana Rita Bessa	Deputada CDS-PP	Desfavorável	Linha identitária do partido, ilegitimidade de aprovação de uma lei na presente legislatura pela ausência do tema nos manifestos e programas eleitorais
António Filipe	Deputado PCP	Sem posição até ao momento	Assunto sem prioridade
António P. Torres	Federação Portuguesa pela Vida, PSD	Desfavorável	Cidadania ativa, “assunto disruptivo”, apresentação de casos individuais noutros países que legalizaram e despenalizaram.
João Semedo	Movimento Cívico Pela Despenalização da Morte Assistida	Favorável	Reconhecimento dos direitos de autodeterminação das pessoas com doenças terminais.
José Manuel Pureza	BE e Movimento Cívico	Favorável	Batalha política e legislativa, na sequência de outras (testamento vital) pelo reconhecimento dos direitos de autodeterminação das pessoas doentes e em fim de vida.
José Manuel Silva	Anterior Bastonário para a Ordem dos Médicos	Desfavorável	Código Deontológico da Ordem dos Médicos, convicção pessoal, relação entre a atual prestação de cuidados paliativos e pedido de eutanásia
Jorge Espírito Santo	Movimento Cívico Pela Despenalização da Morte Assistida	Favorável	Convicção pessoal, experiência profissional, estudo e análise de avaliações dos casos de legalização e despenalização internacionais
Manuel Capelas	Presidente da Associação Portuguesa de Cuidados Paliativos	Desfavorável	Cidadania ativa, elitização do movimento, experiência profissional, função na APCP, como mecanismo de coação, estudo e análise de casos internacionais, questões deontológicas
Maria Antónia Santos	Deputada PS	Favorável	Reconhecimento da liberdade individual em situação de fim de vida numa fase adulta, estudo da evolução e avaliação da política a nível internacional
Paula Teixeira da Cruz	Deputada PSD	Favorável	Reconhecimento do direito básico à liberdade individual
Rui Nunes	Presidente da Associação Portuguesa de Bioética	Referendo	Falta de consenso em torno do tema, decisão parlamentar insuficiente na abordagem, necessidade de debate
Sara Martins	Assessora Parlamentar PAN	Favorável	Convicção partidária, apresentação no manifesto eleitoral
Serafim Rebelo (com Miguel Correia)	Presidente CJOE da Ordem dos Enfermeiros	Desfavorável de acordo com a lei	Lei em vigor e código deontológico
Vítor Feytor Pinto	Professor de Bioética, membro da Igreja Católica	Desfavorável	Convicção pessoal, profissão, “proibição milenar da morte”, disrupção cultural e civilizacional

De forma global, os argumentos cuja análise permite compreender, sustentam-se em motivações/convicções éticas e pessoais variadas, decorrentes das suas socializações, das suas interações, das suas observações e do desempenho de determinadas profissões e papéis sociais. Os representantes de instituições entrevistados tendem a posicionar-se desfavoravelmente à despenalização e o único partido político que os acompanha nesta posição é o CDS-PP. Por outro lado, o movimento cívico, enquanto movimento social, desvinculado formalmente de instituições, é favorável. Nesta dinâmica poderão existir efeitos de *lobbying* que, seguindo análises anteriores, são, normalmente, exercidos pelos grupos de maior interesse que consideram que solução encontrada para o problema deverá ser aquela que defendem. A literatura tende a apontar que o posicionamento das instituições como o poder judicial, pode desencadear uma decisão política com maior rapidez. Em Portugal, o Tribunal Constitucional ainda não se pronunciou sobre a (in)constitucionalidade da aprovação de uma lei no sentido de legalizar estas práticas (uma questão levantada frequentemente pelos atores desfavoráveis).

Em vários casos o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos não admitiu a prática de eutanásia como violação do direito à vida e ressaltou que, na ausência de um consenso a nível europeu, caberá aos estados avaliar o problema (CACDLG, 2016). A nível nacional, apenas a Ordem dos Advogados apresentou a sua posição publicamente sobre questões constitucionais associadas, declarando que “a constituição não é ferida” com implementação de uma lei. O caso português não conta com a pronúncia ou intervenção de entidades externas, ao contrário de outras políticas públicas alvo de diretivas definidas a nível da União Europeia ou internacionalmente. Os estudos realizados ao posicionamento do público em geral apontam para um processo de difusão da problemática e um aumento da aceitação destas práticas nos países da Europa ocidental (Cohen *et al.*, 2012)¹. Por outro lado, mantém-se a ausência de convergência a nível institucional e político na maioria dos países da Europa.

Localmente, do ponto de vista de alguns entrevistados, que consideram que esta questão já se encontra há vários anos no debate, várias associações e instituições têm vindo, frequentemente, a promover o debate interna e publicamente, emitindo pareceres públicos sobre posições internas, concretamente a Ordem dos Médicos, a Associação Portuguesa de Bioética, a Associação Portuguesa de Cuidados Paliativos, o Conselho Jurisdicional da Ordem dos Enfermeiros e o PAN. Ainda assim, têm, simultaneamente, após o lançamento do manifesto do MC para a Despenalização da

Morte Assistida a seis de janeiro de dois mil e dezasseis, vindo a ser organizados conferências e debates abertos ao público pelos partidos políticos com assento parlamentar BE, PAN, PS, PSD e CDS-PP, à exceção do PCP.

Como estratégias e soluções apresentadas pelos atores entrevistados podemos enumerar a formulação e implementação de uma lei no sentido da despenalização (atores favoráveis), a realização de um referendo, a manutenção da lei atual e o investimento público e desenvolvimento dos serviços de cuidados paliativos e continuados como alternativa (atores desfavoráveis ou sem posição definitiva).

Algumas notas sobre as referências aos cuidados paliativos

Tendo em conta que as condições atuais da prestação dos cuidados paliativos são um aspeto, frequentemente, referido nas diversas análises sobre estas problemáticas, importará ter em conta algumas noções factuais, transversais às hipóteses estabelecidas e questões levantadas pelos entrevistados.

O relatório de primavera (2017) do Observatório dos Sistemas de Saúde, aponta para a continuidade e persistência das desigualdades a nível nacional no acesso a cuidados de saúde, destacando-se a barreira socioeconómica na obtenção de medicamentos. É referido que a cobertura de cuidados paliativos é escassa e assimétrica, apresentando fortes lacunas ao nível das tipologias de serviços, número de camas e profissionais, não estando capacitados para cobrir as necessidades a nível nacional.

Atendendo ao desenvolvimento do debate público e político, os autores mantêm divergências face à hipotética relação entre a prestação dos cuidados paliativos e continuados em Portugal e um pedido de eutanásia e suicídio assistido. Se, de um ponto de vista, consideram que os problemas associados à prestação de cuidados paliativos e continuados têm relação e influenciam um pedido de eutanásia, de outro ponto de vista, consideram que a vontade de antecipar a morte num estado final de vida e a prestação de cuidados não se encontram associadas, recomendado a urgência e necessidade de um investimento no serviço. Três dos atores entrevistados referiram que, independentemente da amplitude da prestação de cuidados paliativos, haverá sempre pedidos de suicídio assistido, ressaltando que os países europeus onde a prática foi legalizada, apresentam uma rede de cuidados paliativos muito bem avaliada ao nível das respostas e das necessidades domésticas e, ainda que, na avaliação dos pedidos, essa questão não poderia deixar de ser tida em conta pelas comissões de saúde e ética formalizadas para o acompanhamento das práticas.

4. Hipóteses e perspetivas de existência de um campo de “políticas de moralidade”

Como anteriormente aludido, um conjunto de investigadores, de diferentes universidades internacionais no campo da análise de políticas públicas, têm vindo a propor novos quadros analíticos para estudar problemas a que reconhecem uma atribuição pública de uma dimensão moral e ética destacada, como por exemplo as questões de fim de vida. Introduzem teoricamente o conceito de “política de moralidade”, subcampo de políticas onde identificam fatores de emergência não encontrados no agendamento de outras políticas.

Contudo, a sua delimitação, enquanto subcampo específico das políticas públicas e operacionalização, continua em reflexão e discordâncias. Os seus críticos argumentam que esta assunção é escassa e que a política e as políticas são em si próprias uma expressão dos valores éticos e morais. Do lado dos proponentes, o principal argumento é do que há certos temas de regulação política em que dicotomias correto/incorrecto, moral/imoral e justo/injusto ganham um peso preponderante no reconhecimento público e institucional e no agendamento político.

Mooney e Schuldt (2008) estão entre os autores que apontam para a necessidade concetual e analítica de delimitar as políticas de moralidade. Afirmam os autores que o critério de definição destas políticas se traduz no facto de gerarem um significativo conflito em roda do que consideram “valores sociais básicos”, ao contrário de outras que se baseiam em “informação objetiva” para a sua formulação. Os exemplos que apontam são o casamento entre pessoas do mesmo sexo, a regulação do aborto ou uso de determinadas substâncias psicoativas, a legalização do trabalho sexual. Este critério conduz, assim, à proposta de uma definição dicotómica das políticas, entre políticas de moralidade por um lado, e políticas fora da moralidade (*nonmorality policy*), por outro.

Heichel, Knill e Schmitt (2013) ou Studlar e Burns (2015) acrescentam como argumento que as políticas de moralidade envolvem um certo tipo de atores com um papel não tão preponderante nas políticas “fora da moralidade”: atores diretamente relacionados com o sistema judicial (juizes, advogados, ministério público). Nesse sentido, atribuem uma importância significativa ao aspeto de que as políticas de moralidade estão intimamente ligadas a questões de resistividade ou liberdade impostas por uma decisão de regulação ou uma decisão penal sobre um problema de moralidade. Logo, a mudança política, nestes casos, poderá ser, com mais frequência, desencadeada pela intervenção judicial, do que pelos atores habituais noutros campos de formulação de políticas. Destacam, ainda, o fator religião como influenciador de decisões e a igreja

católica, sempre, como forte grupo de interesse nestes tópicos.

Parte desta teoria configura as questões de moralidade a um panorama que se divide em “dois mundos”: o *secular/laico* e o *religioso*. Nesta dicotomia, os partidos democratas cristãos tendem a adotar a estratégia de evitar a politização e discussão em torno destas questões e, por consequência, assumem um papel bloqueador de ponderação. Por outro lado, e simultaneamente, o conjunto de grupos secularizados invoca a prioridade de se separar a discussão sobre questões éticas de argumentos religiosos.

Já do lado dos autores que contestam a autonomização concetual e operatória das políticas de moralidade, destaca-se, por exemplo, Mucciaroni (2011). O autor questiona a ideia de que certas questões podem ser definidas em relação a princípios morais e, conseqüentemente, através de um *raciocínio moral*. Considera que o raciocínio constrói-se na linha de pensamento crítica à particularização e rotulação de certos padrões de comportamento como morais/imorais ou perversos/virtuosos (ver também Meier, 1994). Esta ligação concetual acaba por incorrer numa visão muito restrita sobre o papel dos princípios e raciocínios morais nas políticas públicas; confirma a existência de um papel da atuação política na criação de concepções de moralidade e ética que deve excluir julgamentos sobre condutas pessoais/privadas.

A partir da definição de Mooney (2008), Mucciaroni (2011) questiona a definição de um subcampo de políticas de moralidade. Em primeiro lugar, crê que também existe avaliação moral dos problemas/questões e das políticas que dizem respeito a outros assuntos, como por exemplo, à proteção ambiental e à reforma dos sistemas de saúde. Em segundo lugar, acredita que questões relacionadas com a sexualidade ou a vida e a morte, dizem respeito a uma dimensão individual e privada da vida, inscrita na autodeterminação humana.

Podemos, certamente, identificar elementos de diferença face a outros assuntos que necessitam da intervenção do estado, mas os dispositivos políticos para os validar e ativados para os regular são os mesmos. Os grupos de interesse encontrados em estudos posteriores noutros países variam, sendo que, em vários casos, decisões políticas semelhantes não acompanharam o posicionamento dos mesmos atores.

5. Conclusões

Os debates em torno das questões de fim de vida, e concretamente sobre eutanásia e morte medicamente assistida, não são novos nas sociedades contemporâneas. São

debates complexos que esta abordagem não pretende esgotar, embora valha a pena colocar algumas das questões fundamentais e cruciais que eles convocam e compreender os contextos em que surgem os debates públicos e políticos.

Geralmente, as políticas públicas têm por base um processo político complexo e multidimensional dividido em diferentes etapas, cuja análise permite compreender a natureza e o desenvolvimento das próprias políticas públicas. Compreender a decisão e ação dos governos significa analisar o ciclo político, decomposto em etapas analíticas, designadamente as dinâmicas de emergência dos problemas e do seu agendamento como problema político. É na etapa do agendamento que ocorre o reconhecimento e a definição política dos problemas que requerem a intervenção política e que integram a agenda da ação pública.

O problema concreto da eutanásia e morte assistida tem tido, em Portugal, sofridos ciclos de atenção ao longo dos últimos anos, sendo mais ou menos debatido em diferentes momentos por diferentes motivos aludidos no artigo. Este processo encontra-se intimamente relacionado com o ambiente favorável e aberto à introdução de novas questões ao nível político. Em Portugal, envolveu vários atores politicamente ativos ou passivos – sociedade civil, movimento cívico, instituições, ordens profissionais, partidos políticos, igreja e tribunais, associações, *media*, entre outras.

A duração da investigação e a recolha e análise da informação permitiu constatar que o posicionamento dos atores se divide em perspetivas desfavoráveis, favoráveis, e de indecisão face ao problema, apontando maioritariamente para a necessidade e urgência de um maior debate público e político. Ainda assim, foi possível concluir que as posições acerca de uma eventual decisão e de desenho de uma medida de política não se encontra ligada a um alinhamento rígido com opções ideológicas e político-partidárias. A formação das diferentes posições tende a refletir sobretudo convicções, motivações e experiências individuais em contacto com várias dimensões da vida coletiva.

Como enquadrado anteriormente, algumas pesquisas em políticas públicas desenvolvem a definição de um campo (político) de políticas de moralidade, onde se delibera sobre questões de consciência e valores sociais que dizem respeito a direitos individuais, liberdades e garantias. A definição e conceções formuladas sobre estas questões apresentam-se controversas, ambíguas e complexas, ancorando-se, por vezes, em motivações éticas, filosóficas e políticas, na medida em que se tornam possíveis múltiplas interpretações e manipulações impedindo a aceitação de uma definição

fechada. Neste quadro, valerá a pena, continuar a estudar e pensar sobre as formulações e perspectivas teórico-empíricas sobre este subcampo de políticas de moralidade e ainda se esta questão se insere no mesmo.

Nota

A autora do texto escreve segundo o novo acordo ortográfico

Referências

- Almeida, J. F & Pinto, J. M. (1975), “Teoria e investigação empírica em ciências sociais”, *Análise Social*, IX, 42-43, pp. 365-445.
- Araújo, L., & Rodrigues, M. d. (2017). "Modelos de Análise das Políticas Públicas". *Sociologia, Problemas e Práticas*, pp. 11-35.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in american politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pederson, C., Jones, B., Mortensen, P. B., Neytemans, M., *et al.*. (2009). "Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective", *American Journal of Political Science* , 602-619.
- Bekkers, V., Beunders, H., Edwards, A., & Moody, R. (2011). "New Media, Micromobilization, and Political Agenda Setting: Crossover Effects in Political Mobilization and Media Usage", *The Information Society*, pp. 209-219.
- Binderkrantz, A. S., & Rasmussen, A. (2015). "Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union", *Journal of Public Policy* , 552-569.
- Birkland, T. A. (1998). "Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting", *Journal of Public Policy*, pp. 53-74.
- CACDLG. (2016). *Relatório Final da petição n.º 103/XIII/1.ª -"Solicitam a despenalização da morte assistida"*. Lisboa, Assembleia da República.

- Cohen, J., Landeghen, P. V., Carpentier N., e Deliens L. (2012), “Different trends in euthanasia acceptance across Europe. A study of 13 western and 10 central and eastern European countries, 1981–2008”, *European Journal of Public Health*, 23 (3), pp. 378-380.
- Dye, T. R. (2011). "The Policy-Making Process: Decision-Making Activities" In *Understanding Public Policy*. Florida, Pearson.
- EAPCP, Radbruch, L., Leget, C., Bahr, P., Muller-Busch, C., Ellershaw, J., *et al.*. (2015). "Euthanasia and physician-assisted suicide: A white paper from European Association for Palliative Care". *Palliative Medicine*, pp.104-116.
- Engeli, I., Green-Pedersen, C., & Larsen, L. T. (2012). *Morality Politics in Western Europe - Parties, Agendas and Policy Choices*. New York, Palgrave Macmillan.
- Heichel, S., Knill, C., & Schmitt, S. (2013). "Public Policy meets morality: conceptual and theoretical challenges in the analysis of morality policy change". *Journal of European Public Policy*, pp. 318-334.
- Hill, M. (2013). *The Public Policy Process*. Harlow, Pearson Education Limited.
- Kingdom, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. United States, Logman.
- Knill, C. (2013). "The study of morality policy: analytical implications from a public policy perspective". *Journal of European Public Policy*, pp. 309-317.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2011). *Public Policy Process*. Bristol: Policy Press.
- Mooney, C., & Schuldt, R. (2008). “Does Morality Policy Exist? Testing a Basic Assumption”. *The Policy Studies Journal*, pp. 199-218.
- Mucciaroni, G. (2011). “Are Debates about "Morality Policy Really about Morality?" Framing Opposition to Gay and Lesbian Rights". *The Policy Studies Journal*, pp. 187-216.
- OPSS (2017).“Viver em tempos incertos, sustentabilidade equidade em saúde” *Relatório Primavera 2017*

- Pinto, J. M., & Cunha, T. M. (2016). "Eutanásia e Suicídio Assistido" Lisboa, Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar.
- Princen, S. (2007). "Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research", *Journal of European Public Policy*, pp. 21-38.
- Princen, S., & Rhinard, M. (2006). Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy*, pp. 1119-1132.
- Rodrigues, M. L. (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda e ISCTE-IUL.
- Saurugger, S., & Radaelli, C. M. (2008). "The Europeanization of Public Policies: Introduction", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, pp. 213-219.
- Sebatier, P. A. (1998). "The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Policy*, 98-130.
- Sevenans, J., & Vliegthart, R. (2016). "Political Agenda-Setting in Belgium and The Netherlands: The Moderating Role of Conflict Framing", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 93, pp. 187-203.
- Studlar, D. T., & Burns, G. J. (2015, 6 de junho). Toward the permissive society? Morality policy agendas and policy directions in Western democracies. *Spinger Science+Business Media*, pp. 273-291.
- Thesen, G. (2014). "Political Agenda Setting as Mediatized Politics? Media-Politics Interactions from a Party and Issue Competition Perspective", *The International Journal of Press/Politics*, pp.181-201.