

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

CAMILA DE MATTOS DA COSTA

**A POBREZA MENSTRUAL: UM OLHAR PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
DIRECIONADAS ÀS PESSOAS QUE MENSTRUAM
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa
2023

CAMILA DE MATTOS DA COSTA

**A POBREZA MENSTRUAL: UM OLHAR PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
DIRECIONADAS ÀS PESSOAS QUE MENSTRUAM
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas
Machado de Assis, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Bianca Tams Diehl

Santa Rosa
2023

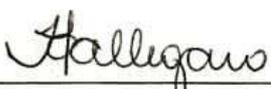
CAMILA DE MATTOS DA COSTA

**A POBREZA MENSTRUAL: UM OLHAR PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
DIRECIONADAS ÀS PESSOAS QUE MENSTRUAM
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora


Prof.^a Dr.^a Bianca Tams Diehl – Orientador(a)


Prof.^a Ms. Raquel Lucilene Sawitzki Callegaro


Prof.^a Dr.^a Sinara Camera

Santa Rosa, 04 de julho de 2023.

DEDICATÓRIA

Dedico o presente estudo para todas as pessoas que menstruam que enfrentam dificuldades de acesso à recursos que garantam a dignidade menstrual.

Aos meus pais, que são a minha maior inspiração para nunca desistir dos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por toda força e sabedoria, bem como por ter me abençoado e iluminado meu caminho durante a graduação.

À minha família, por todo incentivo, apoio e palavras de conforto, por sempre estarem ao meu lado e nunca terem medido esforços para me ajudar.

À minha orientadora por todos os ensinamentos compartilhados.

Ao meu namorado, por todo carinho, compreensão e apoio.

Não são as nossas diferenças que nos dividem. É nossa incapacidade de reconhecer, aceitar e celebrar essas diferenças.

Audre Lorde.

RESUMO

A presente monografia aborda o tema da pobreza menstrual. A delimitação consiste no estudo da pobreza menstrual no Brasil, com foco nas políticas públicas para as pessoas que menstruam sob uma análise da legislação vigente, bem como dos dados fornecidos pelo relatório do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no período entre os anos de 2020 a 2023. Analisando as políticas públicas e considerando os inúmeros impactos da pobreza menstrual, o problema de pesquisa repousa no seguinte questionamento: As políticas públicas atuais são suficientes para erradicar a pobreza menstrual no Brasil? Nesse sentido, a pesquisa objetiva estudar a pobreza menstrual, avaliando as políticas públicas que visam erradicá-la, e as iniciativas sobre o tema, focalizando a desigualdade de gênero, com vistas ao direito de proteção à saúde das pessoas que menstruam, a partir da análise da eficácia social das políticas públicas que buscam assegurar a dignidade menstrual. Justifica-se explorar um tema pouco abordado, que ainda é considerado um tabu, para facilitar o debate e o consequente acesso aos recursos básicos de saúde menstrual para atuais e futuras gerações, garantindo, assim, a dignidade humana. A metodologia aplicada para a realização da pesquisa caracteriza-se como teórico-empírica, de natureza qualitativa no tratamento dos dados bibliográficos e documentais, de cunho explicativo. O trabalho divide-se em dois capítulos. O primeiro, consiste em estudar a desigualdade de gênero, à luz da dignidade humana, para compreender a importância do direito de proteção à saúde das pessoas que menstruam, finalizando com o dever do Estado na garantia da dignidade menstrual. O segundo, apresenta as políticas públicas atuais e a averiguação da eficácia social no combate à pobreza menstrual. Da pesquisa, constatou-se que há dificuldade de criação e de efetivação das políticas públicas para as pessoas que menstruam, porque a pobreza menstrual ainda é considerada um tabu, que também reproduz uma face da desigualdade de gênero. A ineficácia de uma política pública no combate à pobreza menstrual e a desinformação se dão em razão da falta de uma abordagem multidisciplinar, que considere as diversas realidades do Brasil, que podem ser alcançadas por meio de políticas públicas transversais. Logo, resta evidente que as políticas públicas atuais são insuficientes para erradicar a pobreza menstrual no Brasil.

Palavras-chave: Pobreza Menstrual – Políticas Públicas - Desigualdade de Gênero – Dignidade Humana.

ABSTRACT

This monograph addresses the issue of menstrual poverty. The scope of the study focuses on menstrual poverty in Brazil, with a specific emphasis on public policies for menstruating individuals, analyzing the current legislation and data provided by the United Nations Population Fund (UNFPA) and the United Nations Children's Fund (UNICEF) between the years 2020 and 2023. By analyzing public policies and considering the numerous impacts of menstrual poverty, the research problem revolves around the following question: Are the current public policies sufficient to eradicate menstrual poverty in Brazil? In this regard, the research aims to study menstrual poverty, evaluate the public policies aimed at eradicating it, and examine initiatives on the subject, with a particular focus on gender inequality and the right to menstrual health protection, through analyzing the social effectiveness of public policies that seek to ensure menstrual dignity. It is justified to explore a rarely discussed topic, still considered a taboo, in order to facilitate discussion and provide access to basic menstrual health resources for current and future generations, thereby guaranteeing human dignity. The methodology applied in this research is theoretical-empirical, qualitative in nature, utilizing bibliographic and documentary data for explanatory purposes. The work is divided into two chapters. The first chapter involves studying gender inequality in light of human dignity to understand the importance of the right to menstrual health protection, concluding with the state's duty to ensure menstrual dignity. The second chapter presents the current public policies and investigates their social effectiveness in combating menstrual poverty. The research has found that there are difficulties in the creation and implementation of public policies for menstruating individuals because menstrual poverty is still considered a taboo, which also reflects a facet of gender inequality. The inefficiency of a public policy in combating menstrual poverty and the lack of information are due to the absence of a multidisciplinary approach that considers the diverse realities of Brazil, which can be achieved through cross-cutting public policies. Therefore, it is evident that the current public policies are insufficient to eradicate menstrual poverty in Brazil.

Keywords: Menstrual Poverty – Public Policies - Gender Inequality – Human Dignity.

LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS.

% - Por Cento

§ - Parágrafo

ABRASCO - Associação Brasileira de Saúde Coletiva

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Art. – Artigo

CF – Constituição Federal

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

nº - Número

ONU – Organização das Nações Unidas

p. – Página

PL – Projeto de Lei

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUS - Sistema Único de Saúde

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A DESIGUALDADE DE GÊNERO E A BUSCA PELO DIREITO À SAÚDE DAS PESSOAS QUE MENSTRUAM À LUZ DA DIGNIDADE HUMANA	14
1.1 DA DESIGUALDADE DE GÊNERO	14
1.2 DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À SAÚDE	21
1.3 DO DEVER DO ESTADO PARA GARANTIR A DIGNIDADE MENSTRUAL.....	27
2 A EFICÁCIA SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À POBREZA MENSTRUAL: UMA ANÁLISE DA LEI Nº 14.214/2021 E DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS	35
2.1 DA ANÁLISE DA LEI 14.214/2021 E DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS	35
2.2 DOS IMPACTOS DA POBREZA MENTRUAL	42
2.3 DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DA DIGNIDADE MENSTRUAL	48
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	59

INTRODUÇÃO

A pobreza menstrual é um problema multidimensional que assola milhares de pessoas que menstruam. Tal mazela social, apresenta inúmeros impactos no Brasil, envolvendo a escassez de informações, de conhecimentos, de recursos e de infraestrutura para o cuidado do período menstrual.

Assim, o tema da pesquisa é a pobreza menstrual e a delimitação temática busca analisar a pobreza menstrual no Brasil, no período entre os anos de 2020 a 2022, com ênfase nas políticas públicas voltadas para pessoas que menstruam. O propósito é examinar a legislação atual e também utilizar os dados fornecidos no relatório do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e no Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Diante disso, o problema de pesquisa repousa no seguinte questionamento: As políticas públicas atuais são suficientes para erradicar a pobreza menstrual no Brasil? Nesse cenário, foram levantadas duas hipóteses, a saber: uma, a dificuldade de criação e de efetivação das políticas públicas para as pessoas que menstruam está relacionada com o fato de que a pobreza menstrual ainda é considerada um tabu, que também reproduz uma face da desigualdade de gênero; outra, a latente desinformação e ineficácia de uma política pública no combate à pobreza menstrual, se dão em razão de que inexistente uma abordagem multidisciplinar, por meio de políticas públicas transversais.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a pobreza menstrual no Brasil, tendo em vista as atuais políticas públicas. De forma específica, busca-se estudar a desigualdade de gênero, a fim de compreender a relevância do direito à saúde e proteção para as pessoas que menstruam, considerando a dignidade humana. Outrossim, pretende-se examinar a eficácia social das políticas públicas voltadas para garantir a dignidade menstrual, a partir da legislação vigente e dos projetos legislativos.

O trabalho se justifica em função da pobreza menstrual ser uma grave mazela social, que afeta milhares de pessoas que menstruam. Nesse sentido, necessário

estudar o tema, à luz das políticas públicas existentes, bem como da legislação vigente, vez que ambas visam proteger as pessoas que menstruam.

É importante trazer o assunto à baila, para dar visibilidade e alcançar mais pessoas, com o intuito de informá-las sobre a pobreza menstrual, especialmente às pessoas que menstruam de baixa renda, em situação de vulnerabilidade econômica e social, que são fortemente atingidas.

Em relação a metodologia utilizada, quanto à sua natureza, define-se como de teórico-empírica. A produção de dados deu-se por meio de documentação indireta, a partir de pesquisa bibliográfica em fontes secundárias como livros, arquivos científicos e relatórios. Desse modo, desenvolveu-se uma pesquisa de cunho educacional, na tentativa de juntar informações a respeito da temática.

Ademais, o plano de análise e de interpretação dos dados empregado foi o método de abordagem hipotético-dedutivo, considerando a lacuna de informações a respeito da temática, sobre a qual fora formulado hipóteses. Nessa perspectiva, na análise e interpretação dos dados foi observado os fenômenos abrangidos pela pobreza menstrual.

Para tanto, o trabalho foi construído em dois capítulos, cada qual com três seções. Assim, o primeiro se refere a uma análise da desigualdade de gênero, considerando a dignidade humana, a fim de compreender a relevância do direito constitucional à saúde para as pessoas que menstruam, bem como examinar o papel do Estado em assegurar a dignidade menstrual.

Por conseguinte, o segundo capítulo apresenta um estudo das políticas públicas na abordagem da pobreza menstrual, investigando as propostas legislativas brasileiras, destacando a Lei nº 14.214/2021. É abordado também os impactos da pobreza menstrual e analisado a eficácia social das políticas públicas brasileiras.

O desenvolvimento deste estudo tem o intuito de trazer esclarecimento sobre a pobreza menstrual, desvelando um assunto ainda tabu social, considerando que informações sobre o ato de menstruar são escassas e que tal fator se relaciona com a desigualdade e as discriminações de gênero. Nesse contexto, é importante analisar as políticas públicas que buscam assegurar a dignidade menstrual das pessoas que menstruam no Brasil.

1 A DESIGUALDADE DE GÊNERO E A BUSCA PELO DIREITO À SAÚDE DAS PESSOAS QUE MENSTRUAM À LUZ DA DIGNIDADE HUMANA

A pobreza menstrual apresenta-se como um problema multidimensional que envolve a falta de acesso a recursos de higiene e de infraestrutura para o cuidado do período menstrual. A problemática, além dos impactos na saúde, também demonstra que informações sobre o ato de menstruar são escassas, sendo que tal fator se relaciona com a desigualdade e as discriminações de gênero.

Desse modo, as pessoas que menstruam, sobretudo aquelas em situação de vulnerabilidade social e econômica, são atingidas por um problema que acompanha a construção de uma sociedade baseada nos ideais patriarcais. À vista disso, o primeiro capítulo destina-se a estudar a desigualdade de gênero, à luz da dignidade humana, para compreender a importância do direito de proteção à saúde das pessoas que menstruam¹. Por fim, será analisado o dever do Estado na garantia da dignidade menstrual.

1.1 DA DESIGUALDADE DE GÊNERO

Inicialmente, para entender a importância do direito constitucional de proteção à saúde no combate à pobreza menstrual, à luz da dignidade humana, faz-se necessário analisar a desigualdade de gênero. Isso porque, historicamente a sociedade foi baseada em um sistema que favorece a figura masculina e às suas necessidades.

A construção da visão patriarcal criou um conjunto de crenças limitadoras e restritivas, em que a autonomia das mulheres era baseada na vontade dos homens. Verifica-se que a própria consciência feminina sofre constantes interferências externas, da sociedade patriarcal ainda fortemente arraigada (BUSSINGUER; SALVADOR, 2022).

O patriarcado é marcado pela dominação dos homens e desencadeia não só relações desiguais, mas também limita pessoas do sexo biológico feminino conhecer aspectos do corpo e à sua fisiologia. Inclusive, segundo Heleieth Saffioti “[...] as relações patriarcais, suas hierarquias, sua estrutura de poder contaminam toda a

¹ Utiliza-se pessoas que menstruam, pois o termo engloba não só mulheres e meninas, mas também homens trans e pessoas não binárias que menstruam (UNFPA; UNICEF, 2021).

sociedade, o direito patriarcal perpassa não apenas a sociedade civil, mas impregna também o Estado.” (SAFFIOTI, 2015, p. 58).

Nesse contexto desigual, caracterizado pela dominação masculina, é possível entender que quando a mulher sente repulsa e vergonha pelo período menstrual, esse pensamento não é autônomo (BUSSINGUER; SALVADOR, 2022). Em outras palavras, tal sentimento não emerge genuinamente das pessoas que menstruam, mas vem da desigualdade de gênero, fruto da sociedade patriarcal, que impõe certo estigma e constrangimento sobre o assunto.

As pessoas que menstruam no período menstrual sofrem alterações hormonais que afetam os sentimentos e o corpo, porém não se sentem à vontade para falar sobre, visto que ainda é tabu social. Nesse sentido, Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Raíssa Lima e Salvador explicam que:

Sobre a menstruação em si, como evento de natureza feminina inserido nesse cenário de prevalência da divisão sexual da sociedade, constata-se que essa intercorrência biológica na vida da mulher não poderia passar despercebida pelos esforços malignos que florescem a partir da ordem de gênero mencionada, desencadeando processos sociais que beiram a uma verdadeira violação da dignidade humana nos dias atuais. (BUSSINGUER; SALVADOR, 2022, p.4).

Assim, compreende-se que o fato de a sociedade ser baseada em relações patriarcais contribuiu para que a menstruação fosse considerada um tema de vergonha e uma ferramenta de controle do corpo feminino. Ademais, com base no estudo realizado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) é comum utilizar eufemismos no lugar da menstruação como “estar naqueles dias”, o que intensifica os tabus e mitos danosos às pessoas que menstruam (UNFPA; UNICEF, 2021). Em relação a isso, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva, expõe que:

A menstruação é um tema e um fato que uma cultura misógina sempre colocou à margem, sendo objeto de repulsa e estigma, sendo assunto tabu em muitas famílias, serviços de saúde, escolas, poderes públicos e mídia. Por isso, muitas mulheres vivem essa dimensão de seus corpos em situação de solidão, desconhecimento e vergonha. A menstruação que “vaza” é situação que constrange a mulher e que a expõe a comentários ridicularizadores. (ABRASCO, 2021, n.p.).

A estigmatização e a desinformação da menstruação constituem reflexos da desigualdade de gênero. O grau de discriminação acerca do tema torna notório,

consoante Bussinguer e Salvador, que “[...] a menstruação ainda carrega consigo um considerável estigma social, tal qual, devido à manifesta desigualdade social no Brasil.” (BUSSINGUER; SALVADOR, 2022, p. 2). No tocante a desigualdade, Bussinguer e Salvador destacam que:

Infelizmente, estamos inseridos em uma sociedade que desnaturaliza o processo da menstruação, bem como outros fatores relativos à fisiologia feminina e ao seu comportamento emocional, como se a experiência biológica de ser mulher fosse completamente estranha, errada e até mesmo imunda. Isso faz com que a jornada reprodutiva feminina caia em esquecimento, bem como que a sua necessidade por informação e por recursos adequados às suas circunstâncias de gênero seja, por sua vez, integralmente ignorada. (BUSSINGUER; SALVADOR, 2022, p.3).

Dessa forma, a dificuldade de acesso ao direito à saúde apresenta como causa a desigualdade de gênero, pois o processo de envergonhamento restringe as pessoas que menstruam buscar informações sobre seus direitos. Inclusive, conforme exposto no relatório do UNFPA e UNICEF “[...] é evidente que entraves para acessar direitos menstruais representam barreiras ao completo desenvolvimento do potencial das pessoas que menstruam.” (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 5).

Nota-se que a desigualdade de gênero permeia a realidade social brasileira, uma vez que está relacionada com condutas que naturalizam situações de hierarquia entre o homem e a mulher e conseqüente processos classificatórios de discriminação. Tal fato faz com que questões biológicas e ligadas ao corpo feminino sejam vistas com menor importância. Sobre o tema, Daniel Viana Teixeira aponta:

O limitado sucesso da ação institucional voltada à promoção da igualdade entre gêneros pode ser debitado ao fato de ela encarar os processos discriminatórios como orientados por escolhas motivadas arbitrariamente pelo gênero, pura e simplesmente, quando, em verdade, eles guardam relação com a própria estrutura social, moldada, ao longo dos séculos, segundo interesses, necessidades e pontos de vista primordialmente masculinos. (TEIXEIRA, 2010, p. 9).

Ou seja, tanto a dificuldade de acesso a direitos voltados a igualdade de gênero, quanto a falta de informação sobre a menstruação, representam condutas motivadas por uma estrutura patriarcal, que historicamente prevalece as necessidades masculinas.

No que se refere a desigualdade de gênero, é importante diferenciar sexo de gênero. Segundo Tamara Amoroso Gonçalves, “[...] o sexo estaria no campo da

natureza, enquanto que o gênero no campo da cultura.” (GONÇALVES, 2011 p. 44). Ou seja, o termo gênero abrange as diferenças constituídas no plano social, histórico e cultural. Em tais planos, a partir das disputas de poder, se caracterizam as relações sociais (BONETTI; ABREU, 2011). Nessa perspectiva, Saffioti acrescenta que:

A desigualdade, longe de ser natural, é posta pela tradição cultural, pelas estruturas de poder, pelos agentes envolvidos na trama de relações sociais. Nas relações entre homens e entre mulheres, a desigualdade de gênero não é dada, mas pode ser construída, e o é, com frequência. (SAFFIOTI, 2015, p. 76).

A distinção entre gênero e sexo é importante para não relacionar questões biológicas, contidas no termo sexo, junto ao gênero (BONETTI; ABREU, 2011). Isso porque, conforme já mencionando, a questão que envolve a desigualdade de gênero não é algo natural, mas sim construído historicamente por meio das relações sociais.

Dessa forma, o gênero é uma construção cultural, produto das relações sociais. Ao estudar tais relações, compreende-se as condições desiguais no exercício de poder, o que implica nos efeitos sobre a saúde das pessoas que menstruam. Baseado nisso, vale mencionar o comentário de Dulce Ferraz e Juny Kraiczky:

Se gênero é uma das dimensões organizadoras das relações sociais que produz desigualdades, então a política de saúde construída no âmbito do SUS deve reconhecer a existência dessas desigualdades e respondê-las, com vistas à promoção da equidade de gênero. (FERRAZ; KRAICZYK, 2010, p. 2).

Cabe acrescentar também que quando a expressão gênero é utilizada como parte das políticas públicas de saúde, não é sobre diferenças biológicas entre homens e mulheres, mas sobretudo como a sociedade lida em casos de adoecimento (SCHRAIBER; GOMES; COUTO, 2005). É comum, por exemplo, relacionar fragilidade e submissão como características femininas, o que gera impactos negativos na saúde.

O termo gênero, segundo Gonçalves, foi incorporado pelos movimentos sociais e por antropólogas feministas. Essa terminologia reforçou a desconstrução da ideia de que as diferenças nos papéis sociais dependiam do sexo biológico. Vale mencionar também que os estudos de gênero se inserem em projetos políticos que visam provocar as desigualdades de poder historicamente construídas entre homens e mulheres (GONÇALVES, 2013). Ainda, com relação a desigualdade de gênero, Gonçalves explica:

A partir da antropologia, formou-se uma corrente feminista que, ao adotar uma orientação estrutural-simbólica, localizou as desigualdades sexuais e opressões à mulher na cultura e na estrutura social, entendendo que o estabelecimento de dicotomias entre natureza e cultura se dava a partir das experiências e relações humanas e dos significados atribuídos a esses campos, que também geravam uma cisão entre público e privado, com valorações particulares e distintas para cada esfera. (GONÇALVES, 2013, p. 43).

Percebe-se que os movimentos feministas foram essenciais na luta contra as desigualdades e discriminações de gênero. Por conseguinte, os movimentos sociais propostos pelas mulheres exigem um olhar crítico das relações sociais, principalmente no que tange à estrutura patriarcalizada. Nesse campo, Telma Gurgel elucida que:

No conjunto dos questionamentos em torno do papel e desafio do feminismo como movimento de contrapoder, o debate sobre estratégia assume, sem dúvida, uma importante centralidade e exige do movimento uma reflexão crítica de sua teoria e práxis social. O desafio é desenvolver simultaneamente a crítica ao Estado e ao capitalismo, sem perder de vista as demais questões que constroem a identidade compartilhada das mulheres, seja na reivindicação de direitos sociais, seja no processo de oposição à estrutura patriarcalizada da sociedade. (GURGEL, 2014, p. 72).

O feminismo, mostra-se como um importante movimento social na busca de direitos civis e políticos das mulheres. É nesse contexto que as questões de gênero passaram a ser um processo de busca e afirmação por reconhecimento dos direitos humanos das mulheres (GONÇALVES, 2013). A autora, Tamara Amoroso Gonçalves, também acrescenta que:

Em um panorama geral, nota-se que a partir da década de 1970 foram sendo aprovadas normas jurídicas específicas para mulheres. Embora muito ainda se discuta em relação à suposta neutralidade de gênero na definição de normas jurídicas, é notório o fato de que a não determinação das mulheres como sujeitos de direitos obstrui sobremaneira, na prática, o exercício desses direitos pela população feminina, que não encontra lastros jurídicos para suas eventuais demandas judiciais ou reivindicações de quaisquer espécies em outras esferas – como perante o Poder Executivo, por exemplo. (GONÇALVES, 2013, p.32).

As discussões do termo gênero iniciaram por impulso de teóricas feministas que visavam desconstrução de teorias fundadas em aspectos biológicos, os quais determinavam os papéis sociais restritos para homens e mulheres (GONÇALVES, 2013). Assim, percebe-se que por existir certa neutralidade de gênero na definição de normas jurídicas, tal fato corroborou para a obstrução de direitos para a população feminina. Nesse sentido, para Tamara Amoroso Gonçalves:

Importa notar que os estudos de gênero inseriam-se (e ainda se inserem) em um projeto político que visa implodir as assimetrias de poder historicamente construídas entre homens e mulheres. Ao longo do tempo, foram incorporadas a essa discussão também perspectivas de outras etnias e de classe social, complexificando a questão e conjugando a formação de hierarquias a partir do estabelecimento de valorações fundadas nestas três categorias, em intersecção. (GONÇALVES, 2013, p.42).

Ademais, a luta feminista e a reivindicação de direitos sociais, como o direito a saúde, abrange as questões de desigualdade de gênero, sobretudo para as pessoas que menstruam. Isso porque, culminam no estigma da menstruação, intensificando ainda mais os impactos da pobreza menstrual. Ainda sobre a desigualdade de gênero e tabu da menstruação, o relatório da UNFPA e UNICEF ressalta que:

São muitas imposições culturais a partir do momento que uma pessoa menstrua pela primeira vez. Diz-se que ela “agora é mulher”, ordena-se que “feche as pernas” e se comporte como “mocinha”, não reconhecendo que essas meninas ainda são crianças e não deveriam ser expostas a crenças tão limitadoras e restritivas, expondo-as a tabus e sentimentos de vergonha. Esse processo de envergonhamento pode restringir a participação em atividades esportivas, bem como limitar as brincadeiras e a convivência com seus amigos, atos simples e tão importantes para o desenvolvimento da criatividade, coordenação motora, percepção espacial, socialização, entre outras competências importantes. (UNFPA; UNICEF, 2021).

Nesse sentido, verifica-se que meninas no momento da menarca² são expostas aos preconceitos e desinformação da menstruação. Tal fato limita a participação em atividades importantes, bem como restringe o desenvolvimento social das pessoas que menstruam. Por isso, demonstra-se de suma importância políticas públicas que combatam a desigualdade de gênero.

De acordo com Tamara Amoroso Gonçalves “[...] todas as formas de obstrução ao pleno exercício de direitos, por parte das mulheres, podem ser consideradas uma forma de discriminação contra as mulheres.” (GONÇALVES, 2013, p. 105). Nesse viés, a pobreza menstrual é uma forma de discriminação, uma vez que dentre os inúmeros impactos negativos, a desigualdade de gênero perpetua, fazendo com que as pessoas que menstruam tenham menos oportunidades.

A desigualdade de gênero foi um fator que ratificou o estigma cultural sobre a menstruação. Por conseguinte, as imposições sociais patriarcais contribuíram para

² Primeira menstruação. Faz parte da puberdade e é um marco não só do início da produção hormonal cíclica, que seguirá até a menopausa, mas também de atribuições sociais e culturais na vida das meninas (BAHIA, 2021, p. 10).

limitar e restringir o tema da menstruação, fazendo com que os direitos das mulheres fossem taxados como menos importantes. Assim, a ausência informações e discussão sobre tema repercute ainda hoje, uma vez que permanecem os obstáculos para garantir a dignidade menstrual.

Segundo uma pesquisa da ONU Mulheres, em matéria de igualdade de gênero, os avanços são lentos, em razão das lacunas de financiamento que em alguns países chegam a 90% (ONU MULHERES, 2015). Por conseguinte, para transformar normas eficazes no combate à desigualdade de gênero, conforme Orlando Fernandes Dias Neto e Juliana Marteli Fais Feriato, dever existir “[...] planejamento financeiro do Estado, de modo a alocar os recursos públicos de forma mais eficiente para a redução das desigualdades de gênero.” (NETO; FERIATO, 2018, p. 423). Outrossim, cabe apontar o papel das ciências jurídicas como instrumento para enfrentar as desigualdades, consoante Teixeira afirma:

Dela se espera muito mais que uma mera atividade descritiva de uma realidade normativa previamente dada, mas sim o trabalho de atualização dos conteúdos significativos associados aos princípios fundamentais que alicerçam a ordem jurídica, entre os quais o da igualdade entre os gêneros. (TEIXEIRA, 2010 p.12).

Sendo assim, o gênero mostra-se como elemento que define as práticas sociais. Além do mais, de acordo com Marcia Thereza Couto e Romeu Gomes, a discussão da perspectiva de gênero aponta para a complexidade de elaborar políticas de saúde que visam à equidade de gênero (COUTO; GOMES, 2012). Portanto, é importante que as políticas públicas na saúde considerem não só as diferenças nos sexos biológicos, mas também a dimensão social do processo de adoecimento.

Verifica-se ainda que as mulheres por muitos anos desempenharam papéis secundários, arraigado por um modelo patriarcal. Tal fato corroborou para que a menstruação fosse considerada um tema de vergonha, bem como reforçou a banalização da vulnerabilidade das pessoas que menstruam (BOFF *et al.*, 2021).

Outrossim, compreende-se que a desigualdade de gênero tende a intensificar outras desigualdades sociais tornando a pobreza menstrual, no Brasil, um problema ainda maior, especialmente se consideradas as interseccionalidades³ estruturais do

³ De acordo com Lucía Rios Bellagamba, “[...] a interseccionalidade é a interação entre dois ou mais fatores sociais que definem uma pessoa. Questões de identidade como gênero, etnia, raça, localização geográfica ou mesmo idade não afetam uma pessoa separadamente. Ao contrário: combinam-se de diferentes formas, gerando diversas desigualdades (ou vantagens).” (BELLAGAMBA, 2022, n.p).

país. Com isso, o próximo item desse capítulo destina-se a abordar o direito à saúde das pessoas que menstruam.

1.2 DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À SAÚDE

No Brasil, instituído em 1984, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, representou um marco na introdução da dimensão de gênero na política de saúde (OSIS, 1998). O programa foi importante para incluir todas as necessidades das mulheres na saúde e não apenas aquelas voltadas à saúde reprodutiva.

Todavia, nos últimos anos, percebe-se que a desigualdade de gênero ainda é um fator que impacta negativamente a saúde das pessoas que menstruam. Exemplo disso, a saúde menstrual ser um tema pouco debatido na sociedade. Nesse sentido, o estudo da UNFPA e UNICEF expressa:

O desconhecimento sobre o cuidado da saúde menstrual pode afetar mesmo as pessoas que não estão em situação de pobreza. Elas podem enfrentar a falta de produtos para a adequada higiene menstrual por considerarmos o absorvente como um produto supérfluo ou ainda porque, em geral, meninas de 10 a 19 anos não decidem sobre a alocação do orçamento da família, sobrando pouca ou nenhuma renda para ser utilizada para esse fim, i.e., a compra de produtos e insumos que ajudem a garantir a dignidade menstrual. (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 5).

À vista disso, para garantir dignidade menstrual é necessário, antes de tudo, debater o tema tanto no âmbito familiar, quanto institucional. Isso porque, o problema da pobreza menstrual pode afetar até pessoas que não estão em situação de pobreza, já que o absorvente nem sempre é visto como um produto imprescindível e quando analisado sob o viés financeiro, a alocação de recursos para comprar produtos de higiene permanece em segundo plano.

Nesse contexto, o estudo elaborado pelo Relatório da UNFPA e UNICEF, aponta que cerca de 13,6 milhões de habitantes vivem em condições de extrema pobreza no Brasil e cerca de 51,5 milhões de pessoas estão abaixo da linha de pobreza, com menos de R\$ 436,00 ao mês (UNFPA; UNICEF, 2021). Os dados demonstram que alocar do orçamento familiar um valor para comprar absorventes mostra-se impossível para milhares de famílias brasileiras, considerando outras necessidades tidas como prioritárias, notadamente quando quem chefia a família é um homem.

Os números também chamam a atenção quanto ao saneamento básico, pois conforme dados da UNFPA e UNICEF “[...] 6,5 milhões de meninas que vivem em casas em que o escoadouro não está ligado à rede.” (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 23). Assim sendo, segundo Beatriz Flügel Assad, “[...] por conta de necessidades biológicas específicas, as mulheres tendem a ser mais afetadas pela falta de saneamento básico e de acesso à água tratada.” (ASSAD, 2021, p. 3). Assad, explica que:

[...] o órgão genital feminino possui uma microbiota em constante equilíbrio e, assim, demanda uma higiene correta para a prevenção de infecções. A importância da higiene pessoal se intensifica durante a gravidez e os períodos de menstruação. Uma pessoa que menstrua precisa, por exemplo, trocar de absorvente descartável – caso seja este o método utilizado – algumas vezes ao dia para conter o fluxo e evitar doenças. (ASSAD, 2021, p.3).

As pessoas que menstruam, por questões biológicas, carecem de maiores cuidados, pois durante o período de menstruação, a simples troca de absorvente é capaz de prevenir doenças. Os dados demonstram que implementar um tratamento adequado ao problema da pobreza menstrual, seja pela garantia de absorventes gratuitos, seja pelo acesso ao saneamento básico de qualidade, corresponde à necessidade de enfrentar as desigualdades no país, sobretudo para evitar os impactos na saúde às futuras gerações (UNFPA; UNICEF, 2021). Nesse sentido, Bussinguer e Salvador entendem que:

A falta de saneamento básico adequado, de abastecimento de água potável, de acesso a banheiros com privacidade, da não obtenção de produtos menstruais e de higiene, bem como a desinformação sobre o evento menstrual, coadunam para a sustentação de um panorama em que a vivência orgânica das mulheres deve ser entregue à precariedade e ao descaso, sofrendo um processo contínuo de desumanização da sua fisiologia e desnaturalizando-se por completo a menstruação, sob uma perspectiva que celebra o silenciamento e o apagamento da experiência feminina, como se fosse de menor importância social. (BUSSINGUER; SALVADOR, 2022, p. 13).

Desse modo, as pessoas que menstruam, para enfrentar a precariedade menstrual, diante da ausência de informações, recursos higiênicos e de infraestrutura, utilizam métodos inadequados no cuidado da menstruação. Segundo relatório da UNFPA e UNICEF, a ausência de acesso adequado a produtos de higiene menstrual leva as pessoas que menstruam usarem soluções improvisadas para conter o

sangramento, como, por exemplo, uso de panos velhos, jornal, roupas usadas e até, em alguns casos, miolo de pão (UNFPA; UNICEF, 2021).

De acordo com Isabela Maria de Resende Cavalcante, os impactos na saúde variam desde problemas acerca de questões fisiológicas, como alergia e irritação da pele e mucosas, até infecções urogenitais como a cistite e a candidíase (CALVACANTE, 2021). Relacionado a saúde menstrual, Cavalcante também expõe que:

No livro “A doença”, de Giovanni Berlinguer, o conceito de saúde definido por Alessandro Seppilli é “a condição harmoniosa de equilíbrio emocional, físico e psíquico do indivíduo integrado dinamicamente no seu ambiente natural e social”. Esta condição é impossível quando mulheres, meninas e pessoas que menstruam não possuem infraestrutura e informação adequada sobre a menstruação. (CALVACANTE, 2021, n.p.).

Neste ponto, o direito fundamental de proteção à saúde integra a busca pela dignidade menstrual, uma vez que o acesso a itens básicos de higiene previne doenças. Além disso, a escassez de recursos afeta a saúde física, pois as pessoas que menstruam buscam alternativas banais e inadequadas que podem causar alergias, infecções e outras complicações, como também, prejudica a saúde mental.

Segundo o estudo realizados pela UNFPA e UNICEF, a menstruação pode causar desconfortos, insegurança e estresse, contribuindo, assim, para aumentar a discriminação que as pessoas que menstruam sofrem (UNICEF, 2021), pois, via de regra, tais sentimentos não são levados em consideração e, quando externados e verbalizados, ainda são alvo de críticas e de julgamentos. Tal entendimento, vai ao encontro do que consigna Ana Franco do Nascimento:

O direito à saúde, portanto, é inerente ao direito à vida e abrange a saúde física e mental, devendo ser proporcionado por meio de políticas de tratamento e de prevenção, assistência médica, psicológica e jurídica por todos os entes da federação, para que haja efetividade na garantia do referido direito a todos e que seja observado o princípio da igualdade material, que considera cada caso concreto, bem como que seja garantido o mínimo existencial. (NASCIMENTO, 2017, n.p.).

Nesse sentido, o direito à saúde, por meio das políticas públicas, deve proporcionar tanto assistência à saúde física, quanto a saúde psicológica, observando o mínimo existencial, bem como o atendimento integral inserido na Constituição

Federal, já que se trata de um princípio que norteia o direito à saúde (DE MOURA, 2013).

Diante dos danos físicos e emocionais, o relatório da UNFPA e UNICEF ressalta que a educação menstrual deve ser melhor difundida, pois refere-se a uma ferramenta essencial para proporcionar conhecimento e consequente autonomia das jovens ao controle do próprio corpo. No caso, a pesquisa abrange a dignidade menstrual e associa com o direito à autonomia corporal e à autodeterminação, considerando o desenvolvimento e o bem-estar de menstruantes, principalmente as mais vulneráveis (UNFPA; UNICEF, 2021). Ainda sobre os impactos na saúde, Carla Gabriela Cruz Ribeiro, Sharina Noletto Santos e Lara de Paula Ribeiro explicam que:

A pobreza menstrual como condição de saúde pública se manifesta nas possíveis consequências que a mulher pode sofrer, tais como vulvovaginites, infecção do trato urinário, dentre outras complicações, se não cuidadas essas infecções e o agravamento de alguns destes quadros pode, inclusive, levar à morte. (RIBEIRO; SANTOS; RIBEIRO, 2021, p. 9).

Por conseguinte, compreende-se que o direito à saúde está relacionado aos direitos sociais, da segunda geração que advém para minimizar as desigualdades existentes. Assim, é dever do Estado, mediante políticas sociais e econômicas, garantir saúde pública de qualidade para todos. O direito fundamental de proteção à saúde, está tipificado no Artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, nos seguintes termos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar que antes de ser promulgada a Constituição Federal de 1988 os serviços de saúde eram destinados apenas a determinados grupos (DE MOURA, 2013). De acordo com Elisângela Santos de Moura, ficavam de fora, “[...] as pessoas quem não possuíam condições financeiras para custear o seu tratamento de forma particular e os que não contribuía para a Previdência Social.” (DE MOURA, 2013, p.1).

Embora a Constituição Federal de 1988 represente um marco histórico da proteção constitucional à saúde, ainda existem lacunas quanto a especificação do

objeto deste direito, o que dificulta a concretização do direito fundamental à saúde (DE MOURA, 2013). Nesse sentido, Elisângela Santos de Moura aponta que:

A importância de delimitar o tema exsurge quando se tem em vista que a Constituição Federal, no Art. 196, adotou o conceito amplo de saúde ao incumbir o Estado do dever de elaborar políticas sociais e econômicas que permitam o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde. (DE MOURA, 2013, p.10).

A Constituição Federal também trouxe no seu Art. 198, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual é responsável por estabelecer serviços públicos de atendimento integral e priorizar atividades preventivas com a participação da comunidade (BRASIL, 1988). Vale acrescentar também, que o texto constitucional não só definiu a saúde como direito fundamental, mas também detalhou o SUS como meio procedimental de executar o direito fundamental constitucionalmente garantido (PEDRA; MORAES, 2011).

Em relação as atribuições do SUS, com base no Art. 200 da Constituição Federal de 1988, compete ao Sistema fiscalizar e controlar as atividades que compreendem a saúde, participar da política e da execução das ações de saneamento básico, cooperar com a produção de medicamentos, bem como buscar pela inovação na saúde (BRASIL, 1988).

Além disso, segundo De Moura, “[...] a universalização dos serviços públicos de saúde foi resultado da influência do movimento sanitário na Assembleia Constituinte de 1987.” (DE MOURA, 2013, p. 2). Apesar do princípio da universalidade não estar expresso em dispositivo constitucional, pode ser extraído do Art. 196 da Constituição Federal de 1988 (DE MOURA, 2013).

No entanto, conforme Ribeiro, Santos e Ribeiro, “[...] a efetividade desse direito é diariamente questionada no Brasil, pois mesmo determinado na Constituição Federal o direito a saúde não tem efetividade e usufruto para todas as pessoas.” (RIBEIRO; SANTOS; RIBEIRO, 2021, p. 11). Dentro dessa questão, Bussinguer e Salvador pontuam que:

[...] a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) versa expressamente sobre a garantia da dignidade da pessoa humana em seu artigo 1º, III, bem como dispõe em seu artigo 6º, caput, sobre a proteção aos direitos sociais da saúde e da educação, pilares de uma Constituição Federal que pretende a valorização da democracia e dos direitos humanos. (BUSSINGUER; SALVADOR, 2022, p. 2).

Com base nisso, percebe-se que o direito à saúde apesar de estar constitucionalmente previsto, está longe de garantir a dignidade menstrual. Isso porque, ainda que a menstruação seja um fator biológico, a pobreza menstrual e toda desinformação sobre a saúde íntima, conforme Bussinguer e Salvador “[...] geram um impacto negativo à previsão constitucional da dignidade da pessoa humana e do direito à saúde das mulheres brasileiras.” (BRUSSINGUER; SALVADOR, 2022, p.3).

O direito à saúde como direito fundamental social, segundo Emerson Affonso da Costa Moura e Fabrizia da Fonseca P. Bittencourt Ordacgy, “[...] ocasiona a reconfiguração da saúde pública de forma a garantir a prestação de bens, utilidades e serviços necessários à sua fruição.” (MOURA; ORDACGY, 2014, p.12). Os autores ainda complementam que:

Para garantir tais políticas públicas, a Constituição Federal vincula a aplicação mínima de recursos a ações e serviços públicos de saúde, inclusive, prevendo a intervenção da União nos Estados e Distritos Federais e dos Estados nos Municípios para garantir o investimento do mínimo exigido das referidas receitas. (MOURA; ORDACGY, 2014, p.12).

Além disso, cabe apontar que desde 2014 a ONU reconhece a higiene menstrual como uma questão de saúde pública (SENADO, 2021). Por essa consideração, destaca-se a importância de distribuir absorventes gratuitamente em postos de saúde, pois a negação desse direito impede que a sociedade seja pautada pela equidade e justiça social (BEZERRA *et al.*, 2021) o que evidencia ser contrário aos preceitos constitucionais.

Dessa forma, a pobreza menstrual está intimamente ligada a questão da saúde, pois o acesso a produtos de higiene, à água e ao saneamento não podem ser vistos como bens de luxo, mas de saúde pública (BONFIM *et al.*, 2021). Nesse sentido, Mariana Lopes da Silva Bonfim e outras autoras acrescentam que:

O direito à saúde, considerado um direito multidimensional, além de indispensável para o exercício dos demais direitos, não inclui apenas cuidados com a saúde ou o não estado de doença, mas compreende vários outros níveis, incluindo o acesso a água e saneamento e outros subjacentes, como instalações, bens, serviços e condições especialmente as seções mais vulneráveis ou marginalizadas da população, sem discriminação. (BONFIM, *et al.*, 2021, p.8).

Nesse contexto, o direito à saúde, compreende não só os cuidados com doenças, mas também inclui o acesso ao saneamento básico. É por isso que desde a

Constituição Federal de 1988 existe uma preocupação em relação a garantia do financiamento da saúde. A obrigação de aplicar uma quantia mínima no orçamento da seguridade social destaca a importância dada aos serviços e ações de saúde (DE MOURA, 2013).

Verifica-se também que a pobreza menstrual impacta as pessoas em vulnerabilidade econômica e social tanto na saúde quanto na educação e no trabalho, tendo em vista que a falta de produtos de higiene, acesso à água e saneamento básico, forçam a exclusão (BONFIM *et. al.*, 2021). Os referidos direitos, quando deixam de ser assegurados inviabilizam a vida digna e ainda leva as pessoas que menstruam a não participar plenamente da vida pública. Tal situação pode “[...] ocasionar perda econômica e evidente atraso para um futuro mais justo, próspero e sustentável para toda a sociedade.” (BONFIM *et. al.*, 2021, p.9).

Assim, destaca-se que a simples distribuição de absorventes em escolas e unidades básicas de saúde é uma das possíveis alternativas para efetivar os direitos social à saúde para as pessoas que menstruam. Pensando nisso, é imprescindível que os poderes executivos e legislativos colocam à frente as questões da precariedade menstrual para garantir saúde de qualidade e, conseqüentemente, vida digna às pessoas que menstruam. Nesse sentido, o dever do Estado para garantir a dignidade menstrual, será abordado no próximo item desse capítulo.

1.3 DO DEVER DO ESTADO PARA GARANTIR A DIGNIDADE MENSTRUAL

O legislador, no Art. 196 da CF/88 ao assegurar o direito à saúde, deixou claro o dever do Estado em garantir o acesso igualitário às ações que visem a redução de risco à doença. Contudo, cabe diferenciar direitos e garantias fundamentais. Os direitos referem-se aos bens e vantagens estabelecidos na norma constitucional, ao passo que as garantias são os instrumentos por meio dos quais se assegura o exercício dos direitos (DUTRA; SOARES, 2015). Nesse plano da dimensão prestacional, Adriano Sant'Ana Pedra e Diego Pimenta Moraes expõem que:

O dever do Estado de promoção à saúde se concretiza pelas normas e políticas públicas de regulamentação organização do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no que concerne ao acesso ao sistema, à participação da sociedade na tomada de decisões. (PEDRA; MORAES, 2011, p. 6).

Contudo, as políticas públicas adotadas não estão sendo suficientes para a promoção da saúde menstrual, o que viola também o princípio da dignidade humana. O referido princípio está consolidado no art. 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana; [...] (BRASIL, 1988).

Apesar de existir vários desdobramentos concretos da dignidade da pessoa humana, Helena Regina Lobo da Costa define a dignidade como o fundamento filosófico e jurídico que confere legitimidade ao Estado para respeitar e promover uma vida digna para as pessoas. Todavia, a dignidade como fundamento jurídico não se resume a expressar escolhas políticas, mas também desempenha importante função aos direitos fundamentais (COSTA, 2008).

Para mais, Aline Albuquerque consigna que a dignidade humana sozinha não é suficiente para a prescrição de condutas, estabelecendo-se uma conexão desta com três princípios: o princípio do respeito à pessoa; o princípio da não instrumentalização; e o princípio da vedação do tratamento humilhante, degradante ou desumano (ALBUQUERQUE, 2017).

Em relação a noção da dignidade humana, Ingo Wolfgang Sarlet acrescenta também que a dignidade está ligada a condição humana, não tendo como descartar a dimensão social, uma vez que todas as pessoas são iguais em dignidade e direitos. Isso implica um complexo de direitos e deveres fundamentais (SARLET, 2011).

Assim, salienta-se que dentre os direitos fundamentais, encontra-se o direito à saúde, qualificando-se como um direito social, também podendo ser chamado de direito fundamental de segunda geração. Sobre os direitos fundamentais de segunda geração, cabe trazer o entendimento de José Eliaci Nogueira Diógenes Júnior, nas seguintes palavras:

O direito de segunda geração, ao invés de se negar ao Estado uma atuação, exige-se dele que preste políticas públicas, tratando-se, portanto de direitos positivos, impondo ao Estado uma obrigação de fazer, correspondendo aos direitos à saúde, educação, trabalho, habitação, previdência social, assistência social, entre outros. (JÚNIOR, 2012, p.4).

Denota-se que o acesso à saúde pública de qualidade e consequente distribuição de absorventes higiênicos, representa uma fração do princípio da dignidade humana. Desse modo, busca-se não só a igualdade formal, mas também, a igualdade material, na intenção de que sociedade brasileira apresente no âmbito da saúde uma estrutura capaz de garantir qualidade de vida às pessoas que menstruam. Relativamente a essa questão, Nelson Camatta Moreira e Jose Luis Bolzan de Morais afirmam que:

A partir do Estado Democrático de Direito sugerido pelo texto constitucional, a cidadania no Brasil deve ser reestruturada, principalmente à luz dos ideais transformadores desse modelo de Estado, que sugerem a melhoria das condições sociais no Brasil. Para tanto, a Carta assume uma postura compromissária dirigente, com metas bem definidas, principalmente a favor daqueles que sempre se viram alijados de qualquer possibilidade de participação materialmente democrática no Estado e na sociedade. Mas para que isso aconteça, **é necessário que a máquina estatal efetivamente direcione os seus mais eficazes mecanismos de atuação para o âmbito social e deixe de privilegiar o dirigismo financeiro voltado para os interesses do mercado e da economia** privada, em detrimento de um necessário dirigismo social. (MORAIS; MOREIRA, 2019, p. 16, grifo meu).

Os autores Moreira e Bolzan de Morais também esclarecem que nos dias de hoje há uma naturalização da desigualdade, o que evidencia que a capacidade transformadora sugerida pela Constituição Federal está longe de ser alcançada (MORAIS; MOREIRA, 2019). Isso acontece porque:

[...] os juristas ainda seguem atrelados ao formalismo normativista, operando, por consequência, o recalque das potencialidades transformadoras do direito e a efetivação de uma hermenêutica emancipatória, assegurando, por conseguinte, o distanciamento do saber jurídico da realidade social. (MORAIS, MOREIRA, 2019, p.16).

Contudo, se o Estado deixa de adotar as medidas necessárias que estão previstas na Constituição, isso implica na violação negativa da Lei Fundamental (DE MOURA, 2013). Nesse sentido, De Moura, concordando com entendimento do Celso de Mello, Ministro do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45/04, entende que “[...] a omissão do Ente da Federação, em verdade, apresenta-se como comportamento de maior gravidade político-jurídica do que uma atuação positiva inconstitucional.” (DE MOURA, 2013, p.6). Isso porque, a escassez ou ausência de ações concretizadoras, prejudica o próprio postulado constitucional (DE MOURA, 2013).

Além disso, conforme elucida Diogo R. Coutinho, se de um lado o direito tem sido apontado como um elemento no progresso econômico, de outro, se espera que o direito desempenhe funções que variam tanto quanto as ideologias a respeito do papel do Estado na economia (COUTINHO, 2013). Desse modo, relacionado ao dever do Estado no desenvolvimento de políticas públicas, Diogo R. Coutinho, explica que:

[...] o arcabouço jurídico abrange, aqui, em termos de amplitude, a variada gama de atos normativos, regulamentares ou regulatórios produzidos, em regra, por órgãos do Executivo para criar, implementar e avaliar políticas públicas específicas. Dito de outro modo, compreende as chamadas leis em sentido material, mas também o conjunto de decisões judiciais capazes de, direta ou indiretamente, influenciar os rumos de determinado país. (COUTINHO, 2013, p. 84).

Levando isso em conta, quando o Estado é omissivo para concretizar políticas públicas, isso reflete em um problema de cunho político-jurídico, que inclusive, pode acarretar em um desperdício econômico. Pois, além dos recursos que devem ser destinados para financiar, é necessário entender a realidade social do país. Especialmente em relação à pobreza menstrual, já que é um problema que abrange inúmeros impactos. Logo, não basta criar só a lei, é preciso que haja eficácia social.

Segundo o autor Ingo Wolfgang Sarlet, “[...] a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto – ou não – desta aplicação.” (SARLET, 2006, p. 247). À vista disso, denota-se que apesar de existir no ordenamento jurídico brasileiro, o dever do Estado por meio de políticas públicas para garantir o direito à saúde e, conseqüente dignidade humana, é rasa a efetividade social acerca da dignidade menstrual.

Dessa forma, para combater a pobreza menstrual de forma eficaz, considerando ser um problema de saúde pública, torna necessário prevenir tantos problemas fisiológicos, emocionais, como também estruturais. Além disso, o gerenciamento da higiene menstrual, abrange fatores que vinculam a menstruação à saúde, como igualdade de gênero (UNFPA; UNICEF, 2021). Nesse sentido, cabe apontar que para Losacco, “[...] a formulação das políticas requer conhecimentos diversos na perspectiva multidimensional, a fim de proporcionarem ações emancipatórias e possibilitadoras de reais conquistas de direitos.” (LOSACCO, 2003, p. 74).

Isto posto, verifica-se a importância de existir o princípio fundamental da dignidade humana, bem como direito à saúde, consolidados na Constituição Federal de 1988, para garantir a promoção de saúde menstrual. No entanto, é necessário levar em consideração que o problema da pobreza menstrual exige uma abordagem multidimensional e, portanto, para que o Estado garanta a dignidade menstrual, é essencial que o Direito desempenhe sua função social (SARLET, 2006).

A função social do poder público está relacionada com os Direitos Humanos Fundamentais da segunda geração (BOBBIO, 1987). Nesse sentido, o Estado assume o encargo de prestação de serviços fundamentais a todos os indivíduos e passa a intervir para suavizar as desigualdades. Sobre a função social e o dever do Estado, Adriana Do Val Taveira expressa que:

O Estado assumindo amplamente o encargo da prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos, vai ampliando sua esfera de ação. E a necessidade de controlar os recursos sociais e obter o máximo proveito com o menor desperdício, leva a ação estatal a todos os campos da vida social. (TAVEIRA, 2010, p.3).

Em relação a natureza jurídica dos direitos sociais, cabe apontar que segundo Taveira “[...] são denominados por alguns, como “liberdades positivas”, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito.” (TAVEIRA, 2010, p. 5). Na Constituição brasileira é cristalino o dever do Estado na proteção à saúde. Imprescindível, assim, o amparo do Estado, mediante políticas públicas capazes de fomentar a igualdade material do direito da dignidade, principalmente às pessoas que menstruam no tocante ao acesso à saúde pública. Nesta perspectiva, cabe apontar a respeito de políticas sociais, segundo Elaine Rosseti Behring e Ivanete Boschetti:

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento — em geral setorializadas e fragmentadas — às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2016, p.69).

Nesse sentido, as políticas sociais buscam atender determinados grupos atrelados a certa expressão social (BEZERRA *et al.*, 2021). Assim, compreender a realidade social de cada grupo, mostra-se de suma importância para que as políticas públicas sejam devidamente aplicadas. Por esse ângulo, convém expor a respeito das práticas intersetoriais e transversais nas políticas públicas.

A intersectorialidade entre as políticas públicas aponta para uma gestão articulada que leve em consideração as questões socioterritoriais (NASCIMENTO, 2010). A articulação entre as políticas, busca identificar as necessidades da população. Nesta perspectiva, segundo Sueli do Nascimento, “[...] intersectorialidade na gestão pública significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não.” (NASCIMENTO, 2010, p.6).

Desta forma, considerando que a pobreza menstrual é um problema multidimensional, o Estado para garantir a dignidade menstrual, perpassa por um mecanismo estratégico de integração entre áreas (NASCIMENTO, 2010), pois conforme já mencionado, a pobreza menstrual apresenta tanto impactos sociais e econômicos, quanto também na saúde e educação.

Por conseguinte, as políticas transversais mostram-se como ferramentas que reconhecem a complexidade dos problemas da sociedade e tornam a gestão do Estado hábil para gerar resoluções (CRUZ; DAROIT, 2016). Ademais, no tocante a transversalidade das políticas públicas, Wanderson Felício de Souza, ressalta que:

Uma primeira característica comum ligada ao conceito de transversalidade é a sua relação com o conceito de interseccionalidade. Ele parte da ideia de que a diversidade da situação de distintos grupos e indivíduos é reflexo da coexistência de eixos de subordinação. (DE SOUZA; 2015, p.9).

Nesse seguimento, é possível reconhecer que a complexidade e multidimensionalidade das demandas que decorrem da pobreza menstrual, perpassa por políticas públicas transversais e intersectoriais. Isso porque, conforme Rosana Magalhães, Luciene Burlandy, Mônica de Castro Maia Senna “[...] a adoção de estratégias seletivas e segmentadas não conseguem responder às exigências e demandas sociais qualificadas em sua diversidade regional e local.” (BURLANDY; MAGALHÃES; SENNA, 2007, p. 6). Assim, quanto a importância dos dispositivos intersectoriais, as autoras também destacam que:

Neste cenário, desenhos institucionais traduzidos em dispositivos intersectoriais capazes de garantir maior inserção e responsabilização de gestores e cidadãos tendem a alcançar maior impacto na redução das desigualdades sociais e melhoria dos níveis de bem-estar. (BURLANDY; MAGALHÃES; SENNA, 2007, p. 6).

Do mesmo modo, é preciso pensar na dignidade menstrual levando em consideração que o Brasil apresenta amplas diversidades raciais e territoriais

(UNFPA; UNICEF, 2021). O relatório da UNFPA e UNICEF evidencia as múltiplas realidades do país, analisando a questão racial das meninas que estudam em escolas que não têm acesso à papel higiênico, informa que o risco para as meninas negras é 51% maior do que para as meninas brancas (UNFPA; UNICEF, 2021). Já em relação as diversidades regionais do país, o estudo aponta que:

[...] proporcionalmente a cada 10 meninas da região Sudeste que não tem papel higiênico disponível, existem 23 na mesma condição na região Centro-Oeste. E ainda usando a região Sudeste como referência, o risco relativo de que uma menina da região Norte não tenha este insumo nos banheiros da escola é de impressionantes 271% a mais. (UNFPA; UNICEF, 2021, p.19).

Assim, diante das diversidades raciais e territoriais que caracterizam as inúmeras realidades brasileiras, compreende-se que o dever do Estado na garantia da dignidade menstrual será sucedido mediante políticas públicas transversais e intersetoriais, uma vez que a pobreza menstrual, como fenômeno multidimensional e transdisciplinar, exige estratégias de enfrentamento complexas e multissetoriais (UNFPA; UNICEF, 2021).

Ademais, a interseccionalidade representa outro fator importante que a pobreza menstrual abrange. Isso porque, o problema não atinge só as mulheres e meninas, mas também homens trans e pessoas não binárias, mulheres de diferentes cores e etnias (UNFPA; UNICEF, 2021). Apesar do caráter comum da vulnerabilidade social e econômica, cada pessoa que menstrua apresenta mais de uma discriminação. Por isso, ao olhar o tema da pobreza menstrual, deve-se entender que existem diferentes formas de opressão, além da do gênero.

Assim, é importante que Estado, por meio de políticas públicas, concretize um entendimento que alcance a amplitude das diferentes formas de manifestação da discriminação, que circundam a pobreza menstrual, considerando ainda, a complexidade do problema. Apesar das políticas específicas de direito das minorais estar ocupando espaço, a compreensão entre desigualdades múltiplas, ainda precisa ser um campo mais explorado nas políticas públicas (ORTIZ, 2013).

Verifica-se também que o Estado, deve partir da ideia de que a igualdade de gênero é ferramenta essencial para o desenvolvimento de todos, independente do sexo e da orientação sexual. Contudo, não basta apenas o desenvolvimento econômico, para se chegar à plena igualdade de gênero (TAVARES, 2012). Por esse

ângulo, Rebecca Tavares, diretora da ONU Mulheres, Brasil e Cone Sul, expõe que a igualdade de gênero:

Requer diretrizes específicas, e é por isto que muitos governos estabeleceram políticas de incentivo à candidatura de mulheres aos cargos executivos e à destinação de benefícios para a redução da pobreza diretamente às mulheres, pois está provado que assim eles são diretamente repassados às suas famílias. Os programas governamentais são mais eficazes quando visam às mulheres, o que prova que a igualdade não é apenas uma questão de justiça, mas também uma política de desenvolvimento inteligente. (TAVARES, 2012, n.p.).

Nesse sentido, a igualdade de gênero e o desenvolvimento são uma via de mão-dupla, pois, a partir do momento em que há mais oportunidade de acesso às pessoas que menstruam, seja pela distribuição gratuita de absorventes, seja pela ampliação de discussão do tema pobreza menstrual, as instituições fortalecem. Por conseguinte, o Estado gera mais riqueza e essa riqueza é melhor distribuída (TAVARES, 2012).

Nota-se que somente levando em consideração as diversas desigualdades, que a dignidade menstrual será conquistada e melhor difundida na sociedade brasileira. Nesse sentido, merece destaque que a Constituição Federal de 1988, afirma o dever do Estado em proteger a dignidade humana, junto com um catálogo de direitos fundamentais (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2022).

Desse modo, resta claro o papel fundamental do Estado ao assegurar, por meio de políticas públicas, direitos constitucionais, sobretudo a dignidade humana, igualdade de gênero e o acesso à saúde para as pessoas que menstruam. Pensando nisso, o próximo capítulo destina-se a estudar a eficácia social das políticas públicas no combate à pobreza menstrual, fazendo uma análise das propostas legislativas brasileiras.

2 A EFICÁCIA SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À POBREZA MENSTRUAL: UMA ANÁLISE DA LEI Nº 14.214/2021 E DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS

Tendo em vista o dever do Estado na proteção da dignidade menstrual e levando em consideração as diferentes discriminações que as pessoas que menstruam sofrem, verifica-se a necessidade de combater a falta de recursos básicos de higiene e de informações. Pensando nisso, o presente capítulo se destina a estudar as políticas públicas atuais e a eficácia social no combate à pobreza menstrual.

Em primeiro momento, será analisada a Lei 14.214/2021 e as demais propostas legislativas brasileiras. Em segundo momento, apresenta-se os inúmeros impactos da pobreza menstrual. E por último, será abordada a eficácia das políticas públicas para garantia da dignidade menstrual.

2.1 DA ANÁLISE DA LEI 14.214/2021 E DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS

As políticas públicas representam uma importante e necessária ferramenta para reduzir as desigualdades e assegurar o direito à saúde de qualidade às pessoas que menstruam. Tais políticas visam concretizar as garantias constitucionais. No entanto, a preocupação legislativa que envolve a pobreza menstrual é recente. Portanto, passa-se analisar neste capítulo a políticas públicas que visam assegurar a dignidade menstrual no Brasil.

Em 11 de dezembro de 2020, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos expediu a Recomendação nº 21, que propõe ao Presidente da República, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente do Senado Federal, a criação de um marco legal para superar a pobreza menstrual e a garantia de isenções de impostos de produtos (BRASIL, 2020).

A Recomendação nº 21 de 2020 considerou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU), a cartilha da UNICEF, bem como o fato de as mulheres serem a maioria da população brasileira e as principais usuárias do Sistema Único de Saúde, entre outras orientações. Além disso, de acordo com a Recomendação e a Cartilha da UNICEF, a saúde menstrual é vista como como um direito humano essencial para as mulheres (BRASIL, 2020). Nesse sentido, foi recomendado:

Criação de uma Política Nacional de superação da pobreza menstrual, para garantir que itens como absorventes femininos, tampões íntimos e coletores estejam disponíveis para todas as mulheres e meninas, inclusive as que estejam privadas de liberdade, privilegiando itens que tenham menor impacto ambiental, bem como para que sejam ampliadas ações educativas quanto às medidas de saúde e autocuidado, no sentido de que sejam desenvolvidas relações mais positivas das mulheres e meninas com seu ciclo menstrual. (BRASIL, 2020, p.2).

Verifica-se que até a Recomendação, o que se tinha era apenas projetos legislativos, dentre eles o Projeto de Lei n.º 4.968, de 2019 que tratava a respeito do o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas e também o Projeto de Lei 3.085/19 que estabelecia a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os absorventes (BRASIL, 2020).

Por conseguinte, nos últimos três anos houve um aumento em propostas legislativas tanto no âmbito estadual quanto municipal, relacionados à pobreza menstrual. O pioneiro na legislação sobre pobreza menstrual foi o município de São Paulo, por meio da Lei n.º 17.574/2021, que instituiu o Programa de cuidados com as estudantes nas escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. A lei determina que as unidades educacionais deverão organizar cestas contendo itens de higiene, como absorventes descartáveis (SÃO PAULO, 2021).

Contudo, dentre as articulações percebe-se não abarcado os diversos aspectos que definem a pobreza menstrual (SHIRAISHI *et al*, 2022). Por exemplo, a Lei Municipal de Curitiba/PR nº 15.975/2022, apenas instituiu uma campanha de conscientização do ciclo menstrual (CURITIBA, 2022). Ou seja, ainda é muito superficial a discussão sobre a matéria e quando existe, normalmente se refere à distribuição de insumos para o manejo da menstruação e, por vezes, acabam deixando de lado a questão do saneamento básico (SHIRAISHI *et al*, 2022).

Apesar das legislações municipais e estaduais serem ainda rasas no tocante às políticas públicas para as pessoas que menstruam, estas se mostram essenciais para a sociedade. Nesse viés, convém destacar que em 18 de março de 2022, houve um avanço no Brasil com a publicação no Diário Oficial da União da Lei nº 14.214/21. A referida lei, visa em seu Art. 1º, instituir o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual (BRASIL, 2021).

O Projeto da Lei Federal havia sido vedado pelo Presidente da República em outubro de 2021. Para o governo federal, a iniciativa do legislador, era contrária ao

interesse público, em virtude de que não havia compatibilidade com a autonomia das redes e estabelecimentos de ensino e não indicava fonte de custeio ou medida compensatória (SENADO, 2021). Contudo, o Congresso Nacional em março de 2022 derrubou os vetos à lei. Segundo informações da Agência do Senado:

A derrubada do veto envolveu meses de mobilização das parlamentares e também de organizações da sociedade, que classificavam o veto como um ato contra as mulheres. O projeto que deu origem à lei (PL 4.968/2019), da deputada Marília Arraes (PT-PE), havia sido aprovado com o objetivo de combater a precariedade menstrual, que significa a falta de acesso ou a falta de recursos para a compra de produtos de higiene e outros itens necessários ao período da menstruação. (SENADO, 2022, n.p.).

Percebe-se que a Lei 14.214/2021 constituiu um marco legal aos direitos das pessoas que menstruam. A referida legislação altera a Lei nº 11.346⁴, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino (BRASIL, 2021). A Lei 14.214/21 no seu artigo 3.º estabelece quem são as beneficiárias do Programa:

Art. 3º São beneficiárias do Programa instituído por esta Lei:
I - estudantes de baixa renda matriculadas em escolas da rede pública de ensino;
II - mulheres em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema;
III - mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal; e
IV - mulheres internadas em unidades para cumprimento de medida socioeducativa. (BRASIL, 2021).

Os recursos para as mulheres presidiárias serão extraídos pelo Fundo Penitenciário Nacional, com base no §2º do Art. 3º da Lei n. 14.214/21. Já em relação as despesas com a execução do Programa serão disponibilizadas pela União ao Sistema Único de Saúde (SUS), conforme dispõe o Art. 6.º da Lei n. 14.214/2021:

Art. 6º As despesas com a execução das ações previstas nesta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias disponibilizadas pela União ao Sistema Único de Saúde (SUS) para a atenção primária à saúde, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual. (BRASIL, 2021).

⁴ Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

Diante da necessidade de tornar eficaz a dignidade menstrual, por meio de política pública, o Ministério Público da Saúde informou em março de 2023, que irá garantir absorventes pelo Sistema Único de Saúde (SUS), para população que está abaixo da linha da pobreza, tendo em vista o decreto assinado pelo atual presidente da República, que cria o Programa de Proteção e Promoção da Dignidade Menstrual (AGENCIA BRASIL, 2023). O referido Decreto de nº 11.432, publicado em 8 de março de 2023, regulamenta o que fora instituído pela Lei 14.214/21 (BRASIL, 2023).

A atual política pública estará de acordo com critérios do Programa Bolsa Família, bem como prevê que serão atendidas todas as pessoas que menstruam. Assim, o programa visa incluir mulheres cisgênero, homens trans, pessoas não binárias, pessoas intersexo e transmasculinas (GOVERNO FEDERAL, 2023). Inclusive, de acordo com informações trazidas pelo site do governo federal, “[...] cerca de 8 milhões de pessoas que menstruam serão beneficiadas pela iniciativa que prevê investimento de R\$ 418 milhões por ano.” (GOVERNO FEDERAL, 2023, n.p.).

Denota-se que o Estado ao assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos, reforça o direito fundamental de proteção à saúde, além de cumprir o princípio da equidade que norteia o SUS. É mediante essa política pública que existe um compromisso do governo federal em garantir equidade de gênero e todos os direitos das mulheres. Assim, é papel do Estado potencializar o bem estar social (DIAS; MATOS, 2012). Nesse sentido, segundo Reinaldo Dias e Fernanda Matos:

Para que uma política de governo se converta em política pública, é necessário que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podem ser incluídas as disposições constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos e resoluções administrativas, entre outras. (DIAS; MATOS, 2012, p. 15).

Nesse contexto, o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual é essencial para restaurar a dignidade e os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres brasileiras, além de garantir melhores condições na saúde (ABRASCO, 2021). Assim, o papel das políticas públicas é de suma importância para solucionar o problema da precariedade menstrual. Conforme explica Beatriz Flugel Assad, “[...] são diversas as ferramentas passíveis de serem utilizadas pelo Estado no combate à precariedade

menstrual, podendo incluir desde políticas educativas de longo prazo até políticas de distribuição de concretização imediata.” (ASSAD, 2021, p. 14).

Todavia, ao analisar alguns projetos de leis (PL), como o PL 3085/2019 e PL o 2992/2021, os quais visam planos de ação voltados para pobreza menstrual, verifica-se que ainda são poucos os programas legalmente aprovados. Ou seja, a maioria das propostas ou são arquivadas ou estão em tramitação, o que prejudica a eficiência das políticas públicas no combate à pobreza menstrual (SHIRAIISHI *et al*, 2022).

Assevera-se que a menstruação é um fator biológico na vida das mulheres, ou seja, a necessidade de absorventes não é uma escolha, tampouco são produtos supérfluos. Assim, quando há mais vetos do que aprovações para proteger a saúde e a dignidade das pessoas que menstruam, isso reflete para o inadequado manejo da menstruação e traz consequências na vida das pessoas que menstruam. Somado a isso, reforça a desigualdade de gênero e o objetivo das políticas públicas deixa de ser atingido.

Nessa perspectiva, é importante destacar que apesar de existirem entendimentos que o Estado não deve custear itens básicos de higiene menstrual à uma “categoria específica” de mulheres, por contrariedade ao interesse público, tal opinião não deve prosperar. Isso porque, as políticas públicas servem de ferramentas para estabelecer condições de equidades. Assim, segundo Dias e Matos, as políticas públicas podem ser definidas como:

[...] as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana. (DIAS; MATOS, 2012, p. 12).

Embora existam projetos de leis voltados à pobreza menstrual, é notório no Brasil um entrave à implementação de políticas públicas nesse sentido. As autoras Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti observam que:

[...] a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais — a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países — em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização. (BEHRING; BOSCHETTI, 2016, p. 156).

Além disso, a problemática da eficácia das polícias públicas também decorre do fato que as leis e os decretos não são homogêneos e geralmente não abrangem os diversos aspectos que definem o que é pobreza menstrual (SHIRAISHI *et al*, 2022).

Algumas, como a Lei n. 6.779/2021⁵ e a Lei n. 5.772/2021⁶, definem como objetivo central a questão educacional. Já outras, como a Lei n. 23.904/2021, menciona apenas a distribuição de recursos para o manejo da menstruação (SHIRAISHI *et al*, 2022). A pesquisa realizada por Leticia Sayuri Shiraishi e outros autores indica ainda que:

Quanto aos projetos de lei (PL), 53% deles foram vetados, não aprovados ou arquivados; 30% ainda estão em processo de tramitação (até o momento) e apenas 17% foram de fato aprovados. Analisando os projetos aprovados novamente percebe-se uma articulação local restrita aos Estados em que foram propostos. (SHIRAISHI *et al*, 2022, p. 9).

O estudo das legislações que abordam a pobreza menstrual, aponta que a garantia mínima da dignidade menstrual fica prejudicada em razão de que não é observado todos os impactos do problema. Apesar de existir grande demanda social, as articulações, na maioria, ficam restritas aos estados em que foram propostas e não abrange os diversos grupos em vulnerabilidade menstrual (SHIRAISHI *et al*, 2022).

Ainda assim, merece destaque no âmbito Estadual algumas iniciativas legislativas, como Lei nº 8.924 de 2020 promulgada pelo Estado do Rio de Janeiro que reduziu a alíquota do absorvente higiênico de 18% para 7,25%, incluindo o produto no rol de itens que compõem a cesta básica. A redução da alíquota constitui fator importante, uma vez que os produtos de higiene menstrual, por não serem considerados bens e serviços essenciais para a população, não são incluídos na política fiscal de exoneração tributária (PEREIRA *et al*, 2022).

Dentro dessa questão, cabe acrescentar que o Brasil é um dos países que mais tributam produtos menstruais. Essa carga tributária normalmente é superior àquela aplicada sobre produtos considerados essenciais (PISCITELLI, 2021). Nesse contexto, em média, é estimado que a mulher brasileira paga R\$ 4.849,00 ao longo de sua vida, apenas com impostos incidentes sobre absorventes higiênicos

⁵ Altera a Lei nº 6.569, de 5 de maio de 2020, que institui a Política de Assistência Integral à Mulher – PAIM e dá outras providências, para renomear a política instituída e nela acrescentar ações que garantem a integralidade da atenção.

⁶ Dispõe sobre a Política Municipal de Combate à Pobreza Menstrual no Município de São João del-Rei e dá outras providências.

(GUIMARÃES, 2020). Nesse contexto, destaca-se o entendimento de Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Raíssa Lima e Salvador:

A ideia principal para desenvolver políticas públicas desse âmbito é, além da distribuição gratuita de recursos menstruais, tratar da restituição da dignidade humana e da saúde íntima para grupos que se encontram em uma situação de pobreza menstrual e desinformação, o que influencia não apenas a ideia de vida digna e bem estar individual, mas também inspira o crescimento profissional e educacional daquelas, considerando-se que a pobreza menstrual tem reflexos negativos no trabalho e na continuidade do estudo das mulheres brasileiras. (BUSSINGUER; SALVADOR, 2022, p.13).

Em que pese exista legislações sobre a pobreza menstrual, a grande maioria está voltada na distribuição gratuita de absorventes. Contudo, a busca pela dignidade menstrual precisa de um olhar mais abrangente das políticas públicas. Isso porque a pobreza menstrual tem impactos negativos não só no período escolar, mas também no trabalho e nos estudos seguintes das pessoas que menstruam. Isto é, atinge as relações sociais como um todo e reflete no modo de ser e de estar no mundo, o que se percebe também por meio da inclusão e exclusão de espaços de convivência e de oportunidades.

Além disso, a partir da análise da Lei 14.214/2021 e das demais propostas legislativas, convém apontar que tais legislações ainda são insuficientes para reduzir a pobreza menstrual. Além da demora para definir o orçamento e implementar a distribuição dos produtos de higiene menstrual, não é observado o fato de que a pobreza menstrual vai além da falta de insumos (RODRIGUES; BOTELHO, 2022).

Sendo assim, é possível verificar que a ineficácia das políticas públicas acontece porque as leis não reconhecem a abordagem multidimensional e as interseccionalidades relacionadas ao problema da pobreza menstrual. É preciso verificar a desinformação sobre o assunto, juntamente com a desigualdade de gênero no Brasil, para que o Estado promova políticas públicas capazes de garantir a dignidade menstrual, observando os inúmeros impactos da pobreza menstrual. Pensando nisso, o próximo tópico do capítulo abordará os inúmeros impactos da pobreza menstrual.

2.2 DOS IMPACTOS DA POBREZA MENSTRUAL

A pobreza menstrual representa para as pessoas que menstruam um acesso desigual de direitos, bem como oportunidades. O problema envolve a desigualdade de gênero, classe social, raça e impacta negativamente a vida das pessoas que menstruam, tanto na educação quanto no trabalho (UNFPA; UNICEF, 2021).

Sabendo isso, tem-se que a pobreza menstrual é um problema multidimensional, visto que demanda de estratégias de enfrentamento complexas e multissetoriais (UNFPA; UNICEF, 2021). Segundo dados da Organização das Nações Unidas, 12,5% da população feminina do planeta não têm acesso a produtos de higiene em decorrência do alto custo (MOVIMENTO ODS, 2020).

Nesse ínterim, o relatório da UNFPA e UNICEF aponta sete pilares que perfazem o estudo da pobreza menstrual, quais sejam: a falta de produtos de higiene, aspectos estruturais como a ausência de banheiros e saneamento básico, falta medicamentos para administrar problemas menstruais, insuficiência de informações, tabus e preconceitos sobre a menstruação, a elevada tributação sobre os produtos menstruais e a mercantilização de produtos incorretos, como também os impactos na vida econômica e desenvolvimento pleno das pessoas que menstruam (UNFPA; UNICEF, 2021).

À vista disso, cabe destacar a falta de produtos adequados para o cuidado da higiene menstrual, que impacta a saúde física das pessoas que menstruam. O uso de materiais improvisados, insalubres e conseqüentemente inadequados para lidar com a menstruação aumenta o risco de doenças e complicações. Dentre os impactos na saúde física, o estudo UNFPA e UNICEF, destaca que:

[...] podem ocorrer diversos problemas que variam desde questões fisiológicas, como alergia e irritação da pele e mucosas, infecções urogenitais como a cistite e a candidíase, e até uma condição que pode levar à morte, conhecida como Síndrome do Choque Tóxico. (UNFPA; UNICEF, 2021, p.11).

Inclusive, as pessoas que menstruam, por reter urina em períodos prolongados, em razão de não dispor condições para se higienizar durante a menstruação, podem sofrer, dentre outras questões de saúde, infecções urinárias (UNFPA; UNICEF, 2021). Por isso, cabe acrescentar que não só a ausência de insumos, mas também a falta de acesso a sanitários limpos, seguros e apropriados impactam negativamente a

saúde das pessoas que menstruam. Além disso, o estudo da UNFPA e UNICEF também informa:

Outra face do problema, para além dos meios improvisados, diz respeito à situação em que meninas e mulheres não conseguem realizar de três a seis trocas diárias de absorventes, conforme a indicação de ginecologistas, permanecendo com o mesmo absorvente por muitas horas, seja porque o custo dos absorventes exerce um peso importante no orçamento das famílias mais pobres (que em vários casos enfrentam algum grau de insegurança alimentar), seja porque o item é considerado supérfluo mesmo quando existe algum espaço orçamentário que acomodaria a compra de uma quantidade maior do produto, ou ainda nos casos em que a menina ou mulher está institucionalizada e tem o seu acesso aos produtos menstruais controlado, para citar apenas alguns fatores. (UNFPA; UNICEF, 2021, p.11).

Nesse sentido, verifica-se que custo dos absorventes aliado com o controle de acesso a tais produtos, vez que são considerados itens supérfluos, corrobora para que as pessoas que menstruam não façam as trocas diárias necessárias do produto de higiene. Tal fato, por consequência, facilita os riscos de doenças.

Além do impacto na saúde física, a pobreza menstrual afeta também a saúde mental e emocional das pessoas que menstruam. Isso porque, toda a desigualdade de gênero que envolve a temática, contribui para o constrangimento e estigma associados à falta de produtos de higiene menstrual. Estes, por sua vez, levam à baixa autoestima, desconfortos, ansiedade e isolamento social. Relacionado a isso, o relatório da UNFPA e UNICEF, acrescenta que:

Põe em xeque o bem-estar, desenvolvimento e oportunidades para as meninas, já que elas temem vazamentos, dormem mal, perdem atividades de lazer, deixam de realizar atividades físicas; sofrem ainda com a diminuição da concentração e da produtividade. (UNFPA; UNICEF, 2021, p.12).

Além de todos sintomas existentes durante o período menstrual, não é incomum as mulheres terem seus sentimentos diminuídos ou desprezados por conta da sua condição biológica. Nesse contexto, normalmente quando uma mulher se posiciona ou toma à frente alguma discussão séria, muito se ouve expressões como “só pode estar naqueles dias” como se a menstruação ou a tensão pré-menstrual, fossem as únicas justificativas para a mulher não se comportar como o esperado.

Aliado as discriminações e aos danos à saúde mental, existe também o impacto na educação das pessoas que menstruam. Ocorre que, durante o período menstrual, muitas meninas faltam a escola devido à carência de recursos adequados para lidar

com o fluxo menstrual. O resultado das ausências frequentes, resulta na queda no desempenho acadêmico e na desigualdade de oportunidades educacionais (LIMA, 2021).

O absenteísmo escolar ligado à menstruação, pode ocorrer por várias razões como cólicas, dor de cabeça e outros mal-estares atrelados ao período menstrual, como também pela falta de infraestrutura que inclui o acesso a instalações seguras (BAHIA, 2021). Dados da Pesquisa Nacional da Saúde do Escolar (PENSE) do IBGE (2015) apontam que cerca de 3% das alunas estudam em escolas que não têm banheiro em condições de uso.

Ademais, estima-se que no Brasil 1,24 milhão de meninas, 11,6% do total de alunas, não tenham a sua disposição papel higiênico nos banheiros das escolas em que estudam (UNFPA; UNICEF, 2021). Já nas residências, 11% das mulheres com mais de 80 anos não têm acesso à rede geral de distribuição de água, o problema se agrava para as mais jovens chegando a 17% entre as meninas com até 19 anos (FREITAS; MAGNABOSCO, 2018).

Dessas meninas que não têm banheiro em condição de uso nas escolas, 65% são negras, sendo que a maioria depende da rede pública de ensino. Inclusive, o relatório da UNFPA e UNICEF traz a informação de que “[...] a chance de uma menina negra não possuir acesso à banheiros é quase 3 vezes a de encontrarmos uma menina branca nas mesmas condições.” (UNFPA; UNICEF, 2021, p.22). Tal fato, revela que a pobreza menstrual é uma mazela que coloca em destaque às desigualdades de raça e de classe (BAHIA, 2021).

Outra questão que perfaz o problema menstrual no Brasil é a distribuição espacial. Conforme estudo da UNFPA e UNICEF meninas da região Norte são 33 vezes mais prováveis a não ter acesso a banheiros de uso exclusivos para moradores se comparadas às meninas da região sudeste. Os estados de Acre, Maranhão, Roraima, Piauí e Mato Grosso do Sul são os que apresentam maiores percentuais quanto a inexistência de condições mínimas para o cuidado menstrual na escola (UNFPA; UNICEF, 2021).

Ao notar tais dados é possível reconhecer que o recorte geográfico também é um elemento que precisa ser analisado quando se discute a pobreza menstrual, principalmente porque a sociedade brasileira é desigual nesse sentido também. Assim, o impacto da pobreza menstrual na educação representa um desafio para todas as regiões do Brasil, mas é notório as particularidades de cada Estado brasileiro.

Além do impacto na educação, concernente a evasão escolar, cabe apontar também o impacto da pobreza menstrual nas oportunidades econômicas. A falta regular as escolas ou em qualquer atividade social, pode afetar as pessoas que menstruam em sua capacitação profissional, prejudicando o seu ingresso em iguais condições com os homens no mundo do trabalho remunerado.

A ausência de recursos de higiene necessários no período menstrual, a falta de saneamento básico, cumulado com as limitações na vida diária impostas pela dor menstrual, afetam o desempenho escolar e conseqüente perspectivas futuras de emprego (RODRIGUES, 2011). Nesse sentido, o relatório BRK AMBIENTAL, análise produzida por Dr. Fernando Gracia de Freitas e Dra. Ana Lelia Magnabosco, expõe que:

O atraso escolar é considerado um problema porque ele condiciona o desempenho dos mais jovens em suas atividades econômicas, sinalizando um potencial menor de aumento da produtividade e de remuneração para as gerações futuras. Mas há um outro efeito mais imediato da falta de saneamento sobre as estudantes brasileiras: o saneamento interfere nas chances de progressão para o ensino superior e na qualificação das jovens que recém ingressaram no mercado de trabalho. Isso ocorre porque o saneamento afeta o desempenho escolar em termos de notas. (FREITAS; MAGNABOSCO, 2018, p.41).

É notória a importância de uma infraestrutura básica, se comparar as médias de atraso escolar de pessoas que moram em domicílios com acesso ao saneamento. De acordo com o estudo de Freitas e Magnabosco “[...] jovens que recebiam em suas moradias água distribuída por rede geral tinham médias de atraso escolar menores.” (FREITAS; MAGNABOSCO, 2018, p. 42). No relatório, Freitas e Magnabosco ainda destacam que:

A maior diferença foi vista no caso da existência de banheiro de uso exclusivo na moradia. Em média, as jovens que moravam em domicílios com banheiro tinham 1,2 ano de atraso escolar a menos que aquelas que moravam em residências sem banheiro. Em termos percentuais, a diferença nesse caso chegou a 17,6%. (FREITAS; MAGNABOSCO, 2018, p. 42).

Diante desta análise, percebe-se que as condições de saneamento influenciam o desempenho escolar e conseqüente qualificação profissional futura. Essa afetação interfere de forma ainda mais intensa as pessoas que menstruam, pois necessitam de melhores condições em razão da natureza biológica.

No que diz respeito a atuação econômica, o saneamento básico também é um forte influenciador entre os diferenciais de remuneração. Segundo Freitas e Magnabosco, as mulheres que residiam em moradias sem coleta de esgoto ganhavam, em média, 34,8% a menos de renda que a população feminina que morava em residências ligadas à rede geral de coleta de esgoto (FREITAS; MAGNABOSCO, 2018).

O estudo produzido por Freitas e Magnabosco, apresenta ainda que “[...] entre as mulheres, as autodeclaradas pretas, pardas e indígenas observaram remunerações bem menores que as autodeclaradas brancas e amarela.” (FREITAS; MAGNABOSCO, 2018, p. 49). Com base nisso, tem-se que as pessoas que menstruam, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, são as principais afetadas quando se trata de rendimentos escolares e econômicos, sendo o impacto ainda é maior para as negras e indígenas.

Desse modo denota-se que a falta de saneamento básico, bem como questões estruturais como a ausência de banheiros seguros, que caracteriza um dos pilares da pobreza menstrual, impacta tanto a educação quanto a economia (UNFPA; UNICEF, 2021). Isso acontece porque a ausência de um saneamento adequado contribuiu para a ocorrência de doenças infecciosas que, a depender da gravidade, causam o afastamento das pessoas que menstruam de suas atividades rotineiras (FREITAS; MAGNABOSCO, 2018).

Além do mais, importa expor outros fatores da pobreza menstrual que impacta negativamente a vida social e no desenvolvimento pleno das pessoas que menstruam que são os preconceitos e tabus sobre a menstruação. Estes, corroborado com a desigualdade de gênero, resultam no afastamento de pessoas que menstruam de diversas áreas da sociedade (UNFPA; UNICEF, 2021).

Denota-se também que a falta de informações e discussão sobre o tema acabam reforçando as incorreções e mitos quanto à saúde e ao cuidado menstrual. Com efeito, segundo o relatório da UNFPA e UNICEF “[...] tendem a frustrar o completo desenvolvimento do potencial das meninas.” (UNFPA; UNICEF, 2021, p.12). Por isso, há necessidade de buscar a educação menstrual. Conforme, explica Letícia Bahia a educação menstrual:

Refere-se ao amplo acesso à informação sobre o ciclo menstrual, contemplando-se a perspectiva biológica, emocional, social e as questões de sustentabilidade. A educação menstrual deve ser oferecida a todos, mas é de

suma importância que meninas sejam apresentadas ao tema antes da primeira menstruação. Por meio do diálogo livre de estigmas e a partir de informações baseadas em evidências, a educação menstrual impacta positivamente a vida das pessoas que menstruam e de suas comunidades. (BAHIA, 2021, p.9).

Em outras palavras, o desamparo social e econômico que as pessoas que menstruam sofrem, decorre tanto da ausência de produtos de higiene em razão alto custo, quanto também pela falta de infraestrutura adequada, como banheiros seguros e saneamento básico. Contudo, vale ressaltar a importância de existir o amplo acesso à informação sobre a menstruação, pois além do simples fornecimento de absorventes, é preciso que população mais afetada pela pobreza menstrual tenha direito ao conhecimento livre de estigmas e preconceitos.

Nesse contexto, é importante também conhecer condições em que as pessoas que menstruam estão inseridas. Isso posto, vez que apesar de existir o discurso ambiental que defende a utilização de absorventes reutilizáveis, tem-se que existem pessoas que ficam impossibilitadas de utilizar tal solução, considerando que não apresentam o acesso à água para higienizar os absorventes (UNIFPA; UNICEF, 2021).

Diante disso, a educação menstrual, também contribui para entender as necessidades e contextos diversos que exigem o manejo diferente para o cuidando menstrual (UNIFPA; UNICEF, 2021). Incluindo ainda, o devido acesso à informação e para a utilização mais eficaz do produto de higiene. Nesse sentido, Reinaldo Dias e Fernanda Matos destacam que:

Uma política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social. Resultam de processo de decisão surgido no seio do governo com participação da sociedade civil, onde são estabelecidos os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que se atinjam os objetivos estabelecidos. (DIAS; MATOS, 2012, p. 15).

Ante ao exposto, verifica-se que a pobreza menstrual é um problema multidimensional e complexo, pois afeta pessoas que menstruam no âmbito social, econômico, educacional, laboral e também no âmbito da saúde. Em razão disso, é preciso que as políticas públicas reconheçam os inúmeros impactos para serem eficazes no combate à pobreza menstrual. Nesse contexto, destaca-se as políticas públicas transversais, que será tratada com ênfase no próximo subtítulo.

Assim, uma vez analisados os inúmeros impactos da pobreza menstrual e tendo em vista a importância de as políticas públicas resultarem em mais de uma solução para o problema menstrual, o último tópico do capítulo tratará a respeito da eficácia das políticas públicas para garantia da dignidade menstrual.

2.3 DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DA DIGNIDADE MENSTRUAL

As políticas públicas desempenham um papel crucial na garantia da dignidade menstrual. Para Reinaldo Dias e Fernanda Matos, “[...] as políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país.” (DIAS; MATOS, 2012, p. 15). Assim sendo, entender a atividade do Estado, por meio das políticas públicas, é importante no contexto da pobreza menstrual.

De início, é necessário destacar que a elaboração das políticas públicas e as regras que regem sua implementação, influenciam os resultados dos conflitos inerentes às políticas públicas (SOUZA, 2006). De acordo com Celina Souza, relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia:

[...] ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. (SOUZA, 2006, p.2).

Apesar de existir múltiplas definições e modelos sobre políticas públicas, estas envolvem diversos atores e níveis de atuação (SOUZA, 2006). Segundo Souza “[...] uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia.” (SOUZA, 2006, p.6).

Por isso, relacionado a pobreza menstrual, é necessário existir um modelo de coalizão de políticas públicas que permita não só um diálogo entre os diferentes grupos sociais, mas também que considere no processo de estruturação da política pública o maior número possível de pessoas beneficiadas (JAQUES; COPELLI; MOUSQUER, 2017).

O modelo de coalizão de defesa está relacionado com um conjunto de subsistemas geralmente estáveis, mas suscetíveis aos impactos externos que influenciam as políticas públicas (JAQUES; COPELLI; MOUSQUER, 2017). É normal,

por exemplo, que em trocas de mandatos eletivos a política pública seja alterada. Tal fato, influencia na eficácia social das políticas públicas. Isso ocorre porque existem políticas públicas de Estado e políticas públicas de Governo, as quais não se confundem. De acordo com Maria Paula Dalarri Bucci:

O outro fator que indica tratar-se de política "de Estado" é o da legitimação política, que funciona como impeditivo à reversão de uma orientação de governo, mesmo quando há troca de grupo político nas eleições, nas situações em que os efeitos sociais e econômicos são reconhecidos pela generalidade da população como de interesse coletivo e passam a ser merecedores de sustentação pela opinião pública. O "estadista" distingue-se do mero "governante" pela alçada de sua atuação, descortinando visões e diretrizes que perduram por prazo longo, transcendendo o horizonte do seu tempo político presente, ou pelo menos de sua gestão governamental. (BUCCI, 2013, p.242).

Por isso, é importante entender que as políticas públicas de Governo são afetadas por fatores num sistema político específico (JAQUES; COPELLI; MOUSQUER, 2017). Além disso, é preciso reconhecer o caráter multidimensional da pobreza e compreender a inter-relação entre as diversas carências (AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

Com efeito, busca-se de o Estado, mediante as políticas públicas, um conjunto de ações que a partir do reconhecimento de todos os impactos negativos, garanta de forma eficaz a dignidade menstrual. Relacionado a isso, de acordo com Dias e Matos:

Entendida, desse modo, a função primordial do governo, uma primeira definição de política pública pode ser formulada como sendo o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais. (DIAS; MATOS, 2012, p. 12).

Assim, tem-se que cabe ao Estado analisar um conjunto de critérios para solucionar os problemas do Brasil. Inclusive, é no âmbito dos governos locais que existe mais rapidez à necessidade de ampliar a ação do Estado, em vista da maior proximidade do poder político com a comunidade (DIAS; MATOS, 2012).

Ocorre que, como já abordado, a pobreza menstrual por ser um problema que envolve diferentes dimensões, demanda de políticas públicas que garanta todas as necessidades das diferentes regiões do Brasil e não apenas uma implementação específica/local. À vista disso, Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti, entendem que:

Nessa perspectiva, o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões. Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Dito de outra forma, relaciona as políticas sociais às determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo e às políticas sociais, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam. (BEHRING; BOSCHETTI, 2016, p. 43).

Além disso, convém destacar que discordâncias de níveis de governo geram políticas públicas contraditórias e conseqüentemente ineficazes (WU *et al*, 2014). Segundo Xun Wu e outros “[...] o objetivo de uma política pública futura pode ser completamente obscurecido por diferentes órgãos governamentais, nos diferentes níveis de governo, seguindo agendas incompatíveis ou contraditórias.” (WU *et al*, 2014, p.15). Aliado às iniciativas governamentais e no tocante ao combate à pobreza no Brasil, Darana Carvalho de Azevedo e Luciene Burlandy, acrescentam que:

É imprescindível, também, analisar sua articulação às demais políticas. Isto é, se a compreensão de pobreza que baliza as políticas públicas for multidimensional, é fundamental que as ações destinadas a enfrentá-la afetem seus múltiplos determinantes econômicos, sociais, culturais, entre outros. (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p.205).

Assim, quando se fala em eficácia social das políticas públicas e na busca de evitar uma atuação Estatal disfuncional, todos os questionamentos devem estar conectados com a realidade brasileira (AZEVEDO; BURLANDY, 2010). Não basta, por exemplo, que a política pública garanta a distribuição de absorventes gratuitos nos postos de saúde ou escolas, se em determinada região não existe saneamento básico. Nesse sentido, aplicam-se as políticas públicas transversais, de modo que Azevedo e Burlandy acrescentam que:

Estas questões são importantes para a construção de uma política que seja capaz de considerar a pobreza em suas múltiplas dimensões: econômica, social, política, cultural, simbólica, subjetiva, dentre tantas outras. São, portanto, primordiais para a formulação de políticas públicas em um país como o Brasil, onde a pobreza não se constitui em razão da falta de recursos

econômicos e sim da perversa desigualdade em sua distribuição. (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p.207).

O elemento primordial de uma estratégia eficaz no combate à pobreza menstrual no Brasil é que ações estejam ligadas com os diversos setores e serviços sociais, bem como vinculados a outras políticas públicas. Ou seja, é relevante entender as dimensões e os propósitos das políticas públicas (SCORTEGAGNA; COSTA; HERMANY, 2010).

No entanto, nota-se que as políticas públicas são frequentemente abrangentes e vagas quando decididas no âmbito político (WU *et al*, 2014). Inclusive, tal fato ocorreu, no caso da Lei nº 14.214/2021, pois quando publicada, restava impossibilidade de se perceptibilizar, em decorrência dos vetos dos principais artigos da lei. Nesse sentido, Dias e Matos ressaltam que:

Para que uma política de governo se converta em política pública, é necessário que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podem ser incluídas as disposições constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos e resoluções administrativas, entre outras. (DIAS; MATOS, 2012, p. 15).

Dessa forma, a criação de uma política pública eficaz perpassa por procedimentos importantes e deve se basear em critérios, planos e estudos orçamentários capazes de serem implementadas na sociedade. Percebe-se também que embora exista vários instrumentos normativos sobre a pobreza menstrual, não há uma abrangência de todos os impactos. Sobre isso, Maria Carolina Motta e Mariana Brito lecionam:

Para uma política pública de combate à pobreza menstrual ser efetiva, ela deve abarcar a busca pela equidade de gênero, pela paridade participativa, a promoção da autonomia das famílias, a garantia de saneamento básico, de uma educação de qualidade e a revisão da tributação excessiva sobre os absorventes. (MOTTA; BRITO, 2022, p.49).

Ademais, para que seja possível aproveitar todas as funções na criação de políticas públicas, segundo WU e outros “[...] os gestores públicos precisam assumir simultaneamente três perspectivas para guiar a sua participação no processo de políticas públicas: organizacional, política e técnica.” (WU *et al*, 2014, p.25). Assim sendo, a efetividade das funções dos gestores nas políticas pode ser prejudicada

quando ignorada tais perspectivas ou não trabalhadas de forma adequada (WU *et al*, 2014).

A perspectiva organizacional refere-se a gestão dos recursos humanos e financeiros e procedimentos administrativos. Já a perspectiva técnica foca de forma analítica e sistemática sobre as causas e consequências das questões de políticas, bem como os resultados. Por fim, a perspectiva política trata das competências durante o processo de políticas públicas (WU *et al*, 2014).

Nesse ínterim, é também imprescindível que não sejam adotadas estratégias seletivas e/ou segmentadas, visto que quando se tratar de problema multidimensional como no caso da pobreza menstrual, as políticas públicas precisam responder às exigências e demandas sociais qualificadas em suas diversidades regionais e de público (BURLANDY; MAGALHÃES; SENNA, 2007).

Pensando nisso, a eficácia das políticas públicas para a garantia da dignidade menstrual perfaz um horizonte de políticas públicas transversais. A transversalidade é implementada para atender normalmente os direitos sociais. Segundo a autora Bucci, a implementação bem-sucedida de uma abordagem efetiva de interação recíproca entre políticas públicas depende de um conjunto de mecanismos jurídicos disciplinados que concretizam a ação governamental (BUCCI, 2021). A autora, expõe que:

A compreensão da dinâmica governamental, seus arranjos institucionais e seus processos, não visa, como observado, "definir um campo", mas estruturar uma abordagem ou perspectiva que permita a sistematização e agregação de conhecimentos sobre as políticas públicas, combinando elementos do direito, política, economia e gestão pública, especialmente. Essa abordagem estruturada deve possibilitar que pesquisadores de várias formações participem, de forma colaborativa, de pesquisas comuns, compondo um acervo de práticas epistemológicas sobre padrões governamentais, jurídicos e conexos com as disciplinas afins, incorporando e elaborando experiências e habilitando à construção de um instrumental de análise e ação passível de ser utilizado e replicado em outros programas de ação governamental, para a potencialização das forças sociais subjacentes à ordem democrática. (BUCCI, 2013, p.292).

A proposta é evitar abordagens setoriais tradicionais e envolver a integração de diversas áreas do Estado para enfrentar problemas complexos. À vista disso, as políticas transversais não devem ser restritas as determinadas áreas como educação ou saúde, mas devem atuar ao todo da população, por meio de um conjunto amplo de ações governamentais (BUCCI, 2013). Nesse sentido, mostra-se relevante a

capacitação dos gerentes dos programas, a fim de tratar, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada “[...] às especificidades de cada um dos grupos populacionais que estão inseridos no público afetado pelo programa.” (IPEA, 2009, p. 784).

Além disso, os gestores da transversalidade destacam a emergência pós 1988 em razão do surgimento de novos direitos ligados às minorias, que em conjunto com mudanças demográficas exigem maior atenção do ente público (IPEA, 2009). O estudo do IPEA também aponta que:

Nesta visão, reforça-se a importância da especificidade de cada grupo – já que suas trajetórias na busca por espaço político são bastante diversas. Mas também se explicita aquilo que estes têm em comum, que é a dificuldade de, como minorias políticas, fazer suas pautas serem incorporadas na agenda pública – devido, entre outras razões, ao déficit de representação e ao preconceito. Com efeito, a prática da transversalidade é vista também como importante estratégia de estabelecimento de alianças intra – e extra – governamentais em prol de determinadas causas políticas e sociais. (IPEA, 2009, p.784).

Assim, verifica-se que as políticas públicas transversais representam uma importante ferramenta para incorporar nas ações governamentais causas sociais e ainda reforça o entendimento das especificidades de cada grupo social. Além do mais, para gerenciar o problema da pobreza menstrual, é imprescindível compreender as preferências das pessoas que menstruam, de modo a atender às suas necessidades (UNFPA; UNICEF, 2021).

O problema multidisciplinar e complexo como é o caso da pobreza menstrual, está ligado com as políticas públicas transversais. Isso pois, a abordagem das políticas transversais engloba diversos compromissos públicos entre o Estado, o mercado e organizações comunitárias em busca da equidade (MAGALHÃES; BURLANDY; SENNA, 2007).

Percebe-se também que nas regiões brasileiras em que o acesso a serviços sociais não é adequado, há uma imposição das condicionalidades que pode resultar em uma focalização equivocada, excluindo os indivíduos mais necessitados e vulneráveis (MAGALHÃES; BURLANDY; SENNA, 2007). Por conseguinte, deve-se buscar no cumprimento das políticas públicas, uma análise dos fatores que dificultam a abordagem multidimensional (NOGUEIRA, 2019).

Nestes termos, as políticas públicas são influenciadas pelos conflitos de interesses e pelos acordos estabelecidos nos âmbitos de poder que permeiam tanto

as instituições estatais quanto a sociedade em seu conjunto (HOFLING, 2001). Em relação a tal apontamento, Eloisa de Mattos Hofling expressa que:

Um dos elementos importantes deste processo – hoje insistentemente incorporado na análise das políticas públicas – diz respeito aos fatores culturais, àqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade. Com frequência, localiza-se aí procedente explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados; e também quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção. (HOFLING, 2001, p. 39).

Com base nesse entendimento, é notório que a eficácia das políticas públicas também deve perpassar por uma análise cultural e histórica. Isso visto que os programas ou políticas na sociedade vão ser incorporados de fato quando verificados todos os fatores relacionados ao grupo afetado. Por isso, quando se está diante da problemática da pobreza menstrual é necessário visualizar não só a desigualdade econômica, mas também a desigualdade de gênero e racial.

Nesse tocante, a questão da interseccionalidade também é elemento que se faz presente na temática da pobreza menstrual, razão pela qual, as políticas públicas devem ser um instrumento de luta para combater as opressões múltiplas que envolvem tal mazela social (HIRATA, 2014).

Desse modo, as políticas públicas transversais representam uma forma de tratar os problemas complexos relacionados a baixa renda, a falta de acesso a serviços básicos, aos impactos negativos na educação e saúde, bem como discriminações na sociedade como um todo.

Seja por meio de diminuição da taxa de tributação dos produtos de higiene, seja mediante acesso gratuito de absorventes, é imprescindível que o Estado reconheça as dimensões de todos os setores afetados pela pobreza menstrual. Nessa conjuntura, a política pública como ferramenta para garantir a dignidade menstrual, será implementada somente de forma eficaz quando observar a realidade brasileira.

Em que pese exista a Lei nº 14.214/2021 e outras legislações estaduais e municipais para combater a pobreza menstrual, verifica-se que estas não são suficientes para erradicar a pobreza menstrual no Brasil. Isso acontece porque, de acordo relatório da UNFPA e UNICEF:

Enquanto fenômeno multidimensional e transdisciplinar, a pobreza menstrual exige estratégias de enfrentamento igualmente complexas e multissetoriais, que se relacionam aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e ao Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento/CIPD e que devem compreender ações no âmbito das políticas de educação, saúde e saneamento básico. (UNFPA; UNICEF, 2021, p.4).

À vista disso, verifica-se que para garantir a dignidade menstrual das pessoas que menstruam, por meio das políticas públicas, é necessário implementar estratégias complexas e abrangentes. A dificuldade de efetivação social das políticas públicas para as pessoas que menstruam ocorre também em razão de que menstruação ainda é considerada um tabu na sociedade brasileira.

As pessoas que menstruam, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, desconhecem questões sobre a saúde menstrual e autoconhecimento sobre ciclos menstruais (UNFPA; UNICEF, 2021). Por conseguinte, sequer entendem como acessar as políticas públicas que promovem a proteção da saúde menstrual e dignidade menstrual.

Vinculado a desinformação sobre a pobreza menstrual e considerando a desigualdade de gênero, também se percebe que inexistente uma abordagem multidisciplinar, por meio de políticas públicas transversais. A partir da análise da Lei 14.214/2021 e das propostas legislativas brasileiras foi possível notar que se trata de políticas segmentadas e pertencem restritas aos estados ou municípios em que foram propostas.

Logo, as políticas públicas atuais deixam de tratar a pobreza menstrual como um problema que afeta mais de um setor da sociedade e não abrangem os diversos grupos em vulnerabilidade menstrual (SHIRAISHI *et al*, 2022). Sendo assim, a eficácia social das políticas públicas resta prejudicada, pois se faz necessária a implementação de políticas públicas transversais, com base em estudos sobre os inúmeros impactos negativos e implicações que afetam a dignidade das pessoas que menstruam.

CONCLUSÃO

O presente trabalho tratou a respeito da pobreza menstrual no Brasil, um problema multidimensional e complexo que afeta as pessoas que menstruam em situação de vulnerabilidade social e econômica, representando uma violação da dignidade humana. O estudo se pautou na análise da legislação vigente, bem como nos dados do Relatório Pobreza Menstrual no Brasil – desigualdades e violações de direitos - do Fundo de População das Nações Unidas e do Fundo das Nações Unidas para a Infância, no período entre os anos de 2020 a 2022.

O estudo restou dividido em dois momentos. Inicialmente, tratou-se das desigualdades de gênero e a busca pelo direito à saúde das pessoas que menstruam à luz da dignidade humana. Na sequência, o estudo se debruçou na eficácia social das políticas públicas no combate à pobreza menstrual, a partir de uma análise da Lei n.º 14.214/2021 e das propostas legislativas brasileiras.

No primeiro capítulo, por meio da análise da desigualdade de gênero, foi possível perceber que a menstruação carrega estigmas sociais e é considerada um assunto tabu até hoje, em razão de que a sociedade se baseia no modelo patriarcal. Ademais, foi constatado na pesquisa que a desigualdade de gênero tende a intensificar outras desigualdades sociais, sendo o desafio ainda mais complexo no Brasil, quando se leva em conta as interseccionalidades e os marcadores de diferença, ensejadores de uma série de discriminações que recaem sobre o feminino.

A partir do estudo, percebeu-se que a desigualdade de gênero continua a exercer uma influência prejudicial sobre a saúde das pessoas que menstruam, motivo pelo qual, no primeiro capítulo foi também destacada a relevância do direito à saúde, constitucionalmente previsto, para a garantia da dignidade menstrual.

Observou-se que o acesso à saúde pública de qualidade representa uma fração do princípio da dignidade humana e, portanto, restou compreendida a importância do direito à saúde e a proteção para as pessoas que menstruam. Outrossim, foi exposto o dever do Estado para garantir a dignidade menstrual, por meio das políticas públicas.

Já no segundo capítulo, com base nos estudos das políticas públicas brasileiras no combate à pobreza menstrual, foi possível verificar que apesar de existentes e

importantes, as políticas públicas atuais ainda pecam quanto a efetividade social. Isso porque, a pobreza menstrual é um problema que representa inúmeros impactos negativos, bem como reproduz uma face da desigualdade de gênero, o que faz com que seja uma temática pouco discutida na sociedade.

Além disso, constata-se que a desinformação e a ineficácia de uma política pública no combate à pobreza menstrual se dão em razão da falta de uma abordagem multidisciplinar, por meio de políticas públicas transversais, que considere as diversas realidades do Brasil.

Como se percebeu, a pobreza menstrual é um fenômeno multidimensional que vem ganhando espaço nas implicações sociais. A problemática atinge pessoas que menstruam sob diferentes formas de discriminação e opressão. Além de se destacar a desigualdade de gênero, a pobreza menstrual reflete impactos negativos tanto na saúde emocional e física das pessoas que menstruam, quanto na educação e no âmbito laboral.

Com efeito, os impactos da pobreza menstrual refletem em todas as relações sociais, considerando a inclusão e a exclusão de espaços de convivência e de oportunidades para as pessoas que menstruam. Assim, mediante análise das inúmeras implicações da pobreza menstrual, foi confirmado que o problema multidimensional implica em políticas públicas que devem resultar em mais de uma estratégia para solucionar os impasses da pobreza menstrual.

Por conseguinte, constatou-se que as políticas públicas atuais são segregadas e não abrange os inúmeros impactos da pobreza menstrual. Do mesmo modo, a desigualdade de gênero amplifica outras disparidades sociais, agravando a questão da pobreza menstrual no Brasil. Essa problemática se torna ainda mais complexa quando consideradas as múltiplas intersecções de desigualdades estruturais presentes no país. Tal fator, corrobora com a ineficácia social das políticas públicas em garantir a dignidade menstrual.

Foi também verificado que o Estado desempenha um papel crucial ao garantir, por meio de políticas públicas, direitos constitucionais, em especial a dignidade humana, a igualdade de gênero e o acesso à saúde para as pessoas que menstruam.

Contudo, destacou-se durante o estudo que existe uma série de critérios que precisam ser analisados para que uma política pública seja eficaz socialmente, especialmente quando se está diante de um problema complexo e multidimensional como da pobreza menstrual. Nesse ínterim, foi exposto a respeito das políticas

públicas transversais, uma vez que essas envolvem uma abordagem dos diferentes setores da sociedade e não trata os problemas de forma isolada.

Nesse sentido, o tema expôs a necessidade de garantir a dignidade menstrual das pessoas que menstruam, a partir de políticas públicas transversais, uma vez que é imprescindível implementar estratégias complexas e abrangentes que compreendam as inúmeras necessidades das pessoas que menstruam.

Assim, conclui-se que os objetivos específicos da pesquisa foram cumpridos e que as hipóteses levantadas confirmam o problema proposto, ambos apresentados na introdução. Isso porque, a dificuldade de criação e de efetivação das políticas públicas para as pessoas que menstruam está relacionada com o fato de que a pobreza menstrual ainda é considerada um tabu, que também reproduz uma face da desigualdade de gênero. Além do mais, a latente desinformação e a ineficácia de uma política pública no combate à pobreza menstrual, se dão em razão de que inexistem uma abordagem multidisciplinar, por meio de políticas públicas transversais. Diante do exposto, é possível compreender o porquê de as políticas públicas atuais não estarem sendo suficientes para erradicar a pobreza menstrual no Brasil.

O estudo contribuiu para destacar que os produtos de higiene e de acesso a serviços como saneamento básico, fazem parte de um rol de direitos essenciais para as pessoas que menstruam e não podem ser considerados como luxo. A pobreza menstrual deve ser tratada como uma questão de saúde pública e garantir a dignidade menstrual é dever do Estado.

Por fim, é importante consignar que a presente pesquisa propôs desvelar um tema ainda estigmatizado socialmente, trazendo informações, impulsionando o debate e a conscientização a respeito do assunto no campo acadêmico e no mundo jurídico, a fim de construir uma sociedade mais equitativa e promover a dignidade menstrual para atuais e futuras gerações. Assim, o estudo não pretende esgotar completamente a temática, principalmente em razão da sua abrangência e complexidade. A cada nova pesquisa, surgem outras discussões e, de forma especial, ocorre a divulgação de diversos conhecimentos relacionados a pobreza menstrual.

REFERÊNCIAS

ABRASCO. **Pela dignidade menstrual de meninas e mulheres! Contra os vetos de Bolsonaro à distribuição de absorventes**. Online. 11 out. 2021. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/institucional/dignidade-menstrual-acesso-absorventes/62539/>>. Acesso em: 22 out. 2022.

AGENCIA BRASIL. **Governo lança programa de distribuição gratuita de absorvente pelo SUS**. Online. 08 de março de 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2023-03/governo-lanca-programa-de-distribuicao-gratuita-de-absorvente-pelo-sus>>. Acesso em 18 jun. 2023.

ALBUQUERQUE, Aline. Dignidade humana: proposta de uma abordagem bioética baseada em princípios. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais (FDV)**, v. 18, n. 3, 2017, p. 111-138. Disponível em: <<https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1140/pdf>>. Acesso em: 18 out. 2022.

ASSAD, Beatriz Flügel. Políticas públicas acerca da pobreza menstrual e sua contribuição para o combate à desigualdade de gênero. **Revista Antinomias**, v. 2, n. 1, p. 140-160, 2021. Disponível em: <<http://www.antinomias.periodikos.com.br/article/60e39095a9539505a0471774/pdf/antinomias-2-1-140.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2022.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, v. 13, p. 201-209, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000200007>>. Acesso em 11 jul. 2023.

BAHIA, Letícia. Pobreza menstrual e a educação de meninas. **Livre para menstruar**, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://movimentomulher360.com.br/wp-content/uploads/2021/10/LivreParaMenstruar-Pobreza-menstrual-e-a-educac%CC%A7a%CC%83o-de-meninas.pdf>>. Acesso em 24 jun. 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2016. Disponível em: <https://livrogratuitosja.com/wp-content/uploads/2021/03/Politica-social-fundamentos-e-historia-by-Elaine-Rosseti-Behring-Ivanete-Boschetti-Behring-Elaine-Rosseti-Boschetti-Ivanete-z-lib.org_.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

BELLAGAMBA, Lucía Rios. **O que é interseccionalidade e por que importa saber seu significado?**. Online. 14 de julho de 2022. Disponível em: <<https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/o-que-e-interseccionalidade-e-por-que-importa-saber-seu-significado/>>. Acesso em: 26 out. 2022.

BEZERRA, Bruna Caroline de Almeida et al. Pobreza Menstrual: expressão da questão social. **FacUNICAMPS**, 2021. Disponível em: <https://facunicamps.edu.br/cms/upload/repositorio_documentos/113.%20Pobreza%20Menstrual%20expressao%20da%20questao%20social.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. Paz e Terra, 14ª Edição, Rio de Janeiro, 1987.

BOFF, Rogers Alexander et al. Pobreza menstrual e sofrimento social: a banalização da vulnerabilidade social das mulheres no Brasil. **Revista de Psicologia, Educação e Cultura**, v. 25, n. 3, p. 133-147, 2021.

BONETTI, Alinne de Lima Organizadora; ABREU, Maria Aparecida Azevedo Organizadora. **Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil**. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3092>>. Acesso em 27 jun. 2023.

BONFIM, Mariana Lopes da Silva et. al. A pobreza menstrual: uma questão urgente no Brasil. O contexto da pobreza menstrual no Brasil é uma temática sensível e de extrema importância. **Informativo do Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher – NUDEM**. 36ª Edição, 2021, p. 1-15. Disponível em: <<https://www.defensoria.ms.def.br/images/repositorio-dpgems/conteudo-nucleos/nudem/boletins/Edicao%20n%2036%20-%202021.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Diário Oficial Da União, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto n.º 11.432, de 8 de março de 2023**. Diário oficial da União, Brasília, 08 de março de 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11432.htm>. Acesso em 18 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.214, de 06 de outubro de 2021**. Diário oficial da União, Brasília, 06 de outubro de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14214.htm>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Recomendação nº 21, de 11 de dezembro de 2020**. Brasília, DF, 2020a Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/SEI_MDH1638484Recomendacao21.pdf>. Acesso em 26 out. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. Editora Saraiva, São Paulo, 2013.

BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana; SENNA, Mônica de Castro Maia. Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1415-1421, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600002>>. Acesso

em: 03 dez. 2022.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; SALVADOR, Raíssa Lima. O impacto da pobreza menstrual e da desinformação na dignidade da pessoa humana e no direito à saúde das mulheres no Brasil. **Revista de Gênero, Sexualidade e Direito**, v. 8, n. 1, p. 49-64, 2022. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistagsd/article/view/8728>>. Acesso em: 25 out. 2022.

CAVALCANTE, Isabela Maria de Resende. O manejo da higiene menstrual como direito da mulher resguardado pelos direitos humanos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6649, 14 set. 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/92959/o-manejo-da-higiene-menstrual-como-direito-da-mulher-resguardado-pelos-direitos-humanos-fundamentais>>. Acesso em: 25 out. 2022.

COSTA, Helena Regina Lobo da. A dignidade humana: teorias de prevenção geral positiva. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2008, p. 37-38. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/118669/mod_resource/content/1/COSTA%2C%20Helena%20Regina%20Lobo.%20A%20dignidade%20humanapdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento. 1ª Edição**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502207981. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502207981/>>. Acesso em: 22 out. 2022.

COUTO, Marcia Thereza; GOMES, Romeu. Homens, saúde e políticas públicas: a equidade de gênero em questão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 2569-2578, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232012001000002>>. Acesso em: 25 out. 2022.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriania. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. In: **VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madri**. 2016. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50420624/2016-295-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1670079155&Signature=TOflqYsjKC3yerzGTMfh0i5pUxqgRnre7uUXhbsKR8qAOJ8XWCs4dC7OWm6kyFoO~yfaNPL7Fil~fFMocOFTI3zXaXRrTT2M4poE3CnZe27GQJaeaULk5-PI-iMifU7HfT5CUE2jQBTxLuYQ8N4fRakcvlyuuqVjAvOi6hIRZxdUf0ebK2KSTVvBnuB7Ln1YM7MFiWfsLveiPz-CoP1sZNFtmq-ij2Dp5i2dpDL81d-OPhNP47IPIJrBetVW5WjIJBz9HDe8lcKTzWFBj6OJznPTpi6o-4xdNTEk2VSoiUBuoO4pFa2apBANzvLKoghRieLE-OQcQBal6v0cFKMYw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA>. Acesso em: 03 dez. 2022.

CURITIBA. Lei n.º 15.975, de 11 de abril de 2022. **Prefeitura do Município de Curitiba**. 13 de abril de 2022. Online. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/vwozk>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

DE MOURA, Elisângela Santos. O direito à saúde na Constituição Federal de 1988. **Âmbito Jurídico**, XVI, v. 114, 2013. Disponível em: <<https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17657/material/O%20direito%20%C3%A0%20sa%C3%BAde%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20de%201988%20-%20Constitucional%20-%20%C3%82mbito%20Jur%C3%ADdico.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

DE SOUZA, Wanderson Felício. **Intersectorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas. 2015. Disponível em: <http://files.pucp.edu.pe.s3.amazonaws.com/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/15_07_17_Trabalho_Alacip_WandersonFS.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2022.

NETO, Orlando Fernandes Dias; FERIATO, Juliana Marteli Fais. A tributação como instrumento para a promoção da igualdade de gênero no mercado de trabalho. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**. Vol. 6, n. 2, 2018. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/504>>. Acesso em 27 jun. 2023.

DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Disponível em: <<https://cfeppoliticaspUBLICAS.files.wordpress.com/2016/07/politicas-publicas-fundamentos-dias-e-matos-2015.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

DUTRA, Nyller; SOARES, Maurício Ricardo. **Direitos e Garantias Fundamentais: uma reflexão teórica**. FADIVA, 2015.

FERRAZ, Dulce; KRAICZYK, Juny. Gênero e Políticas Públicas de Saúde – construindo respostas para o enfrentamento das desigualdades no âmbito do SUS. **Revista de Psicologia da UNESP**, v. 9, n. 1, p. 70-82, 2010. Disponível em: <http://www.escoladesaude.pr.gov.br/arquivos/File/genero_e_saude_2.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

FREITAS, Fernando Garcia; MAGNABOSCO, Ana Lelia. O Saneamento e a Vida da Mulher Brasileira. **BRK Ambiental**, p.1-82, 2018. Disponível em: <<https://www.brkambiental.com.br/uploads/4/18-img-destaques-home/relatorio-o-saneamento-e-a-vida-da-mulher-v-20-03-2018.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

GONÇALVES, Tamara Amoroso. **Direitos humanos das mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2013;001000492>>. Acesso em: 26 out. 2022.

GONÇALVES, Tamara Amoroso. **Direitos humanos das mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: uma análise de casos admitidos entre 1970 e 2008**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-31052012-162759/publico/TAMARA_texto_integral.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

GOVERNO FEDERAL. **Ministério da Saúde garante oferta de absorventes pelo SUS**. Online. 08 de março de 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/ministerio-da-saude-garante-oferta-de-absorventes-pelo-sus>>. Acesso em 18 de jun. 2023.

GUIMARÃES, Sara. Pink tax: O preço da desigualdade de gênero. **Correio Braziliense**. Online. 16 de março de 2020. Disponível em: < <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/comunidade-ei/2020/03/16/noticias-comunidadeei,834648/pink-tax-o-preco-da-desigualdade-de-genero.shtml>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

GURGEL, Telma. Feminismos no Brasil contemporâneo: apontamentos críticos e desafios organizativos. **Temporalis**, v. 14, n. 27, p. 57-76, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/7185>>. Acesso em: 03 dez. 2022.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo social**, v. 26, p. 61-73, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-20702014000100005>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3733/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2009_v_3.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2023.

JAQUES, Marcelo Dias; COPELI, Giancarlo Montagner; MOUSQUER, João Victor Magalhães. **Direitos Fundamentais em Pauta discussões necessárias para o Século XXI**. Editora Prismas, Curitiba, 2017.

JÚNIOR, Diógenes; NOGUEIRA, José Eliaci. Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais. **Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV**, n. 100, p. 571-572, 2012.

Disponível

em:<<https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>>. Acesso em: 27 JUN. 2023.

LIMA, Ana Isabel Sodré et al. Pobreza menstrual entre adolescentes de uma escola estadual em Rio Verde–Goiás. **Research, Society and Development**, v. 12, n. 5, p. e15112541629-e15112541629, 2023. Disponível em:

<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/41629>. Acesso em: 24 jun. 2023.

LOSACCO, Silvia. **O jovem e o contexto familiar**. n: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller (orgs.). *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003, p. 63-76. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1731>>. Acesso em: 24 set. 2022.

MORAIS, José Luís Bolzan de; MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo,

Estado de direito e a invisibilidade social que "teima" em continuar. **Revista De Direitos E Garantias Fundamentais** [online], v. 20, n. 3, p. 11–30. set./dez 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18759/rdgf.v20i3.1798>>. Acesso em: 26 out. 2022.

MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. POBREZA MENSTRUAL E A TRIBUTAÇÃO DOS ABSORVENTES. **Confluências| Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 24, n. 1, p. 33-54, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/conflu.v24i1.53627>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; ORDACGY, Fabrizia da Fonseca Passos Bittencourt. Direito à saúde, políticas públicas do Sistema Único de Saúde e acesso ao serviço público hospital e ambulatorial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, v. 4, n. 1, p. 49-58, 2014. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2628>>. Acesso em: 26 out. 2022.

MOVIMENTO NACIONAL ODS. **Projeto de Lei trata da pobreza menstrual**. Santa Catarina, 2020. Disponível em: <<https://sc.movimentoods.org.br/2020/07/03/projeto-de-lei-trata-da-pobreza-menstrual/>>. Acesso em: 12 out. 2022.

NASCIMENTO, Ana Franco do. **Direito à saúde deve ser visto em face do princípio da reserva do possível**. Online. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-12/ana-franco-direito-saude-visto-face-reserva-possivel>>. Acesso em: 22 out. 2022.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, p. 95-120, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000100006>>. Acesso em: 03 dez. 2022.

NETO, Orlando Fernandes Dias; FERIATO, Juliana Marteli Fais. A tributação como instrumento para a promoção da igualdade de gênero no mercado de trabalho. **Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**. Vol. 6, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Juliana-Marteli-Fais-Feriato/publication/329793646_A_TRIBUTACAO_COMO_INSTRUMENTO_PARA_A_PROMOCAO_DA_IGUALDADE_DE_GENERO_NO_MERCADO_DE_TRABALHO/inks/5dc5bb34299bf1a47b241d5a/A-TRIBUTACAO-COMO-INSTRUMENTO-PARA-A-PROMOCAO-DA-IGUALDADE-DE-GENERO-NO-MERCADO-DE-TRABALHO.pdf>. Acesso em 27 jun. 2023.

NOGUEIRA, Claudio Mardey et al. Políticas Públicas e Avaliação Multidimensional da Pessoa Idosa na Atenção Básica. **Cadernos de Educação, Saúde e Fisioterapia**, v. 6, n. 12, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.18310/2358-8306.v6n12.a10>>. Acesso em 24 jun. 2023.

ONU MULHERES. **Financiamento Transformador pode acabar com a desigualdade de gênero até 2030, destaca ONU Mulheres**. Online. 10 jul. 2015. Disponível em <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/financiamento-transformador-pode-acabar-com-a-desigualdade-de-genero-ate-2030/>>. Acesso em: 03 dez. 2022.

ORTIZ, Marília. Desvendando sentidos e usos para a perspectiva de interseccionalidade nas políticas públicas brasileiras. **Seminário Internacional Fazendo Gênero**, v. 10, p. 1-15, 2013.

OSIS, Maria José Martins Duarte. **Paism: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil**. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 14, p. S25-S32, 1998. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1998000500011>>. Acesso em: 26 out. 2022.

PEDRA, Adriano Sant'Ana; MORAES, Diego Pimenta. A Criação de microrregiões como critério preponderante na fila única de transplante de órgãos: uma proposta de participação popular por aproximação. **Revista jurídica de Castilla**, 2011. Disponível em: < <http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/1016>>. Acesso em: 03 dez. 2022.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes et al. DESIGUALDADE DE GÊNERO E SEGURANÇA HUMANA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTÁRIA NO BRASIL. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 10, n. 2, p. 598-623, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.25245/rdspp.v10i2.1205>>. Acesso em 18 jun. de 2023.

PISCITELLI, Tathiane et al. Tributação e gênero: conexão desses temas com o desenho da política fiscal do Estado brasileiro é evidente. **Jota**, 02/09/2019. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tributacao-e-genero-03052019>>. Acesso em 18 jun. 2023.

RIBEIRO, Carla Gabriela Cruz; SANTOS, Sharina Noletto; DE PAULA RIBEIRO, Lara. A POBREZA MENSTRUAL: UMA ANÁLISE DA DIGNIDADE DAS PRESAS NO BRASIL. **Facit Business and Technology Journal**, v. 2, n. 31, 2021. Disponível: < <http://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/1309>>. Acesso em: 03 dez. 2022.

RODRIGUES, Jordana Vieira; BOTELHO, Daniela Garcia. A POBREZA MENSTRUAL COMO FATOR DE DESIGUALDADE SOCIAL E VIOLAÇÃO DE DIREITOS NO BRASIL. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 11, p. 527-544, 2022. Disponível em: < DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v8i11.7581>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero Patriarcado Violência**. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SÃO PAULO. Lei n.º 17.574, de 12 de julho de 2021. **Prefeitura do Município de São Paulo**, 12 de julho de 2021. Online. Disponível em:< <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17574-de-12-de-julho-de-2021>>. Acesso em: 23 out. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6ª edição, ver, atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9ª edição, rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIÉRO, Daniel. Curso de direito constitucional. **Editora Saraiva**, 2022. E-book. ISBN 9786553620490. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

SCHRAIBER, Lília Blima; GOMES, Romeu; COUTO, Márcia Thereza. Homens e saúde na pauta da Saúde Coletiva. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 10, p. 7-17, 2005. Acesso em: < <https://doi.org/10.1590/S1413-81232005000100002>>. Disponível em: 27 jun. 2023.

SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli; HERMANY, Ricardo. **Espaço local, cidadania e políticas públicas**. Editora IPR, Santa Cruz do Sul, 2010.

SENADO, Agência. **Bolsonaro veta distribuição de absorventes a estudantes e pessoas pobres**. Online. 07 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/pauta/noticias/materias/2021/10/07/bolsonaro-veta-distribuicao-de-absorventes-a-estudantes-e-mulheres-pobres>>. Acesso em: 12 out. 2022.

SENADO, Agência. **Derrubado o veto à distribuição de absorventes para mulheres de baixa renda**. Online. 10 de março de 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/10/derrubado-o-veto-a-distribuicao-de-absorventes-para-mulheres-de-baixa-renda>>. Acesso em 12 out. 2022.

SHIRAISHI, Leticia Sayuri et al. Pobreza Menstrual e Políticas Públicas no Brasil. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 2, p. 10715-10729, 2022. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/43943/pdf>>. Acesso em: 12 out. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Acesso em 24 jun. 2023.

TAVARES, Rebecca. **Igualdade de Gênero e Desenvolvimento: uma via de mão dupla?**. Jornal Valor Econômico, 2012. Disponível em: <<https://unicrio.org.br/igualdade-de-genero-e-desenvolvimento-uma-via-de-mao-dupla/>>. Acesso em 27 jun. 2023.

TAVEIRA, Adriana Adriana Do Val. A função social do Estado na contemporaneidade. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 34, n. 02, 2010. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/10020>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

TEIXEIRA, Daniel Viana. Desigualdade de gênero: Sobre garantias e responsabilidades sociais de homens e mulheres. **Revista Direito GV**. Online. 2010, v. 6, n. 1. 01 jan. 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24226/22990%20>>. Acesso em: 12 out. de 2022.

UNFPA, Fundo de População das Nações Unidas; UNICEF, Fundo das Nações

Unidas para a Infância. **Pobreza menstrual no Brasil: Desigualdades e violações de Direitos**. 2021. Disponível em:
<<https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/di>>. Acesso em: 24 jun. de 2023.

WU, Xu et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Enap, p.160, ISBN: 978-85-256-0073-8, Brasília, 2014. Disponível em:
<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%c3%adticas%20P%c3%ablicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2023.