

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Izabella de Menezes Passos Barbosa

O dia seguinte de zika: a judicialização da desigualdade no Brasil.

Brasília
2020

Izabella de Menezes Passos Barbosa

O dia seguinte de zika: a judicialização da desigualdade no Brasil.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Debora Diniz Rodrigues.

Brasília

2020

Izabella de Menezes Passos Barbosa

O dia seguinte de zika: a judicialização da desigualdade no Brasil.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Direito.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Debora Diniz Rodrigues – orientadora
Faculdade de Direito/UnB

Profa. Dra. Juliano Zaiden Benvindo – membro interno
Faculdade de Direito/UnB

Profa. Dra. Luciana Stoimenoff Brito – membro externo
Anis – Instituto de Bioética

Profa. Dra. Alba Maria Ruibal
CONICET e Universidad Nacional de Córdoba

RESUMO

Este trabalho busca fazer uma análise da judicialização da desigualdade a partir de uma questão empírica concreta, qual seja, a epidemia de zika e seu dia seguinte. Para tanto, me ative às manifestações dos dezoito *amici curiae* presentes nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade cumulada com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 5581 (ADI 5581), protocolada em agosto de 2016 pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep), solicitando que o Estado brasileiro enderece as consequências do que foi a epidemia de zika no Brasil e a permanência do vírus como um adoecimento no país. Partindo do modelo de Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal de 1988, que coloca o Supremo Tribunal Federal não apenas como guardião da Constituição, mas também como instituição política em diálogo constante com os poderes legislativo e executivo, a pesquisa analisa o que se diz e o que não se diz sobre a judicialização da desigualdade a partir de três diferentes dimensões. As duas primeiras procuram destacar elementos técnico-jurídicos relevantes na avaliação de um juiz sobre o conteúdo da manifestação: o “resumo” que os próprios *amici* fazem da inicial da Anadep ao apresentá-la, e o pedido efetivamente feito ao final do documento. A terceira dimensão buscou considerar os argumentos apresentados pelos *amici* no mérito de suas manifestações, partindo para as conclusões que puderam ser retiradas da análise. A abordagem empírica permite concluir que existem dois silenciamentos em curso dentro da ADI. O primeiro é por parte dos *amici curiae*, que reverberam quase que somente a questão moral e religiosa do aborto e deixam de fora do debate, pelo menos até o momento, toda a questão estrutural em que o adoecimento por zika toca, subordinando, portanto, a desigualdade a uma questão que é central à opressão das mulheres. O segundo silêncio é do próprio Supremo Tribunal Federal, que historicamente não lida bem com questões ligadas à desigualdade da sociedade brasileira (COSTA et. al, 2010). A mobilização em torno do tema moral é tão grandiosa que permite que o Tribunal se utilize da controvérsia sobre o aborto para escapar do debate e evitar se pronunciar em qualquer momento do processo, até mesmo sobre demandas que não são o pedido de interrupção da gestação das mulheres vítimas do zika. O que é dito e o que não é dito dentro da ação facilitam o travamento do julgamento com argumentos de que o judiciário estaria desrespeitando a separação dos poderes caso adentrasse a revisão de políticas públicas.

Palavras-chave: Zika; Epidemia; Mulheres; Desigualdade; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This work seeks to analyze the judicialization of inequality based on a concrete empirical question, which is the zika epidemic and its next day. To do that, I turned to the manifestations of the eighteen *amici curiae* present in the records of the Ação Direta de Inconstitucionalidade cumulada com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 5581 (ADI 5581), filed in August 2016 by the National Association of Public Defenders (Anadep), demanding that the Brazilian state addresses the zika epidemic as it was and the permanence of the virus as a disease in the country. Based on the Democratic Rule of Law model laid down in the Federal Constitution of 1988, which places the Supreme Court not only as guardian of the Constitution, but also as a political institution in constant dialogue with the legislative and executive powers, the research analyzes what is said and what is not said about the judicialization of inequality from three different dimensions. The first two seek to highlight relevant technical and legal elements in a judge's assessment of the content of the demonstration: the "summary" that the *amici* themselves make of Anadep's complaint when presenting it and the request effectively made at the end of the document. The third dimension sought to consider the arguments presented by the *amici* on the merits of their manifestations, proceeding to the conclusions that could be drawn from the analysis. The empirical approach leads to the conclusion that there are two ongoing silences within the ADI. The first is on the part of the *amici curiae*, who reverberate almost exclusively the moral and religious issue of abortion and leaves out of the debate, at least until now, the whole structural issue in which the zika disease touches, therefore subordinating inequality to a central issue in the oppression of women. The second silence is from the Supreme Court itself, which historically does not deal well with issues related to inequality in Brazilian society (COSTA et. al, 2010). The mobilization around the moral issue is so great that it allows the Court to use the controversy over abortion to escape the debate and avoid ruling, at any time, even about demands that are not the request for interrupting the pregnancy of women who are victims of zika. What is said and what is not said within the ADI facilitates the freezing of the trial, with arguments that the judiciary would be disrespecting the separation of powers if it were to enter the review of public policies.

Key words: Zika; Epidemic; Women; Inequality, Supreme Court.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 ZIKA: a epidemia e seu dia seguinte	11
1.1 Uma epidemia sem fim	11
1.2 O início	12
1.3 A inicial da Anadep	17
2 Teorias da palavra final e do diálogo: o papel do Supremo Tribunal Federal na garantia dos direitos das famílias afetadas pela epidemia.	24
2.1 Palavra Final	25
2.2. Diálogo	31
3 Metodologia	35
4 O dito e o não (ou pouco) dito	37
4.1 Molduras	40
4.2 Para dentro e fora da moldura: a tela pintada e os espaços vazios	43
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

Patrícia vive em Santana de Ipanema, Alagoas. Foi mãe aos 14 anos, e aos 24 já tinha seis filhos. Gabriel, o filho mais novo, é o primeiro paciente a ter seu caso identificado na região. Patrícia descobriu que o filho tem a síndrome congênita do zika apenas no parto, já que a única ultrassonografia que fez ao longo da gestação foi a mesma que lhe deu a notícia da gravidez.

A família vive com o dinheiro dos bicos do marido e os benefícios obtidos por meio da assistência social. O Benefício de Prestação Continuada foi alcançado somente quando a criança já tinha dois anos, com ajuda de um advogado que recebeu como pagamento três meses do benefício. Patrícia contou sobre a lista de remédios do filho, embora a família não os recebesse nem pudesse comprar. Relatou que seu filho quase não dormia e que o acesso a atendimento médico era raro, assim como o comparecimento às sessões de estimulação precoce oferecidas por uma entidade filantrópica da cidade.

Gilza vive em Maceió. Maria Giulia, sua filha, morreu no primeiro semestre de 2018. O fato de a criança ser considerada um “caso leve” não impedia que a mãe sofresse com a rejeição que sentia no ônibus, a caminho dos tratamentos para a filha. Com o falecimento de Maria Giulia, Gilza deixou de receber o BPC, principal fonte de renda da família. O afastamento do trabalho para se dedicar à filha em tempo integral não interfere na lógica do sistema: o benefício é concedido à criança, e não à cuidadora.

As histórias de Patrícia, Gabriel, Gilza e Maria Giulia não foram contadas originalmente por mim. São vidas descritas por pesquisadoras da Anis – Instituto de Bioética, uma dentre as várias organizações que buscam relatar a trajetórias das mulheres, crianças e famílias vítimas do adoecimento por zika, anunciado em 2016 no Brasil pela Organização Mundial da Saúde enquanto situação de emergência global (DINIZ, 2017; DINIZ, BRITO, 2016)¹.

A resposta do Estado brasileiro perante o anúncio da epidemia não foi suficiente diante da gravidade do zika e dos problemas sistêmicos relacionados à população mais afetada: a de mulheres jovens, pobres, negras e indígenas, habitantes das regiões Norte e Nordeste do país. São pessoas historicamente marginalizadas na sociedade brasileira, que possuem pouco ou nenhum acesso à água potável e a saneamento básico. São mulheres sem

¹ OMS declara zika como emergência mundial. **O Globo**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/oms-declara-zika-como-emergencia-mundial-18583356>. Acesso em 05 de dezembro de 2018.

acesso a informações básicas sobre saúde reprodutiva e a métodos contraceptivos de longo prazo, a quem o dever do cuidado dos filhos passa a cruzar também com a deficiência das crianças afetadas pelo vírus.

Diante da insuficiência de políticas públicas, a Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) protocolou, em agosto de 2016, perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade cumulada com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 5581 (ADI 5581), solicitando que o Estado brasileiro enderece as consequências do que foi a epidemia de zika no Brasil e a permanência do vírus como um adoecimento no país.

A referida ação é objeto da presente pesquisa. Utilizo as manifestações dos dezoito *amici curiae* que se apresentaram nos autos do processo desde a propositura da ação pela Anadep para compreender como se dá o enquadramento da judicialização da desigualdade na ação. A análise das manifestações permite concluir que os *amici* reverberam nos autos quase que somente a questão moral do aborto, e acabam por silenciar todas as questões estruturais relativas à desigualdade em que zika toca.

Assim, um dos principais argumentos do trabalho é que o Supremo Tribunal Federal faz uma apropriação estratégica da reverberação em torno da questão do aborto como um silenciador das demais demandas. Essa apropriação permite que o Tribunal não tome uma decisão acerca da judicialização da desigualdade, que é intrínseca ao adoecimento por zika. Em outras palavras, a mobilização do debate em torno da questão do aborto torna confortável para o STF o não enfrentamento de uma judicialização da desigualdade.

Nesse sentido, acrescento que a apropriação do debate a partir de um argumento moral desresponsabiliza o Estado brasileiro no enfrentamento do zika. A moralidade em torno do aborto permite um silenciamento para que não ocorra um confronto democrático entre os poderes acerca de questões que o STF já não tem enfrentado bem dentro de sua tradição jurisprudencial, que se mostra bastante formalista e corporativista (COSTA et. al, 2010)².

No primeiro capítulo, contextualizo a epidemia no Brasil, buscando ressaltar sua geografia específica e as consequências do vírus zika na vida das mulheres, crianças e famílias afetadas. Também apresento em linhas gerais as principais respostas do governo

² Costa et. al (2010) mostram que “o sistema de controle concentrado de constitucionalidade vigente no Brasil possui uma predominância jurisprudencial de argumentos formais ou de organização do Estado, cumulada com uma atuação ligada a direitos fundamentais cuja maior parte é ligada à garantia de interesses corporativos.” Não há, portanto, “realização do objetivo final do controle de constitucionalidade, que seria o de servir como uma via concentrada e rápida para a solução de questões constitucionais mais amplas, especialmente para a defesa dos direitos fundamentais.” (COSTA et. al, 2010, p. 77-78).

brasileiro ao zika, bem como as principais demandas feitas pela Anadep na ADI 5581 e os andamentos já observados na ação.

O questionamento perante o Supremo sobre as omissões estatais no endereçamento desse problema de saúde pública, bem como da constitucionalidade das políticas públicas atualmente vigentes, traz à tona, inevitavelmente, o debate da judicialização de direitos e da legitimidade e competência da corte para realizar o controle de constitucionalidade sobre o tema.

Por isso, no segundo capítulo, apresento um panorama do debate. Parto das teorias que se dedicam a decidir quem deveria ter a palavra final dentro da revisão constitucional para chegar nas alternativas propostas pelas teorias do diálogo, que colocam o STF como uma instituição política em constante interação com os outros poderes no controle de constitucionalidade, e portanto o veem como espaço legítimo para a discussão sobre a violação de direitos constitucionais.

Dora Haraway (1995) ressalta a importância dos saberes localizados e destaca a importância de situar a produção de conhecimento como uma prática de responsabilidade e provocação à suposta objetividade neutra que se busca dar à ciência. Assim, me localizo enquanto pesquisadora e advogada feminista e, no terceiro capítulo, procuro demonstrar a confiabilidade do presente trabalho e reafirmar minha responsabilidade acadêmica, a partir da exposição da metodologia de análise das manifestações já protocoladas nos autos pelos *amici curiae*.

Em seguida, no quarto capítulo, apresento o resultado da análise de conteúdo das manifestações apresentadas pelos *amici* a partir de três diferentes dimensões, que procuram destacar a importância das escolhas de enquadramento feitas pelos terceiros no processo (BUTLER, 2018³). As duas primeiras procuram destacar elementos técnico-jurídicos relevantes na avaliação de um juiz sobre o conteúdo da manifestação: o “resumo” que os próprios *amici* fazem da inicial da Anadep ao apresentá-la, e o pedido efetivamente feito ao final do documento. A terceira buscou considerar os argumentos apresentados pelos *amici* no mérito de suas manifestações, partindo para as conclusões que puderam ser retiradas da análise.

Esta é uma pesquisa realizada dentro do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, e que busca falar não apenas com o direito, mas também com outras

³ A ideia de enquadramento aqui significa trabalhar a partir da perspectiva de "quadros", que possuem molduras que restringem e, ao mesmo tempo, configuram o olhar (BUTLER, 2018).

áreas do conhecimento. Parto da premissa de que os instrumentos jurídicos podem ser utilizados enquanto ferramenta para a promoção de mudanças sociais e atuação em situações de emergências humanitárias, tais como a do adoecimento por zika. O litígio estratégico, no caso específico, bem como outras formas de *advocacy*, cada vez mais utilizadas por organizações não governamentais, instituições do sistema de justiça e movimentos sociais, é um uso dessas ferramentas para a promoção e proteção de direitos humanos (OSÓRIO, 2019).

Nesse sentido, há importância em analisar e demonstrar, fora dos jargões jurídicos que por vezes mascaram e tornam ininteligíveis os discursos, como os instrumentos processuais são utilizados por atores no processo e pelo próprio judiciário para se apropriar da questão moral do aborto – central ao patriarcado pelo controle das mulheres – de modo que não haja enfrentamento às desigualdades relacionadas ao zika.

1 ZIKA: a epidemia e seu dia seguinte

1.1 Uma epidemia sem fim

Começo o relato de trás para frente. Do ano de 2020, quatro anos depois da declaração feita pela Organização Mundial de Saúde, em fevereiro de 2016, alertando para a situação de emergência global pelos efeitos do vírus zika na gravidez, diante dos resultados de estudos científicos que indicavam correlação entre o vírus e complicações no desenvolvimento fetal: a chamada síndrome congênita do zika⁴.

Embora o fim da situação de emergência no Brasil tenha sido decretada pelo Ministério de Saúde em julho de 2017⁵, não é possível falar em um fim para a epidemia de zika no país (DINIZ, 2018). O número de notificações caiu desde 2016, mas há erro em limitar o uso da palavra “epidemia” à biomedicina, quando, na verdade, “é vocabulário de quem viveu o adoecimento no corpo, o medo de zika na gravidez, e descreve uma experiência inesquecível para as mulheres que cuidam de crianças afetadas pela ‘doença do mosquito’ ” (DINIZ; BRITO, 2019, p. 169)⁶.

Ainda se vive uma epidemia no sentido do abandono praticado pelo Estado brasileiro. Os dados científicos são tardiamente divulgados e não migram dos espaços institucionais para as políticas sociais (DINIZ; BRITO, 2019). O sentido de urgência da palavra continua presente quando, por parte do executivo brasileiro, o endereçamento mais recente das consequências do zika tenha sido a edição de regra que, na prática, restringe o acesso à

⁴ OMS declara zika como emergência mundial. **O Globo**, 01 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/oms-declara-zika-como-emergencia-mundial-18583356>. Acesso em 05 de dezembro de 2018.

⁵ MENDES, Amanda. Ministério da saúde declara fim da Emergência Nacional para zika e microcefalia. **Portal eletrônico do Ministério de Saúde**, 11 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/28347-ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-nacional-para-zika-e-microcefalia>. Acesso em 29 de agosto de 2019.

⁶ “A comunicação entre as secretarias de vigilância epidemiológica dos estados e o Ministério da Saúde passou a não ser mais tão ágil e transparente quanto no pico da epidemia – os boletins epidemiológicos são parcamente publicados, e os dados não migram dos espaços institucionais para as políticas sociais.” (DINIZ; BRITO, 2019, p. 179). Consequentemente, a cobertura da mídia nacional e internacional também diminuiu. Esperidião (2018) afirma que o zika vírus perdeu sua relevância editorial na mídia internacional quando ficou claro que não existiria nenhum risco global diante da epidemia. Destaca-se: “Já que os Jogos Olímpicos do Rio procederam sem nenhuma grande catástrofe e a Organização mundial de Saúde decidiu declarar o fim do status de emergência, parece que a mídia internacional perdeu o interesse no assunto” (ESPERIDIÃO, 2018, p. 52, tradução livre). Do original: “As the Rio Olympic Games went on without any major catastrophe and as the World Health Organization decided to end the emergency status, it seems that the international media has lost interest in the matter” (ESPERIDIÃO, 2018, p. 52)”.

políticas públicas e impede que mulheres e famílias recorram à justiça para fazer valer seus direitos constitucionais.

Falo da Medida Provisória de nº 894/2019, convertida no Projeto de Lei de Conversão 26/2019, que substituiu o Art. 18 da Lei 13.301/2016, criando regras para pensão especial vitalícia de um salário mínimo para as vítimas da epidemia⁷. A medida só prevê direito à pensão para as famílias de crianças que nasceram entre 2015 e 2019, deixando de fora da concessão do benefício aquelas que nasceram e nascerão após o período determinado. O projeto de lei impõe barreira burocrática para o recebimento, com realização de exame pericial por parte de perito do INSS.

Ainda, a pensão especial não poderá ser cumulada com o Benefício de Prestação Continuada ou com indenizações pagas pela União em razão de decisão judicial sobre os mesmos fatos. Na prática, significa que mulheres e famílias que judicializarem seus direitos de saúde não poderão receber a pensão.

1.2 O início

Volto ao ano de 2016, quando os jornais fervilhavam com notícias sobre a epidemia de zika⁸⁻⁹. O alerta de emergência da Organização Mundial da saúde indicava as descobertas

⁷ Até o fechamento do texto desta pesquisa, a referida Medida provisória havia sido aprovada pelo Senado, sendo convertida em Projeto de Lei de Conversão (PLV 26/2019), e aguardava pela sanção final. Em: SENADO confirma pensão vitalícia para crianças atingidas pelo zika vírus. **Senado Notícias**, 05 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/05/senado-confirma-pensao-vitalicia-para-criancas-atingidas-pelo-zika-virus>. Acesso em 06 de fevereiro de 2020.

O texto de Medida Provisória incitou diversas críticas, que influenciaram em algumas modificações no texto do Projeto de Lei de Conversão. Em: BAPTISTA, Rodrigo. Familiares criticam MP que prevê pensão para crianças com microcefalia por zika. **Senado Notícias**, 10 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/10/familiares-criticam-mp-que-preve-pensao-para-criancas-com-microcefalia-por-zika>. Acesso em 22 de novembro de 2019.

⁸ Como exemplo de notícias da época: (A) FIOCRUZ anuncia descoberta de possível transmissão do vírus zika por saliva. BBC Brasil, 05 de fevereiro de 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160205_zika_saliva_jp_fd. Acesso em 08 de setembro de 2016.

(B) MINISTÉRIO da Saúde confirma terceira morte relacionada ao vírus zika. G1, São Paulo, 11 de fevereiro de 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2016/02/ministerio-da-saude-confirma-terceira-morte-pelo-virus-da-zika.html>. Acesso em 08 de setembro de 2016.

(C) CASOS de zika no Brasil já chegam a 165.932 em 2016. VEJA, 19 de julho de 2016. Disponível em < <https://veja.abril.com.br/saude/casos-de-zika-no-brasil-ja-chegam-a-165-932-em-2016/>>. Acesso em 08 de setembro de 2016.

(D) EPIDEMIA do vírus zika completa um ano com desafio na área de pesquisa. Agência Brasil, 08 de novembro de 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/epidemia-do-virus-zika-no-brasil-completa-um-ano-com-desafio-na-area-de>. Acesso em 08 de setembro de 2019;

⁹ Ribeiro et al. (2018) analisaram o enquadramento dos jornais O Globo e Folha de São Paulo sobre a epidemia de zika entre 2016 e 2017, e descrevem dois grandes subenquadramentos das notícias: um focado na erradicação do vetor e outro no controle da microcefalia, que deveria ser de responsabilidade das mulheres. O

mais recentes dos estudos sobre a doença: para além da transmissão por meio da picada do mosquito vetor (*Aedes Aegypti*) e da transmissão vertical (da mulher para o feto no útero), há também risco de transmissão por via sexual, por transfusão sanguínea, urina, saliva, e por leite materno (DINIZ, 2016a).

Histórias de famílias, mulheres e crianças foram enquadradas como “narrativas de espetáculo” (DINIZ; BRITO, 2019, p. 172), perdidas dentro dos números apresentados durante a eclosão da epidemia (CASTILHOS, 2018)¹⁰. Embora se trate de síndrome que causa diversos problemas no desenvolvimento neurológico do recém-nascido, o sinal mais conhecido é a microcefalia, ou seja, o perímetro reduzido das cabeças das crianças afetadas¹¹.

Para além da microcefalia, as crianças com a síndrome congênita apresentam diversas alterações no sistema nervoso central, o que acarreta problemas sensoriais e motores, e influencia o desenvolvimento típico da criança. Os estudos indicam que as lesões são predominantemente na região do cérebro responsável pela memória, atenção, percepção, pensamento, linguagem, consciência e alerta. No recém-nascido, se manifestam com irritabilidade e choro muito frequente, falta de contato visual e espasmos infantis¹². O que os médicos afirmam em jargões técnicos, as mães traduzem no medo de seus filhos não ouvirem, falarem, enxergarem ou andarem.

O monitoramento do zika começou em dezembro de 2015, antes mesmo da declaração da situação de emergência. Até 05 de outubro de 2019 foram notificados 18.282 casos suspeitos de alterações no crescimento e desenvolvimento possivelmente relacionadas à infecção pelo vírus zika, segundo as definições vigentes nas Orientações integradas de vigilância e atenção à saúde no âmbito da Emergência de Saúde Pública de Importância

enquadramento predominante de “guerra” mascarava os aspectos socioeconômicos e as desigualdades de gênero que espelharam a epidemia de zika no Brasil.

¹⁰ Segundo Castilhos (2018), a obediência a regras mecanicistas por parte da mídia, como o critério de escolha de fontes, assim como a tendência à polarização simplista de opiniões, acabaram por silenciar as vozes das pessoas diretamente implicadas e por dificultar a abordagem e o aprofundamento de questões relevantes relativas à epidemia.

¹¹ Segundo parecer da Dra. Laura Rodrigues, juntado aos autos pela Anadep em sua petição inicial, p.7 (doc. 04 dos documentos anexos da petição inicial da Anadep) (46472/2016).

¹² Idem.

Nacional de 2017¹³⁻¹⁴. Os números segregados indicam que foram notificados 4.120 casos em 2015, 8.613 em 2016, 2.658 em 2017, 1.728 em 2018, e 1.163 em 2019.

Dentre os casos notificados, 3.474 (incluindo recém-nascidos, natimortos, abortamentos e fetos) já estão confirmados para microcefalia e/ou alteração do sistema nervoso central sugestivos de infecção congênita. Contudo, há, ainda, 2.659 sob investigação, 743 casos prováveis e 615 casos inconclusivos. Segundo o Ministério da Saúde, a maioria dos casos notificados concentra-se na região Nordeste do país (56,9%), seguindo-se as regiões Sudeste (26,1%) e Centro-Oeste (7,7%). Na região mais afetada, os cinco estados com o maior número de casos notificados são Pernambuco (16,2%), Bahia (14,9%), Paraíba (6,6%), Ceará (4,8%) e Alagoas (4,4%).

Existe, portanto, uma distribuição desigual dos riscos do adoecimento pelo país. A concentração dos casos no Nordeste, região em que vivem quase metade dos brasileiros abaixo da linha da pobreza, demonstra que há uma geografia bastante específica do zika¹⁵. A maior parte das crianças com sinais indicativos da síndrome congênita é filha de mulheres nordestinas, negras e indígenas, muitas delas jovens e habitantes de regiões distantes dos centros urbanos (DINIZ et. al, 2017a).

A grande maioria das vítimas são mulheres que vivem em áreas com condições de saneamento precárias e com acesso irregular à água potável, o que contribui para a proliferação de doenças transmitidas por mosquitos. No Nordeste brasileiro, apenas 26,87% da população possui acesso à coleta de esgoto, e apenas 34,73% possui acesso à tratamento de esgoto¹⁶.

¹³ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Síndrome congênita associada à infecção pelo vírus Zika: situação epidemiológica, ações desenvolvidas e desafios, 2015 a 2019**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/dezembro/05/be-sindrome-congenita-vfinal.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2020.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Orientações integradas de vigilância e atenção à saúde no âmbito da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional**. Procedimentos para o monitoramento das alterações no crescimento e desenvolvimento a partir da gestação até a primeira infância, relacionadas à infecção pelo vírus Zika e outras etiologias infecciosas dentro da capacidade operacional do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/dezembro/12/orientacoes-integradas-vigilancia-atencao.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2019.

¹⁵ Em 2018, 47% dos brasileiros abaixo da linha da pobreza estavam na Região Nordeste. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019, p. 58)

¹⁶Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/dados-regionais>. Acesso em 22 de novembro de 2019.

Essas mulheres que vivem nesse contexto também possuem acesso bastante escasso a informações e serviços de saúde¹⁷. Por essas razões, acabam sendo submetidas a intenso sofrimento psicológico durante a gestação e após o nascimento das crianças, diante das incertezas sobre o prognóstico e das dificuldades financeiras. Muitas vezes abandonadas pelos companheiros, precisam enfrentar, sozinhas, e sem políticas sociais adequadas e efetivas, as intensas demandas de cuidado das crianças afetadas pelo vírus (DINIZ, 2016; DINIZ, 2017a; DINIZ, BRITO, 2019; NASCIMENTO, 2018; VALE, 2018¹⁸).

Entre fevereiro de 2016 e julho de 2017, que foi o momento em que o governo brasileiro decretou o encerramento da situação de emergência nacional por alteração do padrão de ocorrência de microcefalias no Brasil, as políticas públicas elaboradas foram insuficientes para endereçar as necessidades de prevenção e consequências do vírus zika¹⁹⁻²⁰. As condições precárias de vida que permitiram que o surto se iniciasse permanecem em grande parte sem solução e mantendo a população em permanente vulnerabilidade²¹. Dentre os documentos editados para amparar a resposta estatal à epidemia, destacarei quatro: a Portaria GM/MS nº 204, de 17 de fevereiro de 2016, a Portaria Interministerial nº 405/2016, de 15 de março de 2016, a Instrução Operacional Conjunta MS-MDS nº. 2, de 31 de março de 2016, e a Lei Federal nº13.301/2016.

Com a declaração de emergência, a notificação de casos da doença e óbitos decorrentes do vírus zika se tornou obrigatória, por meio da Portaria GM/MS nº 204, de 17/02/2016. Contudo, a disponibilização orçamentária para a busca ativa de casos notificados de microcefalia foi de apenas R\$ 10.947.200,00 (dez milhões, novecentos e quarenta e sete mil e duzentos reais), valor insuficiente para a proteção de necessidades e garantia de direitos diante de uma epidemia de tamanha magnitude. A Portaria Interministerial nº 405/2016, que

¹⁷ Pesquisa que analisou os indicadores de saúde sexual e reprodutiva de adolescente com base nos dados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) em 2015, comparando-os aos de 2009 e 2012, apontou o pior desempenho dos indicadores nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, reforçando a necessidade de se investir em educação sexual e reprodutiva. (FELISBINO-MENDES et al, 2018).

¹⁸ As experiências maternas no contexto da síndrome congênita do zika já foram estudadas em diversos outros trabalhos. Por exemplo: MARINHO, 2019; VERÍSSIMO, 2019; e CABRAL, 2019.

¹⁹ MINISTÉRIO DA SAÚDE declara fim da Emergência Nacional para zika e microcefalia. Ministério de Saúde, 11 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/28347-ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-nacional-para-zika-e-microcefalia>. Acesso em 29 de agosto de 2019.

²⁰ Um compilado mais abrangente das ações tomadas pelas autoridades sanitárias brasileiras para o enfrentamento da epidemia de microcefalia (2015 – 2017) pode ser encontrado no apêndice A do texto para Discussão 2368 do IPEA (GARCIA, 2018).

²¹ HUMAN RIGHTS WATCH. **Esquecidas e desprotegidas: o impacto do vírus zika nas meninas e mulheres no nordeste do Brasil**. Em: <https://www.hrw.org/pt/report/2017/07/12/306265>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

previa tal destinação orçamentária, expirou em 1º de agosto de 2016, ainda durante a situação emergencial.

Nesse período foi editada também a Instrução Operacional Conjunta MS-MDS nº. 2, de 31/03/2016, com o intuito de regulamentar a estratégia de ação rápida para endereçar a epidemia. A Instrução reconheceu, embora sem qualquer previsão de destinação orçamentária, a necessidade de que a família que já tenha diagnóstico confirmado receba atendimento local ou auxílio para se deslocar regularmente para a estimulação precoce da criança diagnosticada com a síndrome neurológica do zika, além de outros atendimentos de saúde. Reconheceu também a necessidade de se facilitar o acesso das famílias ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Por sua vez, a Lei nº 13.301, de 27 de junho de 2016, dispunha sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor. Seu Art. 18 restringia o recebimento do BPC por somente três anos, apenas para crianças com microcefalia, sem englobar outras desordens identificadas como sinais da síndrome congênita do zika. Também limitava o recebimento do benefício de forma concomitante com o salário-maternidade, e impunha a condição burocrática de laudo pericial do INSS para a concessão do BPC ²².

Como já mencionado acima, o Art. 18 da Lei 13.301/2016 foi substituído pela Medida Provisória de nº 894/2019, convertida no Projeto de Lei de Conversão 26/2019. Contudo, as restrições previdenciárias, violadoras da universalidade da seguridade social, continuam nesse novo texto, como já relatado.

Para além dessas medidas de cunho específico, a resposta do Estado brasileiro à epidemia também se concentrou no combate ao mosquito. Entretanto, o enfoque se deu no incentivo dos esforços a nível doméstico (limpeza de recipientes de armazenamento de água, eliminação de água parada nas casas e pulverização para a erradicação de mosquitos), e não no planejamento de investimentos adicionais em infraestrutura de água e saneamento para controlar a proliferação de mosquitos. As tarefas caseiras de combate ao *Aedes* caem sob a responsabilidade das mulheres e meninas das famílias. Sem que haja a necessária atenção do Estado às falhas estruturais nos serviços de água e esgoto, tais esforços, embora demandem muito trabalho, se revelam inúteis ²³.

²² Como mencionado no tópico anterior, a MP nº 894/2019 substituiu o art. 18 da Lei 13.301/2016, que regula o recebimento do BPC às crianças vítimas de epidemia.

²³ Idem.

Importante ressaltar que, em dezembro de 2016, o Congresso Nacional aprovou uma Emenda Constitucional que congelou as despesas públicas por um período de 20 anos, corrigindo-as apenas pela inflação²⁴. Cientistas e pesquisadores brasileiros demonstraram, desde o início, preocupação com os investimentos em pesquisas e assistências necessárias para tratar das causas e consequências da epidemia de zika²⁵.

1.3 A inicial da Anadep

Ainda em 2016, em 25 de agosto, a Associação Nacional de Defensores Públicos (Anadep) protocolou, perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade cumulada com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 5581, solicitando a responsabilização do Estado brasileiro na prevenção e cuidado da epidemia de zika identificada no país. Embora algumas alterações legislativas tenham acontecido desde o protocolo da petição inicial, como já mencionado, a conclusão da Associação continua válida. Isso porque as ações de reconhecimento e criação de mecanismos de identificação e tratamento do zika ainda se mostram insuficientes para lidar com o problema de saúde pública, em especial com os efeitos concretos na vida das mulheres e crianças afetadas.

A petição inicial foi pensada e escrita em conjunto com a Anis - Instituto de Bioética, organização que já vinha realizando pesquisas sobre o adoecimento por zika, seu contexto e consequências sociais. Como se tratava de tema cientificamente novo à época, a estratégia utilizada pelas organizações foi a tentativa de antecipar as principais dúvidas e resistências que o Supremo poderia ter diante das demandas, com o intuito de acelerar o andamento da ação. Assim, além da petição inicial, foram juntados como anexo sete pareceres de especialistas, que buscavam endereçar, de maneira objetiva, as principais questões técnico-

²⁴ AMORIM, Felipe. PEC do Teto é aprovada em votação final e congela gastos por 20 anos. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/13/pec-que-congela-gastos-do-governo-por-20-anos-e-aprovada-em-votacao-final.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

²⁵ “Como vamos lidar com problemas crônicos como o que vivemos neste ano em relação ao zika vírus?”, pergunta a cientista de computação Francilene Garcia, presidente do Consecti (Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de CT&I. ‘Não vamos conseguir produzir as tecnologias que precisamos para o desenvolvimento do país’. (RIGHETTI, 2016). “Acrescente-se as restrições que serão impostas às ações de vigilância em saúde, elevando a exposição e risco das pessoas a doenças e ambientes inseguros. Cabe assim a pergunta: como assegurar controle de epidemias como zika, dengue e chikungunya, incluindo pesquisas, assistência, controle de vetores, medicamentos e vacinas necessárias, com congelamento de recursos? Em especial, o impacto sobre as pesquisas, fundamentais para novos produtos e novas soluções que já são subfinanciadas em nosso país, terá dimensão incalculável, comprometendo no longo prazo a capacidade de resposta e autonomia nacional.” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2016).

científicas envolvendo o contexto do adoecimento por zika, bem como suas consequências sociais e econômicas para as mulheres, crianças e famílias afetadas.

O primeiro parecer anexo é o de Laura Rodrigues, professora de epidemiologia de doenças infecciosas da *London School of Hygiene and Tropical Medicine*, que procurou responder à pergunta: “o que sabemos sobre a síndrome do zika congênito e quais seus efeitos para o feto e para a saúde da mulher?”. Já o parecer jurídico em nome de estudantes e professores da *Global Health Justice Program* da Universidade de Yale procurou analisar as falhas do documento do Ministério da Saúde chamado “Protocolo de Atenção à Saúde e Resposta à Ocorrência de Microcefalia Relacionada à Infecção pelo Vírus Zika”.

No documento elaborado por Ilana Lowy, pesquisadora sênior do Centro de pesquisa CERMES3, em Paris, intitulado “Zika e más-formações fetais: estariam as mulheres condenadas ao medo?”, a especialista busca analisar a história recente do impacto da rubéola - outro agente infeccioso causador de más-formações fetais - sobre as mulheres, para destacar a importância da proteção dos direitos ao planejamento familiar, à maternidade e à saúde em face da epidemia do vírus zika.

A partir de uma abordagem econômica, o Parecer de Fernando Gaiger Silveira, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e especialista na área de proteção social, procurou analisar o impacto que o vírus zika teve nos orçamentos e rendimentos das famílias afetadas. Já a questão do aborto é endereçada por Alberto Franco, Sebastião Feltrin e Rafael Lira, advogados criminalistas, que buscam responder a pergunta: “é razoável considerar que a epidemia do vírus zika provoca um estado de necessidade à mulher grávida pelo referido vírus, tornando a interrupção da gravidez, nesse caso, um direito da mulher para proteção de sua saúde mental?”.

Os potenciais argumentos sobre eugenia e direito das pessoas com deficiência são enfrentados por Eva Kittay, professora de Filosofia da Universidade de Stony Brook, que procura analisar a relação entre direitos reprodutivos das mulheres e direitos de pessoas com deficiência. Por último, o parecer de Rebecca Cook, professora emérita de Direito na Universidade de Toronto, procura explicar as obrigações dos Estados sob tratados internacionais e regionais de direitos humanos para direcionar os aspectos específicos de saúde sexual e reprodutiva que têm sido severamente afetados pela zika. Assim, com o amparo de pareceres de especialistas juntados aos autos, a Anadep destaca que muitas das políticas públicas de acesso geral à saúde e à seguridade social não atingem a população mais pobre e em maior risco de infecção do zika, e que a maior parte das medidas previstas não

estabelecem dotação de qualquer orçamento para sua efetivação²⁶. Na prática, portanto, poucas medidas criadas pelo Estado para o enfrentamento da questão de saúde pública possuem real efetividade.

Os pedidos da ação estão, portanto, relacionados a demandas de políticas públicas para a população sob risco, tendo em vista a resposta tardia e insuficiente do Estado perante a epidemia. Aqui é importante destacar que as demandas trazidas ao STF vão além das gravíssimas consequências físicas causadas pela síndrome congênita do zika, e procuram abordar amplamente as violações aos direitos das crianças vítimas da epidemia, bem como das mulheres e das famílias que vivem nas regiões de risco.

Nesse sentido, os pedidos da ação foram organizados a partir de três diferentes eixos. No primeiro eixo, para as mulheres e crianças já afetadas pela epidemia, em âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade, demandou-se políticas sociais de proteção à maternidade e à infância. Dentre elas estão o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), com afastamento do limite de três anos de recebimento às crianças vítimas de microcefalia ou de outras alterações no sistema nervoso em decorrência de doenças transmitidas pelo *Aedes aegypti* ou causadas pela síndrome congênita do zika.

Ainda na Ação Direta de Inconstitucionalidade, pede-se que as barreiras burocráticas impostas ao recebimento do BPC pela Lei n. 8.724/93 sejam afastadas, tais como a comprovação de necessidade ou vulnerabilidade, obrigatoriedade de realização de perícia pelo INSS e impossibilidade de cumulação com o salário-maternidade²⁷. No mesmo eixo, mas em âmbito de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, solicita-se também acesso aos procedimentos para Estimulação Precoce das crianças com a Síndrome Congênita do Zika em Centros Especializados em Reabilitação (CERs) situados em distância de até 50 quilômetros da residência do grupo familiar. Ou, como alternativa, o pagamento de tratamento fora de domicílio (TFD) para os deslocamentos iguais ou superiores a 50km. Ainda, solicita o reconhecimento da obrigação de haver médicos capacitados para o diagnóstico clínico de infecção pelo vírus zika e de tornar imediatamente acessíveis nas unidades do SUS os exames de PCR e sorológicos (IGM e IGG) para detecção da infecção²⁸.

²⁶ Elaborados por *Global Health Justice Partnership*, Dra. Ilana Löwy e Dr. Fernando Gaiger Silveira.

²⁷ Em termos legais solicita a declaração de nulidade com redução de texto do art. 18, §2º, da Lei Federal nº 13.301/2016 e a interpretação conforme do art. 18, §3º da Lei Federal nº 13.301/2016 para fins de garantir o salário maternidade de 180 dias, no caso das mães de crianças acometidas por sequelas neurológicas decorrentes de doenças transmitidas pelo *Aedes aegypti* ou causada pela síndrome congênita do zika.

²⁸ Em termos legais, como objeto da ADI são postuladas: a) a interpretação conforme a Constituição do art. 18, caput, da Lei Federal nº. 13.301/2016, para ver afastado o prazo máximo para gozo do benefício e a necessidade de comprovar a situação de vulnerabilidade ou de necessidade em virtude da presunção dessa circunstância; b)

No segundo eixo, ainda em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, para a população em geral, mas especialmente para adolescentes e mulheres em idade reprodutiva, demanda-se que o Poder Público Nacional coordene políticas públicas eficazes de divulgação de informações. Isso por meio, por exemplo, da entrega de material sobre o vírus zika em postos de saúde e escolas, contendo informações sobre formas de transmissão, efeitos conhecidos e ainda não conhecidos da epidemia, bem como métodos contraceptivos necessários e disponíveis na rede pública para aquelas que desejarem não engravidar.

Solicita-se também a determinação de criação de políticas públicas de assistência médica às mulheres em idade reprodutiva, em especial àquelas em situação de vulnerabilidade, por meio da distribuição de contraceptivos reversíveis de longa duração, como o DIU com liberação do hormônio levonorgestrel (DIU-LNG). Para mulheres grávidas, pede-se a distribuição de repelente contra o mosquito vetor.

No terceiro eixo, para as mulheres grávidas infectadas pelo vírus Zika, solicita-se – devido ao intenso sofrimento psíquico diante da incerteza dos efeitos da infecção em sua gestação e em futuros filhos, e à negligência do Estado brasileiro na eliminação do mosquito vetor – a garantia para que as mulheres vítimas da epidemia possam optar pela interrupção da gestação, para proteção de sua saúde mental²⁹.

Diante da existência de pedido cautelar na petição inicial, a Ministra Relatora Carmen Lúcia determinou a requisição de informações ao Presidente da República e ao Presidente do Senado Federal, além de vistas ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República para manifestação. O Presidente da República, à época Michel Temer, por meio da Advocacia-Geral da União, se pronunciou em 05 de setembro de 2016, afirmando que as alegações da Anadep careceriam de fundamento, motivo pelo qual o pedido da ação seria improcedente. Na mesma data, foi juntada manifestação do Advogado-Geral da União, que

a interpretação conforme a Constituição do § 3º, do art. 18, da Lei Federal nº. 13.301/2016, para incluir a síndrome congênita do zika como hipótese ensejadora da licença-maternidade de cento e oitenta dias (CLT, art. 392), com recebimento de salário-maternidade (Lei nº. 8.213/1991) e; c) a declaração de nulidade do § 2º, do art. 18, da Lei Federal nº. 13.301/2016, porquanto a previsão de que o benefício de prestação continuada só será recebido após a cessação do gozo do salário maternidade viola o art. 6º, caput, o art. 227, caput, e o art. 203, caput, I, II, IV e V, todos da Constituição.

²⁹ Em termos legais, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, os pedidos têm como objetivo cessar ato do Estado brasileiro consistente na insuficiência de políticas públicas preventivas e protetivas em resposta à epidemia do vírus zika, culminando com as violações aos seguintes preceitos fundamentais: dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CR), livre desenvolvimento da personalidade, direitos à liberdade e às integridades física e psicológica (art. 5º, caput, CR), direito à informação (art. 5º, XIV, da CR), proteção à infância e à maternidade (art. 6º, da CR), direito à saúde e à prevenção de doenças (arts. 6º, 196 e 198, II, da CR), direito à seguridade social (art. 203, da CR), direito ao planejamento familiar e à liberdade reprodutiva (art. 226, §7º, da CR) e direito à proteção dos deficientes (art. 227, caput, §1º, II, da CR).

se pronunciou pelo não conhecimento da ação, bem como pelo indeferimento de concessão de medida cautelar.

Em 6 de setembro de 2016, o Procurador-Geral da República, embora tenha se mostrado favorável a acolher a demanda da interrupção da gestação para as gestantes vítimas do zika, se pronunciou pelo não conhecimento da ação, porque considerou a Anadep ilegítima para a sua proposição. Em 8 de setembro de 2016, o Senado Federal se manifestou pelo indeferimento de todos os pedidos de medida cautelar, por falta de amparo legal e também porque, segundo afirma, as pretensões da ação devem ser resolvidas em âmbito legislativo, e não pela via do controle de constitucionalidade.

No início da ação todas as demandas descritas foram incluídas pela Anadep no pedido de julgamento de medida liminar e cautelar, diante da urgência e perigo de lesão grave trazidos pela epidemia. Entretanto, em 20 de setembro de 2016, a Associação apresentou, sem qualquer aviso prévio à Anis, retificação do pedido cautelar, especificamente no que se trata do pedido de interrupção da gestação no caso de infecção da gestante com vírus zika. Afirmou que a ADPF 442 seria o processo mais adequado para tratar dessa questão, já que lá há discussão mais ampla sobre a questão da interrupção da gravidez³⁰. No mesmo dia, também sem comunicação anterior, protocolou pedido de revogação do mandato de Sinara Gumieri, advogada que representava a Anis na parceria com a Associação³¹.

A retificação feita pela Anadep e a alienação da Anis do processo fazem parte de um contexto de pressão de grupos religiosos que têm, desde o início da ADI, trabalhado para fragilizar a ação, justamente por conta da demanda do aborto. O recuo nos pedidos da ação aconteceu em paralelo a uma articulação comandada pelo deputado Flavinho na Câmara dos Deputados, na intenção de conseguir com que o STF retirasse do julgamento da medida cautelar o pedido de interrupção da gestação, ou adiasse o julgamento³². Uma audiência pública realizada na Câmara resultou em uma manifestação assinada por 60 deputados, que

³⁰ Petição 52699/2016 dos autos eletrônicos.

³¹ Petição 52700/2016 dos autos eletrônicos.

³² LIMA, Jônatas Dias. Deputados agiram para que STF não julgasse aborto em caso de Zika agora. *Gazeta do Povo*, 08 de dezembro de 2016. Disponível em <https://www.semprefamilia.com.br/defesa-da-vida/deputados-agiram-para-que-stf-nao-julgasse-aborto-em-caso-de-zika-agora/>. Acesso em 31 de janeiro de 2020.

foi entregue a cada um dos 11 Ministros do STF. A articulação resultou na retirada da medida cautelar da pauta do Supremo em 7 de dezembro de 2016³³⁻³⁴.

A pressão é moldada não só pela mobilização contra a questão moral do aborto, mas também por interesses da própria Defensoria Pública, que são utilizados para influenciar o andamento da ADI. À época estava em curso no Supremo ação que discutia a autonomia orçamentária da Defensoria Pública da União³⁵, bem como havia discussão no Congresso Nacional acerca do pacote de reajustes salariais e reestruturação de carreira de servidores públicos³⁶⁻³⁷. Não houve qualquer tipo de manifestação do STF nos autos sobre os pedidos de urgência e nem sobre o deferimento ou indeferimento dos dezoito pedidos de ingresso como *amicus curiae* apresentados nos autos desde o início da ação. Em 2019 a ação foi pautada outras duas vezes. Inicialmente o caso iria para julgamento em 22 de maio de 2019, mas foi retirado de pauta em 9 de maio³⁸. Em 8 de outubro do mesmo ano, foi incluído na pauta virtual do dia 18 de outubro, mas foi retirado quatro dias antes. Desde então, não há previsão de data para início do julgamento das demandas solicitadas pela Anadep.

A inicial espelha uma urgência ainda latente, diante de uma realidade social que - se não a mesma desde 2016 - é ainda pior³⁹. Como já dito, não é possível falar, portanto, em fim

³³ Notas Taquigráficas da referida Audiência Pública (nº 1549/16) disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1549/16>. Acesso em 31 de janeiro de 2020.

³⁴ Em página de rede social o Deputado Flavinho relata a articulação. Disponível em <https://www.facebook.com/Flavinhocn/videos/1291558584234078/>. Acesso em 31 de janeiro de 2020.

³⁵ RAMALHO, Renan. STF mantém autonomia da Defensoria Pública da União. G1, 18 de maio de 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/stf-mantem-autonomia-da-defensoria-publica-da-uniao.html>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

EXECUTIVO não pode mudar proposta orçamentária da Defensoria, diz ministra. Consultor Jurídico, 30 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-30/executivo-nao-mudar-proposta-orcamentaria-defensoria>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

³⁶ PASSARINHO, Nathalia. Câmara aprova reajustes para PGR, Executivo, Legislativo e Judiciário. G1, 01 de junho de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/camara-inicia-votacao-de-reajustes-de-impacto-bilionario-servidores.html>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

³⁷ CCJ vota reajustes para ministros do STF, procurador-geral da República e chefe da Defensoria Pública. Senado Notícias, 11 de julho de 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/11/ccj-vota-reajustes-para-ministros-do-stf-procurador-geral-da-republica-e-chefe-da-defensoria-publica>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

³⁸ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5037704>. Acesso em 03 de outubro de 2019.

³⁹ MISÉRIA extrema no país cresce e atinge 13,2 milhões de brasileiros. Correio Brasiliense, 14 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/08/14/interna-brasil,777032/miseria-extrema-no-pais-cresce-e-atinge-13-2-milhoes-de-brasileiros.shtml>. Acesso em 22 de novembro de 2019.

SILVEIRA, Daniel. Crise levou 4,5 milhões a mais à extrema pobreza e fez desigualdade atingir nível recorde no Brasil, diz IBGE. G1, 06 de novembro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/06/crise-levou-45-milhoes-a-mais-a-extrema-pobreza-e-fez-desigualdade-atingir-nivel-recorde-no-brasil-diz-ibge.ghtml>. Acesso em 22 de novembro de 2019.

para a epidemia de zika no Brasil (DINIZ, 2018), embora o Estado brasileiro afirme o contrário.

2 Teorias da palavra final e do diálogo: o papel do Supremo Tribunal Federal na garantia dos direitos das famílias afetadas pela epidemia.

O questionamento perante o Supremo Tribunal Federal acerca das omissões estatais no endereçamento do adoecimento por zika, bem como da constitucionalidade das políticas públicas atualmente vigentes, traz à tona, inevitavelmente, o debate acerca da judicialização de direitos e da legitimidade e competência da corte em realizar o controle de constitucionalidade sobre o tema. Esse debate é reverberado constantemente, não apenas na produção acadêmica, como tratarei adiante, como também pelos próprios manifestantes na ação. É o caso da manifestação do Senado Federal, como apontado no capítulo anterior, bem como de alguns *amici curiae* da ação, que afirmam que essa discussão deveria ser feita apenas em âmbito legislativo⁴⁰.

Esta pesquisa parte da afirmação de que o STF é um espaço legítimo de controle de constitucionalidade de políticas públicas, seja no questionamento das medidas já previstas ou no endereçamento das omissões estatais. É inegável o protagonismo que a corte assumiu nos últimos anos nesse tipo de debate, seja por intermédio de modificações legislativas feitas nos últimos anos ou por meio de alterações jurisprudenciais (BENVINDO, 2014; VIEIRA, 2008). Isso não significa afirmar que o Supremo é o único local legítimo para tanto, e nem que sua atuação seja sempre exemplar nesse sentido. Significa fazer apenas que o Supremo é mais um ente político em constante disputa democrática e legítima com os outros dois Poderes. Contudo, grande parte da discussão sobre o tema parece ficar estacionada em um momento anterior, e se foca no debate sobre se a corte deveria se pronunciar, e mais, se deveria se pronunciar por último. Este enfoque acaba por não oferecer tantas contribuições no esforço de situar a função e os efeitos das decisões constitucionais dentro da dinâmica que existe entre os poderes legislativo, executivo e judiciário. O debate envolvendo os diversos poderes e o povo é intrínseco à uma democracia constitucional e, justamente por isso, é impossível que algum poder detenha a última palavra. Não há democracia sem desarranjos de certezas e conflitos cotidianos. (BENVINDO, 2014).

Neste capítulo, apresentarei um pouco do debate constitucional sobre o tema, passando pelas teorias que se preocupam em decidir quem deveria ter a palavra final dentro

⁴⁰ A Anajure (Associação Nacional de Juristas Evangélicos), por exemplo, afirmou nos autos que “Não deve, portanto, o Judiciário se curvar ao pleito do requerente da ADI n. 5581 c/c ADPF que não aceita o consenso, não reconhece a aptidão de seus pares, nem mesmo age segundo a cautela devida para com a sensibilidade do tema. Antes, deve se alinhar rigorosamente aos ditames constitucionais e repousar esta discussão em mãos parlamentares”.

da revisão constitucional, para chegar nas alternativas propostas pelas teorias do diálogo, que enfrentam melhor as construções dos marcos de confronto, diálogo, posição e complementariedade dentro de uma democracia, e colocam o STF como uma instituição política, em constante interação e conflito com os outros poderes no controle de constitucionalidade. Por essa perspectiva, os poderes se provocam, e são, o tempo todo, utilizados de maneira estratégica pelos atores que participam das mobilizações por direitos (RUIBAL, 2016; FANTI, 2017). Considerando esse espaço ocupado pelo Supremo, um dos argumentos centrais do trabalho é que os *amici curiae* também são atores políticos que se mobilizam em torno do processo para reverberar alguns argumentos e silenciar outros. Ainda nesse sentido, o STF se utiliza da controvérsia moral sobre o aborto para evitar enfrentar a desigualdade judicializada.

2.1 Palavra Final

Muito desse debate tem sido enquadrado nas seguintes questões:

(...) podem, afinal, juízes (não eleitos diretamente) ter a última palavra acerca dos significados da Constituição, ultrapassando assim os atos dos legisladores (eleitos por meio do voto)? Quem deve, afinal, ter a última palavra? O legislativo ou as cortes? Qual deve ser a autoridade democrática máxima? (MENDES, 2009a, p. 69, tradução livre).

E ainda, podem as cortes influir em questões que envolvem a execução de políticas públicas?

As tentativas de respostas a essas perguntas refletem a preocupação única de determinar quem deve ter a palavra final, em um contexto em que o debate sobre o controle de constitucionalidade assume proporções de disputa institucional. As respostas a esses questionamentos se dividem em argumentos a favor e contrários à supremacia legislativa e à judicial, nos quais não basta a formulação de um argumento positivo para defender uma instituição em particular. É preciso também se munir de contra-argumentos para falar sobre a posição contrária (MENDES, 2009a).

Conrado Hübner Mendes (2009a) faz o esforço de sistematização de argumentos e contra-argumentos para cada uma das posições nesse debate. Partirei de seu trabalho para tratar o tema, destacando quatro eixos específicos: proteção da democracia, regra da maioria, supremacia constitucional e capacidades institucionais.

No primeiro eixo, são diversas as nuances de argumentos sobre representatividade e preservação de um ambiente democrático que são utilizados para defender os dois lados na disputa sobre quem deve ter a palavra final. Aqueles favoráveis à manutenção da última palavra com o legislativo afirmam que, embora indiretamente, a manifestação final por parte desse poder é uma manifestação do povo, que elegeu aqueles representantes para decidir sobre direitos acerca dos quais pairam muitas discordâncias (WALDRON, 2006; SILVA, 2009).

Do lado contrário, aqueles favoráveis à decisão final por parte do judiciário argumentam que as instituições legislativas não são a “encarnação” da democracia, mas sim a conversão de uma instituição de origem oligárquica, que historicamente já assumiu outros papéis (MENDES, 2009a). O arranjo moderno não teria eliminado a essência elitista do sistema, que não dá ao povo a oportunidade de se governar, mesmo que indiretamente, apenas a chance de votar para eleger esse governo em ciclos periódicos⁴¹ (URBINATI, 2006). Ainda, argumenta-se que a escolha eleitoral não exaure o fenômeno da representação popular, já que o sistema político é incapaz de espelhar as necessidades da sociedade (GARGARELLA, 1998). Nesse sentido, não haveria motivo para dizer que uma decisão judicial não possa ser percebida pelo povo também como uma forma de autogoverno (MENDES, 2009a).

Ainda dentro do espectro de argumentos sobre democracia, afirma-se que a atividade de decisão por parte do legislativo estimula o comprometimento e a acomodação de extremos, evitando os efeitos negativos das polarizações (MENDES, 2009a). O contra-argumento é que o processo eleitoral incentiva um comportamento legislativo que desvaloriza direitos fundamentais, já que existem diversos outros fatores que entram na conta

⁴¹ “Embora chamemos os governos ocidentais contemporâneos de democráticos, suas instituições foram desenhadas para conter, e não para encorajar a democracia. (...) A democracia moderna propriamente dita é um ‘governo pela discussão’, em que o discurso público e a votação para representantes (raramente em matérias) são os únicos direitos formais diretos de que os cidadãos adultos são sempre titulares. É paradoxal chamar isso de democracia, já que o único momento em que os cidadãos decidem diretamente é quando eles delegam o poder legislativo. Eleições significam que a soberania popular aparece apenas ‘em intervalos fixos e raros’ quase como um cometa; e cidadãos a exercem ‘sempre apenas para renunciar a ela’ (URBINATI, 2006, p. 1-3, tradução livre). Do original: “Although we call contemporary Western governments democratic, their institutions were designed to contain rather than to encourage democracy”. (...) “Properly speaking, modern democracy is a “government by discussion” in which public speaking and voting for representatives (rarely on issues) are the only direct formal rights adult citizens are always entitled to. It is paradoxical to call it democratic, for the only moment the citizens decide directly is when they delegate legislative power. Elections mean that popular sovereignty appears only “at fixed and rare intervals” much like a comet; citizens exercise it “always only to renounce it.” (URBINATI, 2006, p 1-3).

de uma decisão legislativa (políticas dentro do partido, hierarquia, agenda, permanência no poder)⁴² (MENDES, 2009a, p. 101).

Aqueles que defendem a manutenção da palavra final com o judiciário também afirmam que as cortes constitucionais teriam o papel de proteger as regras gerais que gerem o processo democrático, bem como a defesa dos princípios de justiça (MENDES, 2009a). Ainda, argumenta-se que os juízes não são completamente desligados das instituições eleitas, já que os membros da corte são nomeados por autoridades que, por sua vez, ocupam seus cargos por meio do voto. Ou seja, mesmo que as nomeações não sigam exatamente os mesmos ciclos eleitorais, elas não estão completamente desligadas desse processo, o que significaria que possuem um caráter democrático inato (MENDES, 2009a).

O lado contrário afirma que não há qualquer segurança de resguardo das condições democráticas por parte das cortes constitucionais, já que elas são também mais um ente político no processo democrático. Assim, a interpretação das cortes não estaria imune a conflitos ideológicos, ainda que seja revestida de aparente linguagem técnica e neutralidade. (MENDES, 2009a).

Sobre a participação popular no processo de decisão das cortes constitucionais, os que defendem que elas detenham a palavra final argumentam que as cortes também deveriam ser vistas como representativas, pois são mais sensíveis às razões de todos os interessados, que são escutadas e levadas em consideração no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, argumenta-se que os indivíduos podem participar desse processo, às vezes de maneira mais intensa do que apenas pelo ato de votar (MENDES, 2009a). Assim, a corte, apesar da independência, seria constrangida a responder cada um dos argumentos que lhe foram apresentados (ALEXY, 2005)⁴³. Os que se contrapõem a essa posição afirmam que há uma

⁴² “Não devemos esperar que os membros do Congresso considerem rotineiramente ou sistematicamente, por sua própria vontade, questões constitucionais levantadas pela legislação. Como estudiosos do Congresso demonstraram, os membros do Congresso são principalmente motivados pela “conexão eleitoral”, por noções de representação e pelo desejo de formular boas políticas públicas, e a instituição do Congresso é desenhada para ajudar a atingir essas metas eficientemente” (PICKERILL, 2004, p. 3, tradução livre). Do original: “We should not expect members of Congress to routinely or systematically consider, of their own volition, constitutional issues raised by legislation. As congressional scholars have shown, members of Congress are primarily motivated by the “electoral connection,” notions of representation, and the desire to make good public policy, and the institution of Congress is designed to help achieve these goals efficiently” (PICKERILL, 2004, p. 3).

⁴³ “Essa objeção pode ser rejeitada se for possível demonstrar, primeiro, que a revisão constitucional como argumento ou discurso não permite tudo, e segundo, que a revisão constitucional como representação pode ser conectada com o que as pessoas realmente pensam. A revisão constitucional como um argumento não permite tudo, na medida em que argumentos constitucionais bons ou ruins, melhores ou piores podem ser distinguidos entre si” (ALEXY, 2005, p. 580, tradução livre). Do original: “This objection can be rejected if it is possible to show, first, that constitutional review as argument or discourse does not allow for everything, and, second, that constitutional review as representation can be connected with what people really think. Constitutional review

idealização do papel das cortes e de sua capacidade de analisar e fundamentar suas decisões muito melhor do que o legislativo. Para os que assim argumentam, os juízes não seriam mais do que uma elite profissional (SUNSTEIN, 2005; MENDES, 2009a).

O outro eixo de argumentos muito utilizado, segundo Conrado Mendes (2009a), faz referência às vantagens e desvantagens da regra da maioria. Para defender o legislativo como detentor da palavra final, alega-se que a regra da maioria possibilita a tomada de decisões mais racionais, não sujeitas às intensidades das preferências (MENDES, 2009a). Nesse sentido, essa regra permitiria consenso social e competição de ideias, limitaria eventuais abusos de poder e estabilizaria o ciclo democrático (SHAPIRO, 2003)⁴⁴.

No posicionamento oposto, argumenta-se que a regra da maioria é prejudicial precisamente por não levar em consideração a intensidade das preferências e o fato de que a sociedade não é monoliticamente dividida entre minoria e maioria (FRIEDMAN, 1993)⁴⁵. A regra majoritária, ao considerar todos os votos com o mesmo peso, não captura a relevância que cada tópico tem para cada indivíduo (MENDES, 2009a). Acrescenta-se que o resultado da regra majoritária é, muitas vezes, arbitrário, e pode mudar por conta de pequenos fatores, tais como a ordem da votação (SHAPIRO, 2003), de modo que não há como concluir por qualquer estabilidade e continuidade nas decisões políticas⁴⁶

as argument does not allow for everything insofar as good from bad or better from worse constitutional arguments can be distinguished from one another. (ALEXY, 2005, p. 580).

⁴⁴Teóricos como Di Palma (1990: 55) e Przeworski (1991: 10-12) notam que é a incerteza institucionalizada sobre o futuro que dá às pessoas que perdem em alguma rodada o incentivo para continuar comprometidas com o processo, em vez de procurar suas armas ou se alienar do sistema político. (SHAPIRO, 2003, p. 14, tradução livre) Do original: “Theorists such as Di Palma (1990: 55) and Przeworski (1991: 10 - 12) note that it is institutionalized uncertainty about the future that gives people who lose in any given round the incentive to remain committed to the process rather than reach for their guns or otherwise become alienated from the political system.” (SHAPIRO, 2003, p. 14)

⁴⁵ “Em um sentido, a dificuldade contramajoritária trata a vontade popular como a agregação de preferências exógenas, quando as preferências são necessariamente móveis e endógenas. Cada minuto é uma ordenação e reordenação para cada um de nós sobre o que queremos e nos preocupamos. A suposição de que existe uma ‘maioria’ cuja ‘vontade’ está incorporada nas decisões governamentais é, na melhor das hipóteses, exagerada. As decisões devem ser tomadas em tempos específicos. Na melhor das hipóteses, pode haver um breve momento em que a decisão governamental de fato represente a vontade da maioria, embora esse momento possa ir e vir em um instante, à medida que opiniões e escolhas mudam. O processo político não consegue refletir as preferências em constante mudança do indivíduo e da sociedade” (FRIEDMAN, 1993, p. 641, tradução livre). Do original: “In a sense the countermajoritarian difficulty treats popular will as the aggregation of fixed exogenous preferences, when preferences necessarily are shifting and endogenous. Preferences are continually shaped and reshaped by public opinion. Every minute is an ordering and reordering for each of us about what we want and care about. The assumption that there is a ‘majority’ whose ‘will’ is embodied in governmental decisions is, at best, overstated. Decisions must be made at specific times. At best, there may be one brief moment when governmental decision does represent majority will, though that moment may come and go in an instant as views and choices change. The political process cannot possibly reflect individual’s and society’s constantly changing preferences” (FRIEDMAN, 1993, p. 641)

⁴⁶Estendendo uma visão antiga do Marquês de Condorcet ([1785] 1972), Arrow mostrou que, sob algumas premissas extremamente fracas, a regra da maioria leva a resultados a que a maioria da população se opõe.

Ainda nesse sentido, outros autores dizem que as cortes protegeriam as minorias da tirania da maioria⁴⁷ (MENDES, 2009a). Por outro lado, argumenta-se que não há nada necessariamente tirânico no fato de uma minoria perder no legislativo. Nesse sentido, diz-se que o argumento da tirania da maioria não pode ser utilizado sempre que há desacordo e que, em dada extensão, a tirania é inevitável e vai acontecer sempre que uma decisão ruim sobre direitos é feita. Assim, tanto cortes quanto o legislativo podem agir tiranicamente em relação a direitos (WALDRON, 2006).

O terceiro eixo de argumentos utilizados faz referência à supremacia da Constituição. Nesse sentido, a revisão judicial seria legítima, já que as cortes seriam as guardiãs do texto constitucional. Sob essa perspectiva, uma Constituição sem revisão judicial seria apenas um conjunto de regras sem mecanismos de *enforcement*⁴⁸ (MENDES, 2009a).

Como contra-argumento, afirma-se que a qualidade normativa da Constituição independeria de uma instituição sancionadora, e que a corte constitucional não deveria ser a única a deter o poder de interpretar a Constituição. Tal tese superestimaria a capacidade das cortes de produzir interpretações constitucionais, já que, assim como nada impede que leis inconstitucionais sejam aprovadas pelo legislativo, nada garante que a corte não possa errar ou que sempre vai atuar diante de leis inconstitucionais aprovadas (MENDES 2009a).

(SHAPIRO, 2003, p. 11, tradução livre). Do original: “Extending an old insight of the Marquis de Condorcet ([1785] 1972), Arrow showed that under some exceedingly weak assumptions, majority rule leads to outcomes that are opposed by a majority of the population” (Shapiro, 2003, p. 11).

⁴⁷ “É um argumento clássico que remonta a Tocqueville, Stuart Mill e, em certa interpretação, aos jornais federalistas. “Tirania da maioria” é uma moeda comum no vocabulário político cotidiano e forneceu um chavão muscular e barulhento para justificar a revisão judicial. Em poucas palavras, a democracia opera de acordo com a vontade da maioria, desde que não reprima ou tirenize as minorias. Nesse sentido, deve haver um limite para a maioria, e isso dependerá de como se concebe a “tirania”. (MENDES, 2009a, p. 81, tradução livre). Do original: “It is a classical argument that can be traced back to Tocqueville, Stuart Mill and, in a certain interpretation, to the Federalist papers. “Tyranny of the majority” is a common currency in the everyday political vocabulary and provided a muscular and noisy buzzword for the justification of judicial review. In a nutshell, democracy operates according to majority will, as long as it does not repress or tyrannize the minorities. In this sense, there should be a limit to the majority, and it will depend on how one conceives of “tyranny”. (MENDES, 2009a, p. 81)

⁴⁸Se podemos esperar que juízes de instâncias inferiores, treinados legal e constitucionalmente, sujeitem seu melhor julgamento profissional sobre interpretação constitucional aos julgamentos daqueles que se sentam acima deles, então esperar o mesmo de agentes não judiciais não é uma afronta nem à moralidade nem ao constitucionalismo. É apenas o reconhecimento de que, às vezes, o bom desenho institucional exige normas que obrigam os tomadores de decisão a acatar os julgamentos de outras pessoas com quem eles discordam. Alguns chamam isso de positivismo. Outros chamam isso de formalismo. Nós chamamos isso de lei”(ALEXANDER; SHAUER, 1997, p. 1.387, tradução livre). Do original: “If we can expect legally and constitutionally trained lower court judges to subjugate their best professional judgment about constitutional interpretation to the judgments of those who happen to sit above them, then expecting the same of nonjudicial officials is an affront neither to morality nor to constitutionalism. It is but the recognition that at times good institutional design requires norms that compel decisionmakers to defer to the judgments of others with which they disagree. Some call this positivism. Others call it formalism. We call it law.” (ALEXANDER; SHAUER, 1997, p. 1.387)

O quarto eixo de argumentos do debate envolve a discussão acerca de capacidades institucionais. Os defensores da palavra final por parte do judiciário afirmam que o legislador, na função de produzir regras abstratas, tende a passar por cima de detalhes importantes dos casos envolvendo direitos sensíveis. Esse argumento seria um reconhecimento da impossibilidade de, ainda em abstrato, encontrar soluções específicas para casos concretos mais complexos (MENDES, 2009a). Esse argumento não significa que o legislativo não poderia exercer uma análise retroativa dos casos. Contudo, nas democracias contemporâneas, essa não é uma possibilidade (MENDES, 2009a).

Por outro lado, argumenta-se que os casos concretos analisados pela corte não são qualitativamente tão diferentes dos casos explorados pelo legislador quando elabora as normas. Afirmar o contrário seria acreditar que a corte sempre possui uma visão completa sobre o caso concreto, e que a deliberação legislativa não se preocupa em considerar uma diversidade de casos reais. Seria idealizar o que realmente acontece no ambiente das cortes. Nesse sentido, não se afirma que a corte não deve possuir qualquer espaço para realizar interpretações constitucionais, mas que tais interpretações devem ser “fracas”, para que não retirem a última palavra do legislativo (WALDRON, 2006).

Como sintetizado por Mendes (2009a), diversos são os argumentos a favor e contrários a cada uma das posições. Para defender qual instituição deve ter a palavra final, os autores discutem a separação dos poderes, a regra majoritária e até mesmo as origens da democracia. Contudo, tal visão - eminentemente normativa - se revela circular, já que, ao final, em meio aos diversos argumentos apresentados, nenhum dos autores consegue oferecer um guia de análise útil para pensar sobre a conexão entre legitimidade e as funções do judiciário e legislativo. (MENDES, 2009a). Nesse sentido, o debate da última palavra acaba por não conseguir oferecer uma solução teórica sobre os problemas de legitimidade da revisão constitucional e/ou sobre qual instituição deve deter a possibilidade de se pronunciar por último sobre questões legais e política fundamentais.

Embora as argumentações pela teoria da palavra final coloquem o leitor numa posição de necessidade de "escolha do lado certo", isso não significa que a posição radicalmente contrária de que não há, afinal, qualquer palavra final no que se trata dos “embates” entre judiciário e legislativo não seja válida. Ao fim, é possível concluir que existem diversas palavras finais provisórias que são produzidas ao longo dos anos, ligadas a fatores políticos e sociais contemporâneos às decisões, e que há um custo institucional na manutenção desses pronunciamentos (MENDES, 2009a).

2.2. Diálogo

Os anos de intenso debate teórico apresentados não conseguiram oferecer um guia ou resposta sobre quem deveria ter a palavra final no debate. Entretanto, decisões legislativas e questões políticas continuam sendo constantemente levadas ao poder judiciário. Nesse sentido, as teorias do diálogo surgem como opção alternativa, por se proporem a compreender e aproveitar a dinâmica interativa e política que existe na separação dos poderes, que precisa dar conta da inevitável continuidade da política, bem como estar atenta às demandas das decisões eminentemente urgentes (MENDES, 2009b).

Assim, tais teorias vislumbram um potencial muito maior (e inexplorado) no diálogo entre judiciário e legislativo (SILVA, 2016), já que, segundo seus argumentos, tais poderes compartilham, a partir de metodologias e perspectivas próprias, as funções de guardiões da constituição e das demandas diretas da sociedade civil. Assim, o início de uma discussão perante uma corte Constitucional pode ter efeitos diretos, indiretos, materiais, simbólicos, positivos ou negativos, tanto dentro de uma decisão jurídica, quanto por outro tipo de reverberação do diálogo iniciado por meio do STF (RODRIGUEZ-GARAVITO; 2010). No caso da ADI 5581, como já relatado neste trabalho, já existem movimentos a serem enumerados desde a propositura da ação. Desde 2016, não é difícil encontrar notícias que demonstrem a articulação do Congresso Nacional, sobretudo da bancada evangélica, para exercer pressão sob o Supremo, mantendo a ação longe de sua pauta e sob a vigilância daqueles que são contrários à demanda do aborto⁴⁹.

Em abril de 2019, por exemplo, a Comissão de Assuntos Sociais do Senado promoveu audiência pública para debater a ação proposta pela Anadep, sobretudo o pedido de

⁴⁹ Como exemplo de notícias: (A) BARBOSA, Renan. Deputados querem convencer STF a não liberar aborto em caso de zika. *Gazeta do povo*, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/deputados-querem-convencer-stf-a-nao-liberar-aborto-em-caso-de-zika-078uaogp2m5hvm4lrrzz3k419/>. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

(B) CONGRESSO é que deve decidir sobre aborto, afirma Girão. *Senado Notícias*, 17 de maio de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/17/congresso-e-que-deve-decidir-sobre-aborto-afirma-girao>. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

(C) DEPUTADOS e ministros reiteram posição contrária à descriminalização do aborto para mulher com zika. *Câmara dos deputados*, 20 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/557918-deputados-e-ministros-reiteram-posicao-contraria-a-descriminalizacao-do-aborto-para-mulher-com-zika/>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

(D) SCHREIBER, Mariana. Marco Aurélio critica Toffoli por mudanças na pauta do STF e defende legalizar aborto em caso de zika. *BBC News Brasil*, 06 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48549910>. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

possibilidade interrupção da gestação para mulheres vítimas do zika⁵⁰. No mesmo movimento também é possível destacar a já mencionada Medida Provisória n. 894/2019, convertida em Projeto de Lei de Conversão (PVL 26/2019), que assegura pensão especial vitalícia para crianças vítimas de microcefalia decorrente do vírus zika nascidas entre 2015 e 2019, desde que desistam de processos contra o Estado que tratem sobre o tema⁵¹.

Além disso, estão atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados diversos Projetos de Lei que visam dispor sobre o direito a dano moral, concessão de benefícios à pessoa com Microcefalia ou com Síndrome de Guillain-Barré decorrentes do zika vírus e ampliação dos direitos de mães, pais e crianças vítimas de microcefalia e sequelas neurológicas decorrentes de doenças transmitidas pelo *Aedes aegypti*⁵². Os projetos foram propostos, em sua maioria, após o início da ADI 5581, de modo que é possível notar, na prática, os processos de diálogo entre os poderes, que são constantemente provocados uns pelos outros e instados a se manifestarem, a agir.

Nesse sentido, teorias do diálogo, ao contrário das teorias da última palavra, deixam de se preocupar com um tipo ideal de juiz ou legislador, e passam a dar atenção a essa nova maneira de enxergar a interação entre os poderes, sem que isso signifique uma desconsideração completa das contribuições teóricas feitas pelas teorias da última palavra (MENDES, 2009b). Essa mudança de perspectiva busca produzir um impacto ao afirmar que a decisão da corte “não é, e não pode ser, o fim da linha decisória” (MENDES, 2009b, p. 192).

Tais teorias procuram escapar da armadilha binária da escolha da palavra final, ao invocar uma “terceira via” interpretativa da dinâmica entre os poderes (MENDES, 2009b, p. 193). Embora existam diferentes subteorias dentro das teorias do diálogo⁵³, segundo Mendes

⁵⁰ BORGES, Iara Faria. Comissão de Assuntos Sociais debate aborto em caso de infecção da grávida por zika vírus. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/comissao-de-assuntos-sociais-debate-aborto-em-caso-de-infeccao-da-gravida-por-zika-virus>. Acesso em 06 de dezembro de 2019.

⁵¹ CRIANÇAS com microcefalia que desistirem de processo terão pensão. *Catraca Livre*, 05 de setembro de 2019. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/criancas-com-microcefalia-que-desistirem-de-processo-terao-pensao/>. Acesso em 08 de setembro de 2019.

⁵² PL 3974/2015; PL 4187/2015 ; PL 4276/2016; PL 4376/2016; PL 4482/2016 ; PL 4603/2016 ; PL 4686/2016 ; PL 4757/2016 ; PL 4771/2016 ; PL 4872/2016 ; PL 5047/2016 ; PL 6409/2016 ; PL 10757/2018 ; PL 1787/2019 (2) ; PL 2509/2019 (1) ; PL 4361/2019 ; PL 4002/2019. Em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2074843&ord=1>>. Acesso em 31 de outubro de 2019.

⁵³ Segundo Mendes (2009b, p. 192), as sementes para o desenvolvimento das teorias do diálogo não são novas. Nesse sentido: “A metáfora já existe na literatura americana por um longo tempo. Bickel, na década de 60, falou sobre ‘colóquio contínuo’ e ‘conversa permanente’. Louis Fisher, na década de 70 e 80, insistiu na ideia de ‘diálogos constitucionais’. Bruce Ackerman trouxe essa imagem para pensar sobre a separação de poderes americana, especialmente por meio do conceito de “dualismo constitucional (a alternância entre momentos de

(2009b), elas possuem pelo menos dois pontos em comum. O primeiro é a recusa do juriscentrismo e de uma visão monopolística da interpretação constitucional, que deve, nesse sentido, ser praticada por todos os poderes. O segundo ponto comum é a rejeição de que há uma última palavra por parte da corte constitucional, derivada da possibilidade de revisão judicial.

A perspectiva oferecida é, portanto, mais complexa. Como não há uma palavra final única, não há impedimento para que uma corte constitucional ou o poder legislativo reformulem decisões e/ou normativas, especialmente diante de pressão e mobilização social. As teorias do diálogo, contudo, não possuem uma compreensão ingênua, que não leva em consideração as lentidões, dificuldades e conflitos desse processo político dialógico. Seria possível afirmar, nesse sentido, que a única “palavra final” possível é a da Constituição, cujos direitos e princípios fundamentais previstos devem ser protegidos, embora a partir de diferentes metodologias, pelos poderes executivo, legislativo e judiciário.

É importante ressaltar, contudo, que mesmo as teorias do diálogo não oferecem estranhamento dos próprios termos dos marcos democráticos. Todas partem de uma abstração da ordem política que ignora uma efetiva representação dos sujeitos demandantes na atuação política e jurídica. O debate teórico-constitucional majoritário e tradicional, mesmo aquele que se preocupa com a importância do diálogo em um regime democrático constitucional, passa ao largo de “considerações sobre “alocação e posicionamento dos sujeitos, de uma epistemologia que considere que a parcialidade, e não a universalidade, é condição de ser ouvido nas propostas a fazer de conhecimento racional” (HARAWAY, 1995, p.30). O caso de zika leva isso ao extremo, já que toca não apenas na questão da desigualdade social, mas também na desigualdade de gênero.

É nesse contexto que o presente trabalho se insere. Partindo do pressuposto de que o debate constitucional é um processo político, objeto de disputa dentro das instituições e

‘política normal’ e ‘política constitucional’” (MENDES, 2009b, p. 81, tradução livre). Do original: “It is a classical argument that can be traced back to Tocqueville, Stuart Mill and, in a certain interpretation, to the Federalist papers. “Tyranny of the majority” is a common currency in the everyday political vocabulary and provided a muscular and noisy buzzword for the justification of judicial review. In a nutshell, democracy operates according to majority will, as long as it does not repress or tyrannize the minorities. In this sense, there should be a limit to the majority, and it will depend on how one conceives of “tyranny”. (MENDES, 2009a, p. 81)

Mendes (2009b, p. 193) divide, ainda, as teorias do diálogo em duas categorias gerais. A primeira parte de uma concepção de teoria sobre decisões judiciais que levem em consideração a interação com o legislativo. Essa primeira categoria não seria exatamente um método de interpretação, mas uma demanda normativa que estabelece que a Corte deve participar do diálogo. A segunda categoria define o diálogo como um produto da separação de poderes, como um elemento inexorável do *design* institucional. Assim, a participação no diálogo não dependeria da “vontade” dos poderes, seria algo intrínseco ao *design* institucional.

também entre instituições e sujeitos demandantes, entende-se que o Supremo Tribunal Federal é um espaço legítimo e relevante de reivindicação dos princípios e direitos fundamentais que são pano de fundo das demandas listadas na ADI 5581, diante das violações a diversos direitos previstos constitucionalmente e da emergência do adoecimento por zika. Por isso, estudar a referida ação importa.

3 Metodologia

Desde a apresentação da inicial perante o Supremo, diversos pedidos de habilitação como *amicus curiae* já foram realizados nos autos. A pergunta motivadora do presente trabalho faz referência a essas participações de terceiros. Diante de demandas tão urgentes, ponderei ser importante questionar qual seria o conteúdo das manifestações dos *amici curiae* protocolados na ADI 5581, no intuito de compreender como se dá o enquadramento da judicialização da desigualdade na ação. A possibilidade de se habilitar como *amicus curiae* é um instrumento de participação de terceiros em ações perante a corte constitucional do país, sobretudo naquelas que envolvem direitos sociais e de grande abrangência. Pesquisas recentes demonstram que os *amici curiae* estão em cerca de um terço do total de ações do controle concentrado de constitucionalidade entre 1999 e 2014 (ALMEIDA, 2019). Utilizando-se desse instrumento, entidades representativas e/ou interessadas no tema participam do processo e podem se manifestar nos autos sobre questões de direito pertinentes à controvérsia constitucional. Nesse sentido, os *amici* se revelam efetivamente como atores processuais com um papel relevante na própria formação de convicção dos Ministros e condução do litígio (ALMEIDA, 2019).

Como afirmado, até o momento ainda não houve qualquer tipo de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal quanto à admissão dos terceiros manifestantes como *amicus curiae* no processo. Entendo que esse fato não retira a importância da análise dos argumentos apresentados nas petições, já que traduzem uma reverberação importante da ação judicial na sociedade. Ainda sobre isso, por outro lado, a literatura aponta que, embora a admissão dos *amici curiae* seja de conveniência do relator, em geral, o número de admissões é baixo (ALMEIDA, 2019).

Nesse sentido, este trabalho busca fazer uma análise da judicialização da desigualdade, com enfoque empírico na manifestação dos dezoito *amici curiae* que, desde a propositura da ação pela Anadep até 12 de dezembro de 2019, solicitaram pronunciamento perante o Supremo Tribunal Federal, quais sejam: (i) Sindicato dos Médicos do Pará; (ii) Associação Nacional da Cidadania pela Vida; (iii) Anis - Instituto de Bioética; (iv) IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais; Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família; (v) Movimento em Favor da Vida; (vi) Defensoria do Estado de São Paulo; (vii) Sindicato dos Médicos do Estado do Ceará; (viii) Comitê Latino-Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher; (ix) *Human Rights Watch*; (x) Centro Humanitário de Amparo à Maternidade; (xi) Ministério Público do Estado de São Paulo; (xii) CEPIA - Cidadania,

Estudo, Pesquisa, Informação e Ação; (xiii) Anajure - Associação Nacional de Juristas Evangélicos; (xiv) Defensoria Pública da União; (xvi) Grupo Curumin; (xvii) Centro Acadêmico Afonso Pena; e (xviii) Projeto Cravinas.

No intuito de destacar a importância dos enquadramentos realizados pelos terceiros em suas manifestações, a análise dos documentos apresentados no processo parte de três diferentes dimensões. Em primeiro lugar, coloco em destaque a própria apresentação que os *amici curiae* fizeram da ação. Diante das demandas abrangentes da inicial, considere importante observar como os *amici* apresentam a petição inicial da Anadep. Como esses terceiros descrevem os pedidos feitos pela Associação? Citam todos? Se preocupam em abordar um pedido em específico?

Ainda, analiso especificamente a parte final das manifestações, ou seja, o pedido, em que se resume de maneira objetiva o que é efetivamente solicitado por parte do peticionante. Por último, considerando o enquadramento e pedido final, analiso alguns dos argumentos apresentados pelos *amici* no mérito de suas manifestações.

A metodologia não tem pretensões quantitativas. Nesse sentido, o agrupamento das manifestações da maneira apresentada acima é realizado para trazer sistematização ao texto, como subsídio de resposta à pergunta de fundo do trabalho. Também adianto que não realizo uma análise exaustiva dos pronunciamentos sobre todos os argumentos apresentados pelos *amici*. Em outras palavras, me utilizo das razões apresentadas pelos *amici* como meio para trabalhar os silenciamentos e pronunciamentos que existem na ação, no intuito de compreender como se dá o enquadramento da judicialização da desigualdade na ação.

4 O dito e o não (ou pouco) dito

Foram dezoito manifestações de candidatos a *amici curiae* nos autos, que podem ser classificados em quatro grandes grupos: Associações, Sindicatos, Organizações Jurídicas e Organizações não governamentais e/ou movimentos/instituições da sociedade civil. Das dezoito manifestações, duas foram de Associações⁵⁴, duas de Sindicatos⁵⁵, sete de Organizações Jurídicas⁵⁶ e sete de Organizações não governamentais e/ou movimentos/instituições da sociedade civil⁵⁷.

Existem poucas coincidências entre os atores dessa ação e os dos outros três casos emblemáticos que envolveram ou ainda envolvem discussões sobre direito à vida e saúde reprodutiva das mulheres: a ADI 3510, que discutiu a Lei de Biossegurança e o uso de células-tronco embrionárias para pesquisa, a ADPF 54, que discutiu a interrupção de gestação de fetos anencéfalos e a ADPF 442, que discute a interrupção voluntária da gravidez.

Na ADI 3510, a única coincidência é a participação da Anis - Instituto de Bioética na audiência pública⁵⁸. Já na audiência pública da ADPF 54 são coincidentes as participações não apenas da Anis, como também da Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família⁵⁹. Na ADPF 442, as coincidências são a Anis – Instituto de Bioética, a *Human Rights Watch*, a Associação dos Juristas Evangélicos – Anajure, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, a Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo⁶⁰.

Em qualquer demanda judicial, as partes do processo apresentam argumentos a partir de enquadramentos próprios (BUTLER, 2018). Ao enquadrar, escolhas sobre o que fica dentro e fora da moldura são feitas, valorizando-se alguns pontos em detrimento de outros. Há, portanto, importância em tratar das escolhas feitas por esses participantes do processo em relação aos pedidos tratados na ação.

⁵⁴ ADIRA - Associação Nacional da Cidadania pela Vida e Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família.

⁵⁵ Sindicato dos Médicos do Pará e Sindicato dos Médicos do Estado do Ceará.

⁵⁶ IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Defensoria do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, DPU - Defensoria Pública da União, Anajure - Associação Nacional de Juristas Evangélicos, Centro Acadêmico Afonso Pena e Projeto Cravinas.

⁵⁷ ANIS - instituto de Bioética, MOVIDA - Movimento em Favor da Vida, Comitê Latino-Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher, Human Rights Watch, Centro Humanitário de Amparo a Maternidade, CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, e Grupo Curumin.

⁵⁸ Em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69647&caixaBusca=N>. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

⁵⁹ Em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaAdpf54>. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

⁶⁰ Em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/TranscrioInterrupovoluntriadagravidez.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

Desse modo, decidi organizar as manifestações dos autos a partir de três diferentes dimensões. Em primeiro lugar, olhei para a apresentação que os *amici curiae* fizeram da ação. Diante da abrangência dos pedidos e da gravidade das consequências impostas pelo zika, considerei importante observar como esses terceiros apresentam o tema discutido, especificamente em relação às demandas feitas pela Anadep. Em segundo lugar, olhei para o final das manifestações, para uma parte bastante objetiva dos documentos: o pedido, que resume o que efetivamente é solicitado por parte do peticionante. Por último, considerando enquadramento e pedido final, prestei atenção nos argumentos apresentados pelos *amici* no mérito de suas manifestações, partindo para as conclusões parciais que posso tirar dessa análise.

Considerei essas duas primeiras escolhas, eminentemente descritivas, relevantes para a análise documental, por se tratarem de elementos técnico-jurídicos. Há importância na maneira em que se apresenta ao julgador o problema e o pedido. Tais enquadramentos podem configurar o olhar do juiz para o caso. Nesse sentido, minha hipótese é de que a escolha das duas primeiras dimensões serve como auxílio no processo de demonstrar como os elementos processuais são instrumentalizados dentro dos autos por quem fala, para influenciar quem decide. E mais: como essa instrumentalização é apropriada pelos próprios julgadores, que se utilizam da controvérsia moral para não enfrentar não só o pedido de interrupção da gestação, mas nenhuma das dimensões da desigualdade em que zika toca.

Assim, adianto que não pretendo fazer uma análise quantitativa das manifestações. Os números que apresentarei sobre os dois primeiros enfoques são utilizados apenas para agrupar as petições, permitindo certa organização do raciocínio do texto e abrindo espaço para o cruzamento de dados e análise dos argumentos apresentadas pelos *amici*. Por sua vez, também não pretendo realizar uma análise exaustiva de todos os pontos tratados pelos terceiros em suas manifestações. Me utilizo das razões apresentadas pelos *amici* como meio para trabalhar os silenciamentos que podem ser percebidos na ação. A tabela abaixo sintetiza objetivamente o pontapé inicial para os tópicos a seguir:

TABELA 1 –PRONUNCIAMENTOS DOS *AMICI CURIAE* NA AÇÃO

<i>Amicus Curiae</i>	Enquadramento da ação		Pedido	
	Menciona apenas pedido de autorização de interrupção da gestação	Menciona todos os pedidos da petição inicial	Rejeita ou acolhe o pedido de interrupção da gestação?	Se pronuncia sobre os outros pedidos? Se sim, como?
Sindicato dos Médicos do Pará		x	Rejeita.	Não se pronuncia.
Associação Nacional da Cidadania pela Vida		x	Rejeita.	Não se pronuncia.
ANIS (se manifesta por meio de parecer da <i>United Nations - Human Rights</i>)	x		Acolhe.	Não se pronuncia.
IBCCRIM		x	Acolhe.	Sim. Acolhe todos.
Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família		x	Rejeita.	Não se pronuncia.
Movimento em Favor da Vida		x	Rejeita..	Não se pronuncia.
Defensoria Pública do Estado de São Paulo		x	Acolhe.	Não se pronuncia
Sindicato dos Médicos do Estado do Ceará		x	Rejeita.	Não se pronuncia.
Comitê Latino-Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher		x	Acolhe.	Sim. Acolhe todos.
<i>Human Rights Watch</i>	x		Acolhe.	Sim. Acolhe todos.

<i>Amicus Curiae</i>	Enquadramento da ação		Pedido	
	Menciona apenas pedido de autorização de interrupção da gestação	Menciona todos os pedidos da petição inicial	Rejeita ou acolhe o pedido de interrupção da gestação?	Se pronuncia sobre os outros pedidos? Se sim, como?
Centro Humanitário de Amparo a Maternidade		x	Rejeita.	Não se pronuncia.
Ministério Público do Estado de São Paulo	x		Não se pronuncia	Não se pronuncia.
Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação	x		Acolhe.	Sim. Acolhe todos.
Anajure - Associação Nacional de Juristas Evangélicos		x	Rejeita.	Não se pronuncia.
Defensoria Pública da União		x	Acolhe.	Sim. Acolhe todos
Grupo Curumin		x	Acolhe.	Sim. Acolhe todos
Centro Acadêmico Afonso Pena		x	Acolhe.	Sim. Acolhe todos
Cravinas		x	Acolhe.	Sim. Acolhe todos

Fonte: Tabela produzida pela autora.

4.1 Molduras

Começo pela descrição que os *amici* fazem da ação, mais especificamente dos pedidos feitos na petição inicial. Dentre todas as manifestações, quatro *amici* contextualizaram a ação apenas a partir do pedido de autorização para interrupção da

gestação no caso das vítimas da epidemia de zika⁶¹. É o caso do CEPIA - Cidadania, Estudo e Ação:

A ADI se manifesta pela incompatibilidade dos artigos 124 e 126 do Código Penal, Decreto Lei nº 2.848, não apenas com as obrigações internacionais ratificadas pelo Brasil em matéria de direitos humanos, mas, também, com a Constituição Federal Brasileira, no contexto da epidemia do vírus da zika. (CEPIA- Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação)

Alguns desses *amici* chegam a mencionar que existem outras demandas solicitadas para o atendimento às pessoas afetadas pelo adoecimento por zika, embora não as nomeiem. É o caso da manifestação da Anis, que afirma que “Uma das demandas apresentadas na ADI n. 5581 diz respeito ao direito de mulheres de optarem pela interrupção da gravidez a fim de proteger sua saúde mental”, e do Ministério Público do Estado de São Paulo, que escreve que “A ADI pleiteia, entre outros pedidos, interpretação conforme a Constituição dos arts. 124, 126 e 128 do Código Penal”.

Outros nove pronunciamentos protocolados nos autos, ao enquadrar a ação, efetivamente citam todas as políticas públicas demandadas⁶². Contudo, também fazem a escolha de se pronunciar apenas sobre a questão do aborto. Dentre esses, existem aqueles que afirmam ter feito um recorte intencional em sua manifestação para tratar apenas do pedido de interrupção de gestação. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por exemplo, afirma que “Apesar do entendimento desse órgão de que todos os pleitos devem ser acolhidos e providos, um deles merece destaque e sobre ele o Núcleo pretende se debruçar. Trata-se do pedido de descriminalização do aborto”.

Existem também terceiros que declaram que, apesar de todos os outros pedidos, o principal objetivo da ação perante o STF é “a descriminalização da prática do aborto em caso do diagnóstico de microcefalia”⁶³. Destaco também a manifestação da Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família:

Dada a urgência que se identifica na demanda em todo o seu conteúdo, sem tempo para melhor examinar e opinar com propriedade sobre os diversos aspectos da inicial, esta Associação, na presente oportunidade, priorizará a análise do objeto e objetivo abortista

⁶¹ ANIS - Instituto de Bioética; Human Rights Watch, Ministério Público do Estado de São Paulo e CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação.

⁶² Sindicato dos Médicos do Pará, ADIRA - Associação Nacional da Cidadania pela Vida, IBCCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, MOVIDA - Movimento em Favor da Vida, Defensoria do Estado de São Paulo, Centro Humanitário de Amparo à Maternidade, Anajure - Associação Nacional de Juristas Evangélicos; Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família, Sindicato dos Médicos do Estado do Ceará.

⁶³ MOVIDA - Movimento em Favor da Vida

encapsulado e emaranhado na ADI c/c ADPF, tocando também, rapidamente, outros pontos. (Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família)

Outras cinco manifestações, além de mencionarem todos os pedidos feitos na inicial para enquadrar a ação, efetivamente trabalham, no enquadramento de sua peça, sobre mais do que o pedido de interrupção da gestação no caso de mulheres vítimas do zika⁶⁴, abordando, por exemplo, “argumentos sobre saúde, gênero e não discriminação para contribuir com a análise dos dispositivos da Lei nº 13.301/2016”⁶⁵.

Se o enquadramento da ação na parte inicial da peça dos *amici* é importante, o enquadramento final, na parte do “pedido”, também é, pois nessa parte os terceiros se pronunciam objetivamente e especificamente sobre se acolhem ou não as demandas da ação. Das quatro manifestações que enquadraram a ADI somente a partir do pedido de interrupção da gestação, duas delas continuam a não se pronunciar sobre nenhum dos outros pedidos da ação na parte final da manifestação⁶⁶. As outras duas trouxeram as outras demandas no pedido, e acolheram todas⁶⁷.

Dos nove pronunciamentos que, ao enquadrar a ação, efetivamente citam todas as demandas sob análise, mas escolhem se pronunciar apenas sobre a possibilidade de interrupção da gestação, sete rejeitaram esse pleito em específico no momento do pedido, sem fazer qualquer consideração sobre os outros pontos da ação⁶⁸⁻⁶⁹. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ao contrário, acolhe a demanda do aborto, embora não faça qualquer tipo de menção aos outros pedidos. O IBCCRIM, que também se mostra favorável à ação, demonstra apoio a todos os pedidos, requerendo que sejam julgados procedentes.

Todas as outras cinco manifestações que, além de mencionarem todos os pedidos feitos na inicial para relatar a ação, efetivamente trabalham no enquadramento sobre mais do que o pedido de interrupção da gestação no caso de mulheres vítimas da epidemia de zika,

⁶⁴ Comitê Latino-Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher, DPU - Defensoria Pública da União, Grupo Curumin, Centro Acadêmico Afonso Pena e Projeto Cravinas.

⁶⁵ Comitê Latino-Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher.

⁶⁶ Anis - Instituto de Bioética e Ministério Público do Estado de São Paulo.

⁶⁷ CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, e Human Rights Watch.

⁶⁸ Sindicato dos Médicos do Pará; ADIRA - Associação Nacional da Cidadania pela Vida, MOVIDA- Movimento em Favor da Vida, Sindicato dos Médicos do Estado do Ceará, Centro Humanitário de Amparo a Maternidade, Anajure - Associação Nacional de Juristas Evangélicos, Associação Pró-Vida e Pró-Família.

⁶⁹ Importante ressaltar que a Associação Pró-Vida e Pró-Família, apesar de não se pronunciar especificamente sobre isso no pedido, se declara favorável a acolher as demandas de acesso à informação e garantia de acesso à Estimulação Precoce.

acolheram não só a demanda do aborto no pedido, mas também pediram que toda a ação fosse julgada procedente⁷⁰.

4.2 Para dentro e fora da moldura: a tela pintada e os espaços vazios

O agrupamento dos dados abre espaço para o terceiro enfoque de análise das manifestações, e permite concluir que há preponderância de uma questão moral (DWORKIN, 2003) no debate da ADI 5581. Mais da metade das manifestações do processo trataram somente do pedido de opção pela interrupção da gestação⁷¹. Os argumentos, embora diversos, em geral giram em torno de uma discussão sobre ser ou não o feto, desde o princípio, um ser humano com direitos e interesses (ou o momento em que o feto se tornaria esse sujeito moral) e sobre o valor intrínseco da vida, seja aqui a vida do feto ou da mãe (DWORKIN, 2003)⁷².

A análise sobre os *amici* que argumentam no sentido da rejeição ao pedido de interrupção da gestação pode ser relacionada aos argumentos de Dworkin (2003), quando, ao tratar do assunto, afirma que, em meio a diversas nuances e variações, esse debate está pautado em duas objeções gerais ao aborto: objeção derivativa e independente. A primeira pressupõe que os fetos, assim como todos os seres humanos, possuem interesses próprios, inclusive o interesse de permanecer vivo. Nos termos da objeção derivativa, o aborto é errado já em princípio, por violar o direito de alguém a não ser morto. Para essa perspectiva, o governo possui uma responsabilidade derivativa de proteger o feto e deve, portanto, proibir ou regulamentar o aborto.

No caso da ação, é possível perceber essa perspectiva moral nos exemplos das crianças microcéfalas que se tornaram adultos capazes de passar pela educação formal e obter diploma de curso superior⁷³. Por serem seres humanos dotados de interesses e

⁷⁰ Comitê Latino-Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher, DPU - Defensoria Pública da União, Grupo Curumin, Centro Acadêmico Afonso Pena e Projeto Cravinas.

⁷¹ Importante ressaltar que a manifestação do Ministério Público de São Paulo, embora enquadre a ADI 5581 somente a partir da demanda da interrupção da gestação, se atém somente a argumentar sobre sua legitimidade para atuar enquanto *amicus curiae* do processo. Não defende categoricamente, portanto, qualquer posição.

⁷²“Um dos lados acredita que o feto humano já é um sujeito moral, uma criança não nascida, a partir do momento da concepção. O outro acredita que um feto recém-concebido não passa de um aglomerado de células sob o comando não de um cérebro, mas apenas de um código genético, e que, nesse caso, é uma criança tanto quando um ovo recém-fertilizado é um frango. Nenhum dos lados é capaz de oferecer um argumento que o outro possa aceitar - não há nenhum fato biológico à espera de ser descoberto, nenhuma analogia moral esmagadora à espera de ser inventada que possa resolver o problema.” (DWORKIN, 2003, p. 11-12)

⁷³ “Além de tal fato, existem crianças microcéfalas que se tornaram adultos que estudaram e se formaram, vide o caso anexo da jovem Jornalista portadora de microcefalia” (Chama - Centro Humanitário de Apoio à Maternidade).

potencialidades, os *amici* que partem dessa objeção derivativa opinam pela proibição da interrupção da gestação das mulheres vítimas do zika.

Por sua vez, a objeção independente considera que o aborto é errado em princípio porque desconsidera o valor intrínseco e o caráter sagrado de qualquer estágio ou forma da vida humana. Esta objeção não depende ou pressupõe nenhum direito ou interesse particular e, partindo dela, o governo teria uma responsabilidade independente de proteger o valor intrínseco da vida (DWORKIN, 2003). No caso em concreto, o argumento da proteção intrínseca da vida se mistura com argumentos sobre proteção da pessoa com deficiência e eugenia⁷⁴. Nesse sentido:

O bem jurídico protegido quando da determinação do crime de aborto é a vida intrauterina. Diante desses conceitos, vislumbra-se a fragilidade da linha de argumentação da parte autora. O perigo decorrente do diagnóstico de Zika não é atual, porque só haverá confirmação da microcefalia em 1% dos casos e durante a 24ª semana de gravidez. A morte do feto é um excesso punível diante das circunstâncias, importando na eliminação de 99% de crianças saudáveis sem qualquer prejuízo decorrente da infecção da mãe pelo vírus.

Não haveria também configuração de ampla defesa, uma vez que o meio utilizado é o aborto - que não seria necessário, nem moderado, nem muito menos repeleria injusta agressão atual ou iminente. Não se nega a gravidade

⁷⁴ “A terceira falácia, o suposto conflito de interesses entre as comunidades de direitos reprodutivos e direitos das mulheres, é fundamentada em uma perspectiva cultural em relação à ética e aos direitos: os países latino-americanos têm um histórico de ignorar os direitos reprodutivos das mulheres e os direitos das pessoas com deficiência. A epidemia do vírus Zika e a discussão pública sobre se uma mulher que foi exposta ao Zika tem o direito de interromper uma gravidez provocaram uma comunidade nebulosa de defensores dos deficientes que estão reagindo com gritos de ‘eugenia’. Embora a interrupção seletiva da gravidez esteja em discussão há mais de três décadas pela comunidade internacional de bioética, esse não foi o caso no Brasil ou em outros países da região, onde o aborto geralmente é crime. Meu argumento é que não há conflito inerente em reconhecer o direito de uma mulher de decidir se libertar da tortura psicológica imposta pela epidemia de Zika e suas incertezas e riscos, respeitando os direitos das pessoas com deficiência de ter uma vida igual e frutífera. Pelo contrário, ambos os conjuntos de direitos são baseados em princípios de autonomia e dignidade. De fato, o conflito é falso - é imposto pelo direito penal e não pela ética: somos obrigados a discutir o direito de interromper uma gravidez no caso da infecção pelo Zika apenas porque as leis criminais no Brasil e em muitos outros países da região restringem e negam amplamente a autonomia de uma mulher para decidir se deve ou não continuar uma gravidez. O direito penal não pode ser nosso ponto de partida para discutir a ética” (DINIZ, 2016b, p. 63, tradução livre). Do original: “The third fallacy, the presumed conflict of interest between women’s reproductive rights and disability rights communities, is grounded in a cultural perspective towards ethics and rights: Latin American countries have a history of ignoring both women’s reproductive rights and disabled people’s rights. The Zika virus epidemic and the public discussion about whether a woman who has been exposed to Zika has the right to terminate a pregnancy has provoked a nebulous community of advocates for the disabled who are reacting with cries of ‘eugenics’. Although the selective termination of pregnancy has been under discussion for more than three decades by the international bioethics community, this has not been the case in Brazil or other countries in the region, where abortion is generally a crime. My point is that there is no inherent conflict in recognizing a woman’s right to decide to free herself from the psychological torture imposed by the Zika epidemic and its uncertainties and risks while respecting disabled people’s rights to have an equal and fruitful life.7 Rather, both sets of rights are grounded on principles of autonomy and dignity. The conflict in fact is a false one – it is imposed by criminal law and not by ethics: we are compelled to discuss the right to terminate a pregnancy in the case of Zika infection only because criminal laws in Brazil and many other countries in the region broadly restrict and deny a woman’s autonomy to decide whether or not to continue a pregnancy. Criminal law cannot be our departure point to discuss ethics.” (DINIZ, 2016b, p. 63)

da situação e o potencial sofrimento e ansiedade da mãe diante da possibilidade de um diagnóstico de deficiência de seu filho, porém isso não justifica que o bebê seja responsabilizado por esse sofrimento de modo a ser negada a proteção estatal ao seu direito à vida, proteção está materializada pelo tipo penal. (Movimento em Favor da Vida)

Inegavelmente a criança nascida com microcefalia é uma PESSOA com deficiência, isto é, apresenta-se, no caso, como já aduzido, com má formação da massa encefálica, ainda na fase intrauterina. Apesar de suas limitações físicas e mentais, esta criança está VIVA e merece ter seu direito à vida preservado, além das demais garantias. (CHAMA - Centro Humanitário de Apoio à Maternidade)

Deferir o pedido de autorização da interrupção da gravidez na contramão de cláusula pétrea seria o reconhecimento do direito à existência digna de matar um doente, ferindo de morte o Poder Constituinte Originário, tido por quase todos constitucionalistas brasileiros como sagrado, além de validar a prática da eugenia no Brasil defendida (...) (Associação Nacional da Cidadania pela Vida)

As contra objeções, de maneira geral, não questionam o fato de o aborto ser um tema moralmente importante e conflituoso. Podem discordar não só se e/ou quando o feto passa a ser um sujeito de direitos, mas se preocupam principalmente com questões também ligadas ao valor intrínseco da vida, nesse caso a vida da mulher. Nesse sentido, situações que geram sofrimento para as gestantes seriam justificativas razoáveis para a permissão do aborto, já que, ao final, a decisão sobre se um aborto se justifica ou não deve ser da mulher (DWORKIN, 2003). No caso concreto, a argumentação acerca da possibilidade de interrupção da gestação das mulheres vítimas da epidemia reflete esse argumento do valor da vida das gestantes, por não violar “sua autonomia e os direitos de não ser submetida à tratamento cruel, desumano e degradante, o direito à privacidade, informação e à vida”⁷⁵.

A mobilização dos argumentos em torno de uma questão moral silencia não apenas todos os outros elementos que devem compor um debate sobre saúde reprodutiva, mas também toda a questão estrutural em que o zika toca. A doença do mosquito atravessa de maneira interseccional (DINIZ, 2016a) a vida de mulheres que já eram anônimas muito antes da epidemia. As mulheres destinadas ao cuidado das crianças da epidemia são, em sua grande maioria, negras, pobres, nordestinas e indígenas. Vivem em áreas urbanas e rurais, sem acesso à esgoto ou água tratada. São mulheres que, desde sempre, estão expostas a um regime de precarização de suas vidas (DINIZ; BRITO, 2016):

A chegada do vírus zika no Brasil teve impactos desproporcionais para as mulheres mais vulneráveis. O aumento crescente, observado a partir do final de 2014, de mulheres negras, pobres e nordestinas que durante a

⁷⁵ *Human Rights Watch.*

gravidez tiveram sintomas da até então chamada “dengue fraca” (manchas vermelhas, coceira intensa, febre baixa etc.) dando à luz a crianças com microcefalia e outras complicações neurológicas evidenciou desigualdades provocadas pela situação de abandono das populações vulneráveis. (Cravinas)

Focar o debate na demanda do aborto significa reduzir os direitos de saúde reprodutiva a apenas um eixo. Em outras palavras, significa reduzir os direitos e a vida de milhares de mulheres à uma questão moral, em uma contínua marginalização dos direitos, preocupações e qualidade de vida das mulheres que são vítimas da epidemia e da negligência do Estado.

Dois dos três eixos de pedidos da petição inicial são esquecidos. Sobre o primeiro eixo, das mulheres e crianças já afetadas pela epidemia, não se fala sobre as necessidades não satisfeitas de proteção social, sendo as mais urgentes a sobrevivência material e o transporte para o cuidado de saúde das crianças. Não se fala sobre a rotina árdua para levar as crianças para as consultas médicas, estimulação precoce e fisioterapia, nem das dificuldades para obtenção do Benefício de Prestação Continuada ou pensão especial, por vezes o único sustento das mulheres que viraram cuidadoras em tempo integral⁷⁶⁻⁷⁷. Embora deixadas de fora das contagens oficiais, das urgências da política e do próprio debate constitucional, são essas mulheres que identificam novos sinais da síndrome nos filhos e continuam lutando por remédios e assistência (DINIZ; BRITO, 2019). Sobre isso, ressalta-se a manifestação abaixo:

No que diz respeito ao acesso aos serviços de saúde a oferta assistencial foi considerada insuficiente e fragmentada, com problemas para o seguimento dos cuidados, ausência de comunicação entre os diversos serviços especializados percorridos pelas mães e/ou cuidadoras das crianças com SCZ. Como se sabe, o desenvolvimento corporal e cognitivo dessas crianças se apoia em terapias, exercícios, estimulação, treinos e repetições realizadas por profissionais, em serviços que normalmente não se encontram na mesma unidade e em horários que, na maioria das vezes,

⁷⁶ “O transporte pode ser a ambulância, onde a criança vai agarrada ao corpo da mãe em viagens de mais de duas horas cada trecho, seja para meia hora de fisioterapia ou para consulta médica. O jeito mais comum de viajar é ‘o carro’ da prefeitura que sai recolhendo gente doente da comunidade e leva para o tratamento na capital. No ‘carro’, todos esperam por todos, por isso a viagem toma da madrugada ao anoitecer.” (DINIZ; BRITO, 2019, p. 172)

⁷⁷ Mesmo após a promulgação da Medida Provisória 894/2019, assinada pelo chefe do Executivo Federal em 4 de setembro de 2019, com previsão de entrada em vigor 120 dias após a referida data, diversas restrições à concessão do benefício continuam presentes. A MP prevê a concessão de pensão especial às crianças com microcefalia, embora tal característica não seja a única que alerte para a transmissão vertical do vírus zika. Ainda, a MP permite acesso ao benefício de maneira vitalícia apenas às famílias já detentoras do BPC anteriormente, além de restringir o recebimento somente às crianças nascidas entre 2015 e 2018. Manteve também o obstáculo burocrático de obrigatoriedade de realização de exame pericial pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS para que se constate a relação entre microcefalia e a contaminação pelo vírus zika, impedindo que laudos de neurologistas que acompanham as crianças tenham validade para o recebimento da pensão.

exigem grandes deslocamentos de uma parte a outra da cidade. (Grupo Curumin)

No segundo eixo, que trata da população em geral, especialmente as adolescentes e mulheres em idade reprodutiva, o silêncio é sobre direitos reprodutivos básicos: acesso à informação e planejamento familiar, com métodos contraceptivos de longa duração. Nesse sentido, destaca o Grupo Curimin:

Entrevistados/as na Pesquisa Impactos Sociais e Econômicos da Infecção pelo Vírus Zika no Brasil na sua quase totalidade ignoravam a possibilidade de transmissão sexual do vírus Zika. Algumas pessoas até ouviram na televisão, mas não se preocuparam porque este não foi um assunto recorrente na mídia em geral. Não havia certeza sobre esta forma de transmissão, nem mesmo profissionais de saúde costumam dar qualquer informação a respeito. As mães expressaram incertezas quanto às formas de contaminação delas e dos bebês e temiam, principalmente, o impacto sobre eles. Esses dados corroboram dados levantados pelo Human Rights Watch em Recife (PE) e Campina Grande (PB), em 2016.

A análise da inicial da Anadep aqui apresentada mostra que a Associação buscou apresentar um quadro abrangente sobre o contexto do zika no Brasil, seus efeitos e medidas necessárias para endereçar as consequências da doença na vida das mulheres, crianças e famílias afetadas pela epidemia. Por sua vez, os *amici curiae*, se pronunciam, em sua maioria, principalmente - se não somente - acerca de apenas um dos pedidos da inicial: a declaração de constitucionalidade da interrupção da gestação da mulher que tiver sido infectada pelo vírus zika. Os únicos *amici* que se pronunciaram sobre outras demandas que não o aborto foram alguns daqueles que acolhem a demanda do aborto. Em outras palavras, como exposto pela tabela acima, os terceiros que rejeitam a demanda do aborto escolhem não se pronunciar sobre as outras questões estruturais nas quais a epidemia de zika toca, e efetivamente conseguem limitar o debate da ação somente para essa perspectiva.

Como já mencionado, a dificuldade é tão palpável e envolta em tantos tipos de pressão, que a Anadep, após o protocolo da petição inicial, se pronunciou nos autos solicitando que o pedido de legalização do aborto nos casos em discussão não fosse considerado para a concessão de Medida Cautelar, e fosse apreciado somente após a realização de Audiência Pública específica sobre a possibilidade de interrupção de gravidez no caso de infecção da gestante com o vírus zika.

Ou seja, ao analisar os dados coletados, percebe-se que há uma sobreposição do que é a questão moral do aborto à epidemia como um todo, o que desloca o argumento para uma discussão acerca dos silenciamentos percebidos em relação aos diversos outros pedidos da

inicial e para o próprio silenciamento do judiciário sobre o tema. Afinal, o que isso significa no contexto de uma judicialização da desigualdade em que as principais afetadas são mulheres pobres, negras, indígenas e habitantes das regiões mais pobres do país?

Significa que a reverberação apenas desse ponto acaba por silenciar todas as outras demandas urgentes referentes às demais questões envolvendo saúde reprodutiva e os direitos sociais, que permeiam uma tragédia humanitária da proporção do adoecimento por zika. É como se quase a totalidade dos atores sociais envolvidos no processo não tivesse nada ou muito pouco a dizer acerca da pobreza, do desamparo da vida das mulheres, crianças e vítimas do vírus. Ocorre assolamento da discussão ao se reduzir as demandas de saúde reprodutiva e direitos sociais a um debate sobre aborto. Há pronunciamento extremo sobre uma questão moral e o silenciamento sobre todos os outros direitos sociais ali envolvidos.

A sobreposição do debate sobre questões morais em casos difíceis para a extrema desigualdade da sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, o silenciamento das diversas outras demandas, permite uma apropriação estratégica por parte do judiciário para que não enfrente a ação, mesmo quando a instituição possui prerrogativa de decidir sobre direitos constitucionais violados e pode vir a propor soluções diferentes⁷⁸⁻⁷⁹.

A relação pendular do que é dito e não dito torna, portanto, confortável para que o Supremo não enfrente uma judicialização da desigualdade, o que leva a um silenciamento de sua parte também. De um lado, o aborto leva a um posicionamento extremo de resistência que silencia todas as outras demandas da ação. Por outro lado, a ausência de discussão sobre a questão estrutural em que zika toca e o enfoque na questão moral só contribuem para reverberar o argumento de que o judiciário estaria definindo políticas públicas, e que esse não é o seu lugar, já que é preciso respeitar a separação entre os poderes. Com isso, o judiciário também se silencia, de maneira conveniente, e não consegue nem ao menos se pronunciar sobre os pedidos de urgência, que não tocam na questão do aborto.

⁷⁸ “O juiz continua tendo o dever, mesmo nos casos difíceis, de descobrir quais são os direitos das partes, e não de inventar novos direitos retroativamente. Já devo adiantar, porém, que essa teoria não pressupõe a existência de nenhum procedimento mecânico para demonstrar quais são os direitos das partes nos casos difíceis. Ao contrário, o argumento pressupõe que os juristas e juízes sensatos irão divergir frequentemente sobre os direitos jurídicos, assim como os cidadãos e os homens de Estado divergente sobre os direitos políticos.” (DWORKIN, 2002, p. 127-128).

⁷⁹ Neste ponto é importante fazer uma observação. Não desconsidero o papel da moralidade na interpretação constitucional. Para Dworkin, a leitura moral se insere no próprio âmago do direito constitucional. Assim, é facultado aos cidadãos e é dever dos juízes da Suprema Corte aplicarem os dispositivos constitucionais abstratos considerando que eles fazem referência a princípios morais de decência e justiça (DWORKIN, 2006, p. 2). Contudo, a interpretação moral da constituição não significa pautar o debate em apenas um ponto discutido na ação, a partir de convicções próprias do juiz e/ou de segmentos específicos da população (DWORKIN, 2006, p. 15), como demonstro que os *amicus* fazem no presente processo.

Meu argumento, portanto, é de que existem silêncios estratégicos na ação. A instrumentalização do processo em torno da questão moral encobre as verdadeiras controvérsias envolvendo o adoecimento por zika, que são a desigualdade da sociedade brasileira e os efeitos do patriarcado nessa desigualdade. Assim, a verdadeira controvérsia não é enfrentada nem pelo legislativo e nem pelo judiciário. Uma situação de emergência de saúde pública é silenciada porque se torna oportuna quanto traz a questão do aborto como uma questão moral central.

Sob outra perspectiva, a mobilização em torno do debate moral e o silenciamento das outras demandas da ADI reforçam o pressuposto teórico do presente trabalho, qual seja, o de que as cortes constitucionais atuam como mais um ente político nos debates de controle de constitucionalidade. Tanto as cortes são políticas, que diferentes atores da sociedade civil se mobilizam para tentar influenciar o processo, a partir de instrumentos jurídicos legítimos, para exacerbar uma questão moral e ignorar as outras demandas. Ao mesmo tempo, em meio a esse embate, o Supremo oportunamente se cala, reforçando a constatação de que não enfrenta adequadamente a defesa de direitos fundamentais (BENVINDO, 2014). São constatações relevantes para perceber o uso instrumental de ferramentas do direito e fugir de análises superficiais sobre ativismo judicial, e discussões sobre qual dos poderes deveria ter a palavra final em uma democracia.

CONCLUSÃO

Essa pesquisa fez uma análise das manifestações protocoladas pelos dezoito *amici curiae* que se apresentaram até o momento na ADI 5581, que busca a responsabilização do governo brasileiro na prevenção e cuidado com as causas e consequências de uma epidemia sem fim. Como pesquisadora do direito, busquei escolher enfoques em minha análise que destacassem a relevância do conhecimento dos instrumentos processuais por parte dos agentes que se manifestam. Não por outro motivo, observei não apenas o conteúdo propriamente dito das manifestações, como também o enquadramento que os *amici* fazem das demandas contidas na petição inicial e o pedido final da peça jurídica protocolada pelos terceiros.

Minha conclusão é de que existem dois silenciamentos estratégicos em curso dentro da ADI. O primeiro é por parte dos *amici curiae*, que reverberam quase que somente a questão moral do aborto e deixam de fora do debate toda a questão estrutural em que a epidemia de zika toca. O segundo silêncio é do próprio Supremo Tribunal Federal. A mobilização em torno de um tema moral é tão grandiosa que permite que o STF se aproprie disso para que não enfrente a judicialização da desigualdade brasileira e não entre em confronto democrático com os outros Poderes acerca de questões que já não tem enfrentado bem dentro de sua tradição jurisprudencial formalista e corporativista (COSTA et. al, 2010)⁸⁰. O que é dito e o que não é dito dentro da ação facilitam o travamento do julgamento com argumentos de que o judiciário estaria desrespeitando a separação dos poderes caso adentrasse a revisão de políticas públicas.

Existem dificuldades em se fazer uma pesquisa do tempo presente. A ação está em curso e a qualquer momento um novo *amici* pode se pronunciar. Ainda, o enfoque da análise poderia ser diverso se estivéssemos falando de um julgamento já iniciado. Tais fatos não tiram a contribuição dos resultados apresentados. Dentro de um debate constitucional que se propõe a sair das discussões acerca das disputas sobre quem deve ter a palavra final no controle de constitucionalidade de políticas públicas, este trabalho se propõe a contribuir com a análise de um caso concreto, mostrando como instrumentos jurídicos legítimos de

⁸⁰ Alexandre Bernardino Costa et. al (2010) mostram que “o sistema de controle concentrado de constitucionalidade vigente no Brasil possui uma predominância jurisprudencial de argumentos formais ou de organização do Estado, cumulada com uma atuação ligada a direitos fundamentais cuja maior parte é ligada à garantia de interesses corporativos.”. Não há, portanto, “realização do objetivo final do controle de constitucionalidade, que seria o de servir como uma via concentrada e rápida para a solução de questões constitucionais mais amplas, especialmente para a defesa dos direitos fundamentais.” (COSTA et. al 2010, p. 77-78).

participação são utilizados no processo para mobilizar a ação em torno de um debate moral, o que permite ao judiciário uma apropriação estratégica da questão para não enfrentar a verdadeira controvérsia da ação: a desigualdade da sociedade brasileira.

Minha conclusão é baseada em uma observação externa, de quem lê as manifestações e interpreta os elementos. Tomando como premissa que pesquisas respondem perguntas, mas abrem diversas outras, a realização de entrevistas em profundidade com esses terceiros para esse tipo de investigação sobre estratégia poderia ser apontada como agenda de pesquisa.

A perspectiva mais importante acerca dessas conclusões, contudo, é que, enquanto os silêncios e a inércia da ação se propagam, as causas e consequências perversas do adoecimento por zika continuam. Não há endereçamento para as violações de direitos humanos historicamente estruturais na vida dessas pessoas, mesmo que seja possível concluir que uma corte constitucional é instituição legítima a quem se recorrer em situações de emergência humanitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, Larry; SCHAUER, Frederick. On Extrajudicial Constitutional Interpretation. **Harvard Law Review**, v. 110, p. 1359, 1996.

ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. **International Journal of Constitutional Law**, v. 3, n. 4, p. 572-581, 2005.

ALMEIDA, Eloísa Machado. Capacidades institucionais dos amici curiae no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 1, p. 678-707, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39502>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

BECKER, Howard. **Segredos e truques de pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BENVINDO, Juliano Zaiden. A Última Palavra, O Poder E a História: O Supremo Tribunal Federal E O Discurso De Supremacia No Constitucionalismo Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 201, p. 71-95, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502953>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

BUTLER, Judith. **Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto?** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2018.

CABRAL, Martha Ysis Ribeiro. **Resistir e Re-existir na Epidemia: Um estudo com as mulheres cuidadoras de crianças com síndrome congênita do Zika no interior da Paraíba**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16549>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020.

CASTILHOS, Washington Luiz Carbone. **Qual a palavra que nunca foi dita? Vozes e discursos nas notícias sobre zika-microcefalia-aborto**. Dissertação (Mestrado em Divulgação da Ciência, Tecnologia e Saúde) – Fundação Oswaldo Cruz, Casa de Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CRUZ_a6e9204567a899c40735873d77b07d8f

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden; ALVES, André Gomes; MEDEIROS FILHO, João Telésforo. A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? Um perfil das decisões de procedência em ADIs. *In: 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, 2010, Recife. **Anais [...]**. Recife: Associação Brasileira de Ciência Política, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DA SILVA, Virgílio Afonso. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de direito administrativo**, v. 250, p. 197-227, 2009.

DINIZ, Debora. **Zika: do Sertão nordestino à ameaça global**. 1 ed. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira, 2016a.

DINIZ, Debora. Zika virus, women and ethics. **Developing world bioethics**, v. 16, n. 2, p. 62-63, 2016b. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dewb.12119>ç. Acesso em 15 de outubro de 2018.

DINIZ, Debora; BRITO, Luciana. Epidemia provocada pelo vírus Zika: informação e conhecimento. **Revista Eletrônica de Comunicação**, Informação e Inovação em Saúde, v. 10, n. 2, junho de 2016. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/1148>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

DINIZ, Debora. **Zika em Alagoas: a urgência dos direitos**. Brasília, LetrasLivres, 2017.

DINIZ, Debora; GUMERI, Sinara; BELAVILACQUA, Beatriz Galli; COOK, Rebecca J.; DICKENS, Bernard M. Zika vírus infection in Brazil and human rights obligations. **International Journal of Gynecology & Obstetrics**. v. 136, n. 1, p. 105-110, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/ijgo.12018>. Acesso em 11 de setembro de 2019.

DINIZ, Debora; AMBROGI, Ilana. Research ethics and the Zika legacy in Brazil. **Developing world bioethics**, v. 17, n. 3, p. 142, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dewb.12175>. Acesso em 15 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/1148>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

DINIZ, Debora. Is there an end to an epidemic? **Developing World Bioethics**, v. 18, n. 2, p. 67-67, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dewb.12195>. Acesso em 20 de março de 2019.

DINIZ, Debora; BRITO, Luciana. **Uma epidemia sem fim. Zika e mulheres**. In: RIFIOTIS, Theophilos; SEGATA, Jean (Orgs). Políticas etnográficas no campo da moral. Alegre: UFRGS, 2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Domínio da vida: aborto, eutanásia e liberdades individuais**. São Paulo, Martins Fontes, 2003.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade. A leitura moral da Constituição norte-americana**. São Paulo, Martins Fontes, 2006.

ESPERIDIÃO, Maria Cleidejane. First draft of on epidemic: how key media players framed Zika. **Reuters Institute Fellowship Paper**. University of Oxford. 2018. Disponível em: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-08/First%20draft%20of%20an%20epidemic%20how%20key%20media%20players%20framemed%20Zika_0.pdf>. Acesso em 18 de outubro de 2019, p. 52.

FANTI, Fabiola. Movimentos sociais, direito e poder judiciário: um encontro teórico. *In*: ENGELLMAN, Fabiano (org). **Sociologia Política das Instituições Judiciais** Porto Alegre: UFRGS, 2017, p. 241-274.

FRIEDMAN, Barry. Dialogue and judicial review. **Michigan Law Review**, v. 91, n. 4, p. 577-682, 1993.

GARCIA, Leila. **Epidemia do vírus zika e microcefalia no Brasil: emergência, evolução e enfrentamento**. Brasília: IPEA, fevereiro de 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8282/1/td_2368.pdf. Acesso em 18 de março de 2019.

GARGARELLA. Full Representation, Deliberation, and Impartiality. *In*: ELSTER, Jon (org). **Deliberative Democracy**. Cambridge University Press, 1998, pp. 260-280.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2019.

MARINHO; Jaqueline Gomes Loureiro. **Experiências maternas no contexto da Síndrome Congênita do Zika na cidade de Campina Grande – Paraíba**. 2018. 130f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Saúde - PPGPS) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2018. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UEPB_251d48258bf4ef75d8cf40196ba877c8. Acesso em: 2 de fevereiro de 2020.

MENDES, Conrado Hübner. Is it all about the last word? Deliberative separation of powers. **Legisprudence**, v. 3, n. 1, p. 69-110, 2009a. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17521467.2009.11424686>. Acesso em: 22 de outubro de 2019.

MENDES, Conrado Hübner. Not the last word, but dialogue: deliberative separation of powers II. **Legisprudence**, v. 3, n. 2, p. 191-246, 2009b. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17521467.2009.11424691?journalCode=rtpl> 19. Acesso em 20 de maio de 2019.

NASCIMENTO, Anália Maria Cavalcanti do. **Sobrecarga em cuidadores de crianças microcefálicas com síndrome da zika congênita**. 2018. Dissertação. (Mestrado em Saúde da Criança e do Adolescente). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2018. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/31836>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020.

FELISBINO-MENDES; Mariana; DE PAULA; Thaianne Fraga; MACHADO; Isis Eloah; OLIVEIRA-CAMPOS; Maryane; MALTA; Deborah. Análise dos Indicadores de saúde sexual e reprodutiva de adolescentes brasileiros, 2009, 2012 e 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**. 2018, p. 21. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/rbepid/2018.v21suppl1/e180013/pt>.

OSÓRIO. Leticia Marques. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. **Revista Direito & Práxis**, Vol. 10, n. 1, 2019 p. 571-592. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39377/28155>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

PICKERILL. **Constitutional deliberation in Congress: the impact of judicial review in a separated system**. Carolina do Norte: Duke University Press Books, 2004, p. 1-10.

RASANATHAN, Jennifer. J; MACCARTHY, Sarah; DINIZ, Debora; TORREELE, Els; GRUNSKIN, Sofia. Engaging Human Rights in the Response to the Evolving Zika Virus Epidemic. **American Journal of Public Health** v. 107, n. 4, p. 525-531, 2017. Disponível em: <https://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2017.303658>. Acesso em 11 de setembro de 2018.

RIBEIRO, Barbara; HARTLEY, Sarah; NERLICH; Brigitte; JASPAL; Rusi. Media coverage of the Zika crisis in Brazil: the construction of a ‘war’ frame that masked social and gender inequalities. **Social Science & Medicine**, v. 200, p. 137-144, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953618300236>. Acesso em 20 de novembro de 2019.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. **Texas Law Review**, Vol. 89: p.1669, 2010. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/108f5de3fe8934b4b2d15554782d502b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=36043>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

RUIBAL, Alba. Social movements and constitutional politics in Latin America: reconfiguring alliances, framings and legal opportunities in the judicialisation of abortion rights in Brazil. **Contemporary social science**, v. 10, n. 4, p. 375-385, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21582041.2016.1236211>. Acesso em 28 de outubro de 2018.

SHAPIRO, Ian. **The state of democratic theory**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2003, p. 1-35.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 250, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari (org). **Relatório final da execução do projeto de pesquisa: “Judicialização da política e demandas por juridificação: o Judiciário frente aos outros poderes e frente à sociedade”**. Belo Horizonte: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2011.

SUNSTEIN, Cass R. Testing Minimalism: A Reply. **Michigan Law Review**, v. 104, n. 1, p. 123-129, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30044500?seq=1>. Acesso em 23 de outubro de 2019.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy. Principles and genealogy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 1-18.

VALE, Paulo Roberto Lima Falcão do. **Experiências de famílias de crianças com microcefalia por Zika vírus**. 2018. 165f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Saúde Coletiva) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2018. Disponível em: <http://tede2.uefs.br:8080/handle/tede/680>. Acesso em 2 de fevereiro de 2020.

VERÍSSIMO, Thereza Cristina Rodrigues Abdalla. **Evolução do Nível de Sobrecarga de Mães de Crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus**. 2019. 83 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia-GO, 2019. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/PUC_GO_e7aaf061222863bb017a287348ec8566. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

VERONESE, Alexandre. A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo. **Escritos (Fundação Casa de Rui Barbosa)**, v. 3, p. 215-265, 2009. Disponível em: http://www.academia.edu/download/38575351/FCRB_Escritos_3_13_Alexandre_Veronese.pdf. Acesso em 20 de março de 2019.

VIANNA, Luiz Werneck et. al. **Introdução**. In: VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Editora Revan, 1999., p. 9-44.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200005&script=sci_arttext. Acesso em 10 de abril de 2019.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, v. 115, p. 1346, 2005. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/WALTCO-5>. Acesso em 18 de maio de 2018.

JORNALÍSTICAS

AMORIM, Felipe. PEC do Teto é aprovada em votação final e congela gastos por 20 anos. **UOL**, Brasília, 13 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/13/pec-que-congela-gastos-do-governo-por-20-anos-e-aprovada-em-votacao-final.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

BAPTISTA, Rodrigo. Familiares criticam MP que prevê pensão para crianças com microcefalia por zika. **Senado Notícias**, 10 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/10/familiares-criticam-mp-que-preve-pensao-para-criancas-com-microcefalia-por-zika>. Acesso em 22 de novembro de 2019.

BARBOSA, Renan. Deputados querem convencer STF a não liberar aborto em caso de zika. **Gazeta do povo**, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/deputados-querem-convencer-stf-a-nao-liberar-aborto-em-caso-de-zika-078uaogp2m5hvm4lrrzz3k419/>. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

BORGES, Iara Faria. Comissão de Assuntos Sociais debate aborto em caso de infecção da grávida por zika vírus. **Rádio Senado**, Brasília, 25 de abr. de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/comissao-de-assuntos-sociais-debate-aborto-em-caso-de-infeccao-da-gravida-por-zika-virus>. Acesso em 06 de dezembro de 2019

BRITO, Debora. Epidemia do vírus zika completa um ano com desafio na área de pesquisa. **Agência Brasil**, Recife e Campina Grande, 08 de novembro de 2016. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/epidemia-do-virus-zika-no-brasil-completa-um-ano-com-desafio-na-area-de>. Acesso em 08 de setembro de 2019.

CARNEIRO, Júlia; GOMES, Luciana. FIOCRUZ anuncia descoberta de possível transmissão do vírus zika por saliva. **BBC Brasil**, Rio de Janeiro, 05 de fevereiro de 2016. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160205_zika_saliva_jp_fd. Acesso em 08 de setembro de 2016.

CASOS de zika no Brasil já chegam a 165.932 em 2016. **VEJA**, 19 de julho de 2016. Disponível em <https://veja.abril.com.br/saude/casos-de-zika-no-brasil-ja-chegam-a-165-932-em-2016>. Acesso em 08 de setembro de 2016.

CCJ vota reajustes para ministros do STF, procurador-geral da República e chefe da Defensoria Pública. **Senado Notícias**, 11 de julho de 2016. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/11/ccj-vota-reajustes-para-ministros-do-stf-procurador-geral-da-republica-e-chefe-da-defensoria-publica>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

CONGRESSO é que deve decidir sobre aborto, afirma Girão. **Senado Notícias**, 17 de maio de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/17/congresso-e-que-deve-decidir-sobre-aborto-afirma-girao>. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

CRIANÇAS com microcefalia que desistirem de processo terão pensão. **Catraca Livre**, 05 de setembro de 2019. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/criancas-com-microcefalia-que-desistirem-de-processo-terao-pensao>. Acesso em 08 de setembro de 2019.

DEPUTADOS e ministros reiteram posição contrária à descriminalização do aborto para mulher com zika. **Câmara dos deputados**, 20 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/557918-deputados-e-ministros-reiteram-posicao-contraria-a-descriminalizacao-do-aborto-para-mulher-com-zika/> Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

ESQUECIDAS e desprotegidas: o impacto do vírus zika nas meninas e mulheres no nordeste do Brasil. **Human Rights Watch**, 12 de julho de 2017. Em: <https://www.hrw.org/pt/report/2017/07/12/306265>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

EXECUTIVO não pode mudar proposta orçamentária da Defensoria, diz ministra. **Consultor Jurídico**, 30 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-30/executivo-nao-mudar-proposta-orcamentaria-defensoria>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Fiocruz divulga carta A PEC 241 e os impactos sobre direitos sociais, a saúde e a vida. **Portal Fiocruz**, Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2016. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-carta-pec-241-e-os-impactos-sobre-direitos-sociais-saude-e-vida>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

LIMA, Jônatas Dias. Deputados agiram para que STF não julgasse aborto em caso de Zika agora. **Gazeta do Povo**, 08 de dezembro de 2016. Disponível em <https://www.semprefamilia.com.br/defesa-da-vida/deputados-agiram-para-que-stf-nao-julgasse-aborto-em-caso-de-zika-agora/>. Acesso em 31 de janeiro de 2020.

MISÉRIA extrema no país cresce e atinge 13,2 milhões de brasileiros. **Correio Brasiliense**, Brasília, 14 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/08/14/interna-brasil,777032/miseria-extrema-no-pais-cresce-e-atinge-13-2-milhoes-de-brasileiros.shtml>. Acesso em 22 de novembro de 2019.

OMS declara zika como emergência mundial. **O Globo**, Rio de Janeiro, 01 de fevereiro de 2016. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/oms-declara-zika-como-emergencia-mundial-18583356>>. Acesso em 05 de dezembro de 2018.

MINISTÉRIO da Saúde confirma terceira morte relacionada ao vírus zika. **G1**, São Paulo, 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2016/02/ministerio-da-saude-confirma-terceira-morte-pelo-virus-da-zika.html>. Acesso em 08 de setembro de 2016.

MENDES, Amanda. Ministério da saúde declara fim da Emergência Nacional para zika e microcefalia. **Portal eletrônico do Ministério de Saúde**, 11 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/28347-ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-nacional-para-zika-e-microcefalia>. Acesso em 29 de agosto de 2019.

PASSARINHO, Nathalia. Câmara aprova reajustes para PGR, Executivo, Legislativo e Judiciário. **G1**, 01 de junho de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/camara-inicia-votacao-de-reajustes-de-impacto-bilionario-servidores.html>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

RAMALHO, Renan. STF mantém autonomia da Defensoria Pública da União. **G1**, 18 de maio de 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/stf-mantem-autonomia-da-defensoria-publica-da-uniao.html>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

RIGHETTI, Sabine. PEC 241 pode congelar pior verba de ciência dos últimos anos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 de out. de 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2016/10/1823062-pec-241-pode-congelar-pior-verba-de-ciencia-dos-ultimos-anos.shtml>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.

SENADO confirma pensão vitalícia para crianças atingidas pelo zika vírus. **Senado Notícias**, 05 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/05/senado-confirma-pensao-vitalicia-para-criancas-atingidas-pelo-zika-virus>. Acesso em 06 de fevereiro de 2020.

SILVEIRA, Daniel. Crise levou 4,5 milhões a mais à extrema pobreza e fez desigualdade atingir nível recorde no Brasil, diz IBGE. **G1**, 06 de nov de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/06/crise-levou-45-milhoes-a-mais-a-extrema-pobreza-e-fez-desigualdade-atingir-nivel-recorde-no-brasil-diz-ibge.ghtml>. Acesso em 22 de novembro de 2019.

SCHREIBER, Mariana. Marco Aurélio critica Toffoli por mudanças na pauta do STF e defende legalizar aborto em caso de zika. **BBC News Brasil**, 06 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48549910>. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. GABINETE DO MINISTRO **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº - 405, DE 15 DE MARÇO DE 2016**. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Estratégia de Ação Rápida para o Fortalecimento da Atenção à Saúde e da Proteção Social de Crianças com Microcefalia. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/05122016/Portaria%20405.pdf. Acesso em 05 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Instrução Operacional Conjunta nº 2 - MS-MDS, de 31 de março de 2016**. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22671119/do1-2016-04-11-instrucao-operacional-conjunta-n-2-ms-mds-de-31-de-marco-de-2016-22670925. Acesso em 01 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº13.301, de 27 de junho de 2016**. Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus Chikungunya e do vírus da zika; e altera a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13301.htm. Acesso em 19 de dezembro de 2019.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 894, DE 4 DE SETEMBRO DE 2019**. Institui pensão especial destinada a crianças com microcefalia decorrente do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2018, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada. Disponível em <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-894-de-4-de-setembro-de-2019-214566522>. Acesso em 08 de setembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **PORTARIA Nº 204, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2016**. Define a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional, nos termos do anexo, e dá outras providências. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt0204_17_02_2016.html. Acesso em 10 de dezembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Síndrome congênita associada à infecção pelo vírus Zika: situação epidemiológica, ações desenvolvidas e desafios, 2015 a 2019**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/dezembro/05/be-sindrome-congenita-vfinal.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Orientações integradas de vigilância e atenção à saúde no âmbito da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional**. Procedimentos para o monitoramento das alterações no crescimento e desenvolvimento a partir da gestação até a primeira infância, relacionadas à infecção pelo vírus Zika e outras etiologias infecciosas dentro da capacidade operacional do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em:

<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/dezembro/12/orientacoes-integradas-vigilancia-atencao.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade cumulada com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 5581**. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Processo Eletrônico, número único 4003652-09.2016.1.00.0000. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5037704>. Acesso em 10 de dezembro de 2019.