

The cover features a photograph of a large, white, seated female statue in the foreground, holding a book. In the background, there is a modern building with a glass facade and a tall, white tower. The sky is blue with scattered clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle floral pattern.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Um quadro de injustiças:
pobreza e dignidade menstrual e o
Programa de Proteção e Promoção
da Saúde Menstrual

Injustice frames: menstrual
poverty and dignity and the
Programa de Proteção e Promoção
da Saúde Menstrual

Nathália Lipovetsky e Silva

Diego Márcio Ferreira Casemiro

Sumário

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE, TEMAS EMERGENTES E POLÊMICOS	15
“DIREITO TINHA, O QUE FALTAVA ERA O ACESSO” : UMA ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DO ABORTO LEGAL NO BRASIL.....	17
Henderson Fürst, Lorenna Medeiros Toscano de Brito e Mariana de Siqueira	
UM QUADRO DE INJUSTIÇAS: POBREZA E DIGNIDADE MENSTRUAL E O PROGRAMA DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE MENSTRUAL	36
Nathália Lipovetsky e Silva e Diego Márcio Ferreira Casemiro	
JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À CANNABIS MEDICINAL NO BRASIL: O PARADOXO DO PROIBICIONISMO NO CONTROLE DE DROGAS E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE	56
Luiz Fernando Kazmierczak, Leonardo Bocchi Costa e Carla Graia Correia	
DOAÇÃO DE ÓRGÃOS: NUDGES PODEM AJUDAR?	78
Benjamin Miranda Tabak e Ângela Maria de Oliveira	
DESCUMPRIMENTO DA JORNADA DE TRABALHO MÉDICA NO SUS: ESTUDO TRANSVERSAL DE DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTA ESTADUAIS	97
Rodrigo França Gomes e Marco Antonio Pereira Querol	
ESTRATÉGIAS INOVADORAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O USO DA TELEMEDICINA PELO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19	115
João Mendes Rocha Neto, Paulo Estevão Rodrigues Machado, Gláucia Costa Moraes e Juliane Aparecida Bundhak	
POLÍTICA DISTRITAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: QUAIS OS CAMINHOS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO?	139
Helen Altoé Duar Bastos, Clara Cecília Ribeiro de Sá, Andhressa Araújo Fagundes e Verônica Cortez Ginani	
GASTOS COM ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE EM MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE DO ESTADO DO CEARÁ DE 2018 A 2021	158
Diógenes Farias Gomes e Camila Cristina Ripardo da Silva	
2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE E INDÚSTRIA FARMACÊUTICA .	182
PROCESSO DE INOVAÇÃO NA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA NACIONAL: DESAFIOS PARA O INCREMENTO À PESQUISA E DESENVOLVIMENTO	184
Rodrigo Mikamura Garcia e Daniel Nagao Menezes	

AS LICENÇAS COMPULSÓRIAS COMO MECANISMO DE AUXÍLIO À CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 3 DA AGENDA 2030 DA ONU 201
Júlia Cavalcanti Roman, Cristiani Fontanela e Suelen Carls

MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS FUNDAMENTAIS: A REGULAÇÃO DE PREÇOS DE MEDICAMENTOS POR MEIO DA CMED 228
Rômulo Goretti Villa Verde, Liziene de Oliveira Rodrigues e Marcos Vinício Chein Feres

3. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE, PANDEMIA E QUESTÕES CORRELATAS 244

UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA: OS PRIMEIROS DUZENTOS DIAS DE LEGISLAÇÃO COVID-19 246
Daniel Luciano Gevehr e Ana Cristina Tomasini

CPI DA COVID E A NECROPOLÍTICA DESVELADA: A VULNERABILIDADE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DE EXTERMÍNIO POPULACIONAL 265
Leonardo Bocchi Costa, Luiz Fernando Kazmierczak e Luiz Geraldo do Carmo Gomes

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: ENTRE RECOMENDAÇÕES E MEDIAÇÕES DE CONFLITOS SOCIOJURÍDICOS 284
Raquel Maria da Costa Silveira, Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti, Ana Mônica Medeiros Ferreira, Haroldo Helinski Holanda e Myrella Santos da Costa

FUNDOS DE REPARAÇÃO NO DIREITO DE DANOS: UM ENSAIO CONFRONTADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VACINAIS BRASIL – ARGENTINA NA COVID-19 305
Patrícia Ribeiro Serra Vieira, Felipe Rhamnusia de Lima e Raphael Saydi Macedo Mussi

CRISE SANITÁRIA DA COVID-19 E AS ESTRATÉGIAS DOS BUROCRATAS EM NÍVEL SUBNACIONAL PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR 327
Fábio Resende de Araújo, Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans, Luciana Laura Gusmão Cordeiro, Cleidson Costa de Lima e Antonio Teófilo Pinheiro Neto

4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANEAMENTO 344

AS TUTELAS INDIVIDUAIS DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE E A EFICÁCIA DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO 346
Gilberto Fachetti Silvestre e Lilian Márcia Balmant Emerique

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS TECNOLOGIAS 375

INTROSPECTING THE DIGITAL DYNAMICS: RECONNECTING THE INTERPLAY BETWEEN PRIVACY, SURVEILLANCE, AND GOVERNANCE IN THE GLOBAL LANDSCAPE, WITH A SPECIAL FOCUS ON INDIA 377
Neha Agashe e Anuttama Ghose

EL FUTURO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL MARCO EUROPEO.....	396
Emilia María Santana Ramos	
6. POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO	417
CONSTITUTIONAL ADJUDICATION, NON-LEGAL EXPERTISE AND HUMILITY	419
Ana Paula de Barcellos	
USER-CENTRIC APPROACH: INVESTIGATING SATISFACTION WITH PORTUGUESE JUSTICE SERVICES	440
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, Maria Beatriz Sousa, Sandra Patrícia Marques Pereira e Fabrício Castagna Lunardi	
7. OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	464
COMUNALIZAR LOS HUMEDALES URBANOS: UNA PROPUESTA PARA UNA GOBERNANZA LOCAL, DEMOCRÁTICA Y EFICIENTE DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	466
Benoît Delooz Brochet	
INVERSIÓN PÚBLICA Y SU INFLUENCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA EN LA REGIÓN DEL CUSCO PERIODO 2008-2021: UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA.....	488
Armando Tarco Sánchez e Luz Marina Palomino Condo	
FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO EN LAS ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS AGROPECUARIAS EN LA REGIÓN OCCIDENTE DE COLOMBIA.....	502
Jhon Jairo Mosquera Rodas e Milena Velandia Tamayo	

Um quadro de injustiças: pobreza e dignidade menstrual e o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual*

Injustice frames: menstrual poverty and dignity and the Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual

Nathália Lipovetsky e Silva**

Diego Márcio Ferreira Casemiro***

Resumo

O artigo analisa o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual (PPPSM) no contexto de busca pela dignidade menstrual, tendo como bases teóricas a Teoria da Justiça e do Desenvolvimento de Amartya Sen e a visão interseccional. Traz excertos de uma pesquisa qualitativa, de natureza básica e objetivos exploratórios, sistematizada pela pesquisa documental e a abordagem interdisciplinar Direito e Políticas Públicas (DPP). A abordagem DPP é utilizada para uma análise acerca da ação governamental coordenada (e em escala ampla) e dos problemas complexos (como é o caso da pobreza menstrual), além de seus desenhos institucionalmente jurídicos. Para tanto, primeiro analisa-se a trajetória legislativa do Projeto de Lei n.º 4.968/2019, que convergiu em norma pela Lei n.º 14.214/2021 (instituidora do PPPSM), sob o ponto de vista das suas nuances para as mobilizações sociais e políticas. Em sequência, discute-se os indicadores sociais a respeito da pobreza menstrual e, tão logo, propõe-se uma interpretação da Lei n.º 14.214/2021. Analisa-se, também, a condição de agente das mulheres em situação de pobreza menstrual, com base na Teoria da Justiça e do Desenvolvimento de Amartya Sen. Conclui-se que a busca pela dignidade menstrual é uma busca essencialmente pela justiça, o que fundamenta a existência do PPPSM e de sua implementação enquanto política institucionalizada. Compreende-se ser necessário que novas investigações acompanhem os efeitos pragmáticos dessa política na realidade de mulheres pretas e pardas e em situação escolar, já que são o público mais vulnerável identificado pelos indicadores sociais. Diante disso, os resultados apresentados contribuem para o desenvolvimento do PPPSM e refletem a importância da interseccionalidade em um contexto marcado por desigualdades sociais.

Palavras-chave: pobreza menstrual; direito e políticas públicas; ação governamental.

* Recebido em: 21/12/2022
Aprovado em: 18/03/2024

** Professora Adjunta da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e Doutora em Direito. Integrante do corpo permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGD-UFMG). Coordenadora Adjunta do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça (PRUNART-UFMG). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Gênero, Trabalho e Desigualdade. Integrante da Rede Internacional de Cátedras, Instituições e Personalidades Sobre Estudos da Dívida Pública (RICDP).
E-mail: nathalialipovetsky@gmail.com.

*** Especialista em Direito Público e em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharel em Humanidades, com ênfase em Estado, Sociedade e Participação Cidadã e Graduando do Curso de Direito pela Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Gênero, Trabalho e Desigualdade (GTD), vinculado ao Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da Universidade Federal de Minas Gerais (PRUNART-UFMG).
E-mail: diegofcasemiro@gmail.com.

Abstract

In this article we analyze the Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual (PPPSM) in the context of the search for menstrual dignity, using as theoretical frameworks the Senian justice theory and the intersectional vision. We start from qualitative research, of basic nature and exploratory objectives, systematized by documentary research and the interdisciplinary approach Law and Public Policy (LPP). The LPP is used for an analysis about coordinated (and large-scale) government action and complex problems (as is the case of menstrual poverty) and their institutionally legal designs. To this end, we first analyze the legislative trajectory of Projeto de Lei n.º 4.968/2019, which converged into a norm by Lei n.º 14.214/2021 (instituting the PPPSM), from the point of view of its nuances for social and political mobilizations. Next, we discuss the social indicators regarding menstrual poverty, and then propose an interpretation of Lei n.º 14.214/2021. We also analyze the agent condition of women in menstrual poverty from Amartya Sen's theory of justice and development. We conclude that the search for menstrual dignity is an inherently search for justice, which substantiates the existence of the PPPSM and its implementation as an institutionalized policy, thus it is necessary that further research accompany its pragmatic effects on the reality of black and brown women and in school situation, which are the most vulnerable public identified by the social indicators already produced. Therefore, our results contribute to the development of the PPPSM and reflect on the importance of intersectionality in a context of numerous social inequalities.

Keywords: menstrual poverty; law and public policy; government action.

1 Introdução

O Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) em conjunto com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) publicaram, em maio de 2021, o Relatório “A Pobreza Menstrual Vivenciada pelas Meninas Brasileiras”. Os dados contidos nesse documento revelaram o quadro calamitoso do cenário menstrual brasileiro, que apontam uma realidade em que mais de 713 mil meninas estão vivendo sem ter acesso a banheiro ou chuveiro em seu domicílio e mais de 4 milhões sem acesso a itens higiênicos¹ mínimos para os cuidados menstruais no ambiente escolar.

Diante desse quadro, o conceito de “pobreza menstrual” é estruturado, correspondendo a um fenômeno complexo, transdisciplinar e multidimensional, “vivenciado por meninas e mulheres devido à falta de acesso a recursos, infraestrutura e conhecimento para que tenham plena capacidade de cuidar da sua menstruação”². Dada a importância desse conceito para diagnósticos sociais, muitos estudos foram produzidos, ao longo dos últimos anos, propondo considerações diversas sobre a temática.

O estudo de Souza e Silva³, por exemplo, enfatizou uma análise das meninas pretas e pardas desde a menarca (primeira menstruação), tensionando uma compreensão das questões de raça, gênero e classe na estruturação das suas condições de vida. Também pertinente, a pesquisa de Brito⁴ procurou analisar se a

¹ Os itens higiênicos mínimos podem ser, por exemplo, absorventes descartáveis ou de tecidos reutilizáveis, coletores menstruais descartáveis ou reutilizáveis, calcinhas menstruais, papel higiênico e sabonete, entre outros. UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_mai2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

² UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_mai2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022. p. 5.

³ SOUSA, Elaine Pereira de; SILVA, Letícia de Oliveira. *Sangrar é político: diálogos acerca da pobreza menstrual na vida de meninas pretas e pardas*. 2022. 77 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2022.

⁴ BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. *Pobreza menstrual e políticas públicas para mulheres e meninas*. 2021. 103 p. Trabalho de Con-

pobreza menstrual obstou o exercício de direitos fundamentais de meninas e mulheres, reconhecendo os impactos decorrentes da desigualdade de gênero no contexto social.

Outros trabalhos enfocaram a tributação de absorventes e sua repercussão negativa diante da pobreza menstrual⁵, bem como o sofrimento decorrente do estado de vulnerabilidade em que se encontra uma mulher sem ter acesso a produtos de higiene menstrual⁶. Igualmente relevante, foi o estudo de Mozzatto e Faria⁷ a respeito da vulnerabilidade social e econômica, sustentada pelas desigualdades de gênero, considerando que a falta de acesso a recursos durante o período menstrual possui relação direta com tabus culturais e sociais.

Este último estudo, de modo pioneiro, buscou explorar o fenômeno da pobreza menstrual pelo conceito da condição de “agente” das mulheres, a partir da perspectiva do teórico e economista Amartya Sen⁸ (aqui também fonte de análises). Tal pesquisa objetivou, em suas próprias palavras, “promover o desenvolvimento, a liberdade e o bem-estar das mulheres que enfrentam tais vulnerabilidades”⁹.

Apesar da diversidade de perspectivas e de suas contribuições para o problema em questão, nenhum estudo até então integrou a perspectiva da justiça na visão interseccional para refletir sobre (não somente) a pobreza menstrual e (assim) a dignidade menstrual (isto é, a garantia do acesso a produtos e condições de higiene adequados). Da mesma forma em que nenhum outro trabalho se propôs discutir a Lei n.º 14.214/2021, que instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual (PPPSM).

Sendo assim, neste artigo, analisa-se o PPPSM, enquanto política pública, no contexto de busca pela dignidade menstrual. Faz-se isso por meio de uma pesquisa qualitativa, de natureza básica e objetivos exploratórios. Enquanto técnica, recorre-se à pesquisa documental, consistindo na leitura e interpretação de artigos acadêmicos, jornais eletrônicos, legislações e relatórios sociais. De forma associada, utiliza-se da abordagem teórico-metodológica Direito e Políticas Públicas (DPP).

A abordagem DPP consiste em uma revitalização no estudo das Políticas Públicas (PPs) a partir do campo jurídico, constituindo-se em um eixo em ascensão¹⁰ para a análise da ação estatal nas PPs e da ação governamental coordenada e em escala ampla acerca dos problemas complexos¹¹. Sua relevância ocorre na medida em que permite observar fatores ulteriores que influenciam a ação do Estado na elaboração, promoção e implementação de PPs.

Ante o exposto, na primeira seção deste artigo, as características e definições da abordagem DPP são demonstradas. Em seguida, apresenta-se e discute-se o PPPSM por meio da abordagem DPP quanto ao seu alcance e finalidade (sobretudo com — e a partir de — uma compreensão contextual da ação governamental). Na sequência, a Teoria da Justiça Seniana¹² é aplicada ao contexto de pobreza menstrual e busca pela dignidade menstrual, fortalecendo uma percepção hermenêutica de sua realização no escopo da justiça.

clusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021.

⁵ MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. Pobreza menstrual e a tributação de absorventes. *Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 24, n. 1, p. 33-54, abr. 2022.

⁶ 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, dez. 2021.

⁷ MOZZATTO, Natália Rosa; FÁRIA, Josiane Petry. Da pobreza menstrual: uma análise a partir de Amartya Sen. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 7, n. 2, p. 81-96, jul./dez. 2021.

⁸ MOZZATTO, Natália Rosa; FÁRIA, Josiane Petry. Da pobreza menstrual: uma análise a partir de Amartya Sen. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 7, n. 2, p. 81-96, jul./dez. 2021.

⁹ MOZZATTO, Natália Rosa; FÁRIA, Josiane Petry. Da pobreza menstrual: uma análise a partir de Amartya Sen. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 7, n. 2, p. 81-96, jul./dez. 2021. p. 81.

¹⁰ COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI: Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019.

¹² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

2 A abordagem Direito e Políticas Públicas

A abordagem DPP surge diante de um quadro de necessidades comuns aos juristas no que diz respeito à atividade investigativa de analisar (ou até para transformar) as PPs. Isso porque, para o direito, é um fenômeno incomum adotar como um objeto de estudos um programa tão maleável e de caráter tão empírico como ocorre no caso do estudo das PPs¹³.

Noutros termos, é um paradigma que compreende que

a utilização intensiva de manuais — textos didáticos nos mais das vezes rasos e simplificadores — prevalece sobre a discussão do estado da arte da pesquisa nas salas de aula e isso, em última análise, colabora para que o ensino jurídico termine negligenciando a problematização, o diálogo, o caso e a dúvida como métodos¹⁴.

Ocorre que, diante da trajetória percorrida até hoje, as demandas que se revelam são outras, posto que as relações entre direito e PPs já se mostraram evidentes e acabaram por tensionar uma nova preocupação¹⁵. Essa preocupação se refere ao fato de que “a falta de um tratamento sistemático ou estruturado [do direito e das PPs] tende a reverberar a dispersão de ângulos de visão e temáticas, o que dificulta o aproveitamento coletivo do conhecimento acumulado”¹⁶.

Sendo assim, a abordagem DPP se refere a um núcleo comum que fornece um conjunto de aptidões analíticas para a análise da ação governamental coordenada e em escala ampla, que incide sobre problemas concretos e complexos, a serviço de estratégias informadas por elementos jurídicos (e não jurídicos). Faz isso com base na consideração de que a roupagem do Estado contemporâneo (isto é, do Estado Social e Democrático de Direito, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 – CF/88) depende de uma investidora intelectual do campo do direito fortemente relacionada com o enrobustecimento de arranjos institucionais¹⁷ democráticos.

É com base nesse escopo que se realiza a busca para

entender as novas configurações do Estado, seus papéis e modos de ação, não mais redutíveis à estrutura monolítica tradicional que ocupava o centro único da esfera política e atuava como fonte exclusiva do Direito. Documentar, analisar e compreender de forma sistemática esses novos padrões de ação estatal, em sua dimensão jurídica, constitui razão de ser da abordagem Direito e Políticas Públicas. Seu objeto é a ação governamental coordenada e em escala ampla, para atuar sobre problemas complexos, em estratégias juridicamente informadas, para estender as conquistas civilizatórias a todas as pessoas¹⁸.

Diante disso, constitui-se uma espécie de teoria crítica, notadamente a abordagem DPP, que convencionou olhar para as PPs pela ótica jurídica, visando fortalecer as investidas da ação governamental para a mitigação dos problemas comuns, na busca, em estrita análise, da realização da justiça. Esse encaixe tem perfeita apli-

¹³ COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

¹⁴ COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200. p. 4.

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI: Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019.

¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI: Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. p. 792.

¹⁷ O conceito de arranjos institucionais possibilita a integração do conjunto de elementos como normas, atores, processos e instituições jurídicas no tratamento (analítico) das PPs. BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-340.

¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI: Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. p. 809.

cabibilidade no PPPSM, uma vez que é esta uma política pública, relativamente recente, e que carece de observação quanto aos seus estágios de implementação, execução, avaliação, concretização, fundamentação etc.

3 O direito nas políticas públicas

Para a abordagem DPP, as “roupagens” do direito, enquanto área do conhecimento, são inúmeras, porém as acepções propostas por Coutinho¹⁹ fornecem os horizontes precisamente necessários. Na sua concepção, o direito à interação com as PPs pode ser interpretado sob quatro perspectivas. A primeira é “como objetivo”, a fim de verificar quais os fins que uma política pública pretende alcançar. Sua ideia central é a de que o direito positivo cristaliza as opções políticas e as formaliza enquanto normas cogentes (privilegiando a característica da coercibilidade), determinando o que, de fato, *deve ser feito*²⁰.

O direito “como arranjo institucional”, por sua vez, faz a definição das tarefas, a divisão das competências, articulação e coordenação das relações intersetoriais no setor público e entre este e o privado. É a acepção que supõe que as “normas jurídicas estruturam [...] [o] funcionamento [das PPs], regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas”²¹.

Já o direito como “ferramenta” se manifesta enquanto uma tecnologia que oferece diversos instrumentos e veículos para a implementação das finalidades da política. Trata-se de uma acepção que incide sobre os objetivos pré-definidos e se movimenta para a realização destes²². O direito como “vocalizador de demandas”, por último, tem um enfoque na *accountability*, ou na participação e na mobilização, constituindo-se aquele no qual não será objeto de tanta expressividade neste trabalho, dado que o PPPSM é recente e seus efeitos ainda não estão perceptíveis da maneira em que possam ser avaliados com a sensibilidade estatística devida.

Todas essas incursões teóricas são, para tanto, as aptidões analíticas das quais a pesquisa, de base dedutiva, se alinha. Isto é, (i) para assinalar a necessidade da abordagem DPP como instrumento referencial; e (ii) para demonstrar que a política de saúde menstrual pode ser abordada sob variados aspectos, sem se desvencilhar do direito, uma vez que, como será demonstrado neste texto, este é um instrumento de potencial importância para a efetividade da ação governamental.

A ação governamental, por sua derivação, carece estar orientada pelo Estado de bem-estar social brasileiro e sob a defesa dos direitos sociais constitucionais (dispostos no rol do art. 6º da CF/88)²³, e especificamente do direito à saúde — ou, em mais detalhes, da saúde das pessoas que menstruam²⁴ —, no sentido

¹⁹ COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (org). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

²⁰ COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (org). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

²¹ COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (org). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200. p. 20.

²² COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (org). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

²³ E os direitos sexuais e reprodutivos que são garantidos quando o acesso a itens de higiene para os cuidados menstruais são prioridade política.

²⁴ Esse termo tem sido bastante discutido na atualidade sob duas perspectivas divergentes. A primeira, levantada por Djamilia Ribeiro, defende que o termo “pessoas” não compreende quem, na sua concepção, menstrua. A crítica é a de um suposto apagamento das mulheres quando o termo é empregado. RIBEIRO, Djamilia. Nós, mulheres, não somos apenas ‘pessoas que menstruam’. *Folha de São Paulo*, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/djamilia-ribeiro/2022/12/nos-mulheres-nao-somos- apenas-pessoas-que-menstruam.shtml>. Acesso em: 1 set. 2022. Diversamente, a segunda perspectiva, investida por Jaqueline Gomes de Jesus e Leonardo Morjan Britto Peçanha, tece a crítica de que a não utilização do termo “pessoas”, automaticamente, exclui homens trans e outras categorias da análise. A proposição é a de inclusão das pessoas trans, não binárias e outras. Nesse artigo, utiliza-se o termo “pessoas que menstruam” nos momentos oportunos, por considerar sua abrangência e compromisso com a realidade social. JESUS, Jaqueline Gomes de; PEÇANHA, Leonardo Morjan Britto. Termo ‘pessoas que menstruam’ busca enfrentar

de garantir a dignidade menstrual. Nesse aspecto, o reconhecimento de direitos fundamentais (e não restam dúvidas, neste artigo, sobre a inclusão dos direitos sociais como fundamentais) de natureza prestacional é decorrência direta da dignidade da pessoa humana, sendo o núcleo axiológico do constitucionalismo de base democrático-social²⁵.

Isto posto, e relacionando a atividade prestacional do Estado, a ação governamental e os direitos fundamentais, demonstra-se que o tratamento analítico das PPs constitui uma forma de se preocupar com as suas finalidades concretas. Essas finalidades, paralelamente, quando diagnosticadas com certo grau de efetividade, precisam ser estruturadas para a garantia de sua plena institucionalização, para que as políticas não sejam meramente de governo, mas de Estado²⁶, patrocinando o seu caráter programático, reiterado e continuado ao longo do tempo, evitando desmontes ineficientes.

Por tal compreensão, considera-se elementar a utilidade da abordagem DPP para as pesquisas jurídicas, sendo que os escritos de Bucci e Souza²⁷ são ainda mais esclarecedores no reforço disso. Segundo os autores, a abordagem DPP (i) evidencia a capacidade do direito em transformar vontades políticas em medidas “despersonalizadas”, permitindo uma permanência institucional que ultrapasse a existência dos atores políticos que inicialmente a criaram; e (ii) permite compreender o direito “em ação” no campo das PPs, não o dissecando para uma proposta analítica, mas buscando compreendê-lo em dinâmica diante de todas as fases das políticas.

Pelo exposto, e a fim de diminuir o grau de abstração dos debates propostos, é imperioso ensejar uma discussão a respeito do PPPSM, qualificando a abordagem DPP em um caso pragmático, demonstrando nuances e características que a distinguem no tratamento das PPs, distanciando-se de uma visão unifocal e aproximando-se de uma compreensão multidimensional.

4 Uma trajetória legislativa, mobilização social e política

O PPPSM está instituído pela Lei n.º 14.214, de 6 de outubro de 2021. Seguindo a leitura de seu *caput*, observa-se que a Lei também altera a Lei n.º 11.346, 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. Apesar dessa síntese, o programa vai além nas suas proposições, sendo imperioso analisar sua trajetória de constituição (partindo da vontade social) até o alcance do Poder Legislativo, além de seus efeitos preteridos após sua juridificação²⁸.

A Lei é resultado do Projeto n.º 4.968 de 2019, proposto pela Deputada Federal Marília Arraes, do Partido dos Trabalhadores (PT) de Pernambuco. Sua aprovação previa que 5.6 milhões de mulheres fossem beneficiadas com a distribuição gratuita de absorventes íntimos, visando incidir no combate do quadro calamitoso de pobreza menstrual. Em relato proferido pela Deputada, esta destacou o seu compromisso com a causa, evidenciando o fato de que a compra de itens de higiene em cenários de vulnerabilidade socioeconômica, e fome, transforma-se em questão de luxo.

O combate à pobreza menstrual é um compromisso que abracei há anos e ao qual tenho me dedicado

apagamento de homens trans. *Folha de São Paulo*, 7 dez. 2022. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2022/12/termo-pessoas-que-menstruam-busca-enfrentar-apagamento-de-homens-trans.shtml#:~:text=Vis%C3%B5es%20cissexistas%20\(sexistas%20e%20orientadas,hist%C3%B3ria%20%C3%BAnica%20de%20apagamento%20de](https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2022/12/termo-pessoas-que-menstruam-busca-enfrentar-apagamento-de-homens-trans.shtml#:~:text=Vis%C3%B5es%20cissexistas%20(sexistas%20e%20orientadas,hist%C3%B3ria%20%C3%BAnica%20de%20apagamento%20de)

²⁵ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Dimensiones del Estado social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i2.44510.

²⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

²⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequência*, Florianópolis, v. 43, n. 90, jul. 2022.

²⁸ Termo empregado no sentido de determinar que uma política pública foi positivada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

desde o primeiro dia de trabalho na Câmara dos Deputados. Esse é o primeiro passo para que possamos efetivamente criar uma política nacional de superação da pobreza menstrual. A partir daí, poderemos atender a outros grupos de mulheres. Quando você não tem dinheiro nem mesmo para comprar comida, itens de higiene como absorventes se transformam em artigos de luxo. Imagine essa realidade no Brasil da pandemia, que tem 19 milhões de pessoas passando fome²⁹.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o Projeto recebeu cinco Pareceres³⁰, seis Emendas, dois Requerimentos, seis Manifestações e oito contribuições de naturezas diversas (como no caso de Ofícios, Cartas e Mensagens).

É importante destacar, em relação a esses dados, que os cinco pareceres foram de autoria da Senadora Zenaide Maia do Partido Republicano da Ordem Social (PROS) do Rio Grande do Norte. Das seis Emendas, três foram do parlamentar Paulo Paim do PT do Rio Grande do Sul, versando a respeito do padrão de qualidade para o fornecimento dos itens higiênicos; da forma a ser adotada para a aquisição, o que, em sua proposição, valeria-se pela valorização do Programa Farmácia Popular; e, por último, ampliando o escopo de beneficiárias ao abranger a totalidade de mulheres inscritas no CadÚnico.

Além disso, uma Emenda foi de autoria da Senadora Rose de Freitas do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) do Espírito Santo (pela inclusão das mulheres indígenas, quilombolas e pertencentes a povos e comunidades tradicionais); um do Senador Chico Rodrigues do Democratas (DEM) de Roraima (para o fornecimento de absorventes nas escolas); e um da Senadora Eliziane Gama do Cidadania do Maranhão (pelo detalhamento da origem dos recursos da União a serem destinados ao financiamento das despesas ocasionadas pelas ações previstas).

A mobilização política para regulamentar o programa de contenção dos efeitos da pobreza menstrual é, ante o exposto, notória. No entanto, destaca-se que o processo de tramitação do Projeto de Lei n.º 4.968/2019 foi conflituoso, posto que, em determinada etapa, houve uma ação presidencial contrária à sua continuação. Posteriormente ao início da tramitação pela Câmara dos Deputados 11 de Setembro de 2019, e à sua revisão pelo Senado Federal 27 de agosto de 2021, no dia 16 de setembro, o Presidente da República sancionou o Projeto com um Veto Parcial.

Esse veto foi motivo de comoção pública, tanto pelos parlamentares como pela sociedade de um modo geral, dado que os efeitos do Projeto não prejudicariam a vida das pessoas. Muito pelo contrário, trariam benefícios diretos para a realização da justiça e da dignidade menstrual (sobretudo feminina). Diante disso, várias manifestações foram feitas nas redes sociais e jornais eletrônicos, e algumas no âmbito do Legislativo, como no caso do Ofício do Cidadão das Câmaras de Canoas-RS (n.º CM/1016/2021)³¹.

No dia 7 de outubro de 2021, o Congresso Nacional votou pela rejeição do Veto, e novas manifestações surgiram no sentido de apoiar o posicionamento bicameral, mais precisamente os Ofícios do Cidadão das Câmaras de Capivari-SP (n.º 034/2022) e Hortolândia-SP (n.º 73-02/2022).

Tempos após essa movimentação no âmbito dos Poderes, o Poder Executivo, representado pelo Presidente da República, exarou o Decreto n.º 10.989, de 8 de março de 2022, para regulamentar a Lei n.º 14.214/21, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, demonstrando a maleabilidade das ações governamentais na trajetória de constituição de políticas de Estado. Houve, então e em

²⁹ CÂMARA aprova projeto de Marília Arraes sobre pobreza menstrual. *Partido dos Trabalhadores*, 26 ago. 2021. Disponível em: <https://pt.org.br/camara-aprova-projeto-de-marilia-araes-sobre-pobreza-menstrual/>. Acesso em: 3 set. 2022.

³⁰ Consta no site do Senado Federal cinco Pareceres, no entanto, ao abrir os arquivos é perceptível que todos possuem as mesmas considerações, sendo que dois foram postados em datas distintas (01/09/202 e 14/09/2021). Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 4968, de 2019*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149605>. Acesso em: 3 set. 2022.

³¹ Os Ofícios de São Marcos-RS (n.º 301/2021), Jundiá-SP (n.º 435/2021) e Lages-SC (n.º 922/2021), vale dizer, apesar de anteriores ao veto, igualmente retratavam a necessidade de continuidade do Projeto no processo legislativo para a constituição de norma jurídica.

síntese, uma sobreposição da vontade política, por meio de uma “despersonalização”³² do problema (qual seja, a pobreza menstrual), de modo que este derivou-se numa política (ou uma parte integrante) da ordem estatal (que é externa, soberana e cogente).

Fazendo um exercício avaliativo para compreender o papel dos atores políticos a partir da abordagem DPP³³, nota-se que existiu um investimento do Executivo para o rompimento da construção da política pública voltada ao direito social à saúde (menstrual). Mas que, no entanto, com a mobilização social e, em alguma medida, política (por força do Poder Legislativo), a proposta demonstrou a sua necessidade, sobressaindo a vontade soberana do povo para a questão.

Diante desse contexto, do qual se pode inferir como uma tentativa de derrocada para os direitos sociais e consequentemente para a atividade prestacional do Estado, Bucci e Souza³⁴ destacam que

várias normas e diretrizes governamentais elaboradas nos últimos anos têm colocado em xeque a proteção dos direitos sociais, como por exemplo, a diminuição do orçamento da União para investimento nas áreas sociais, flexibilização dos direitos trabalhistas, terceirização do trabalho, entre outras. *Nesse ponto da discussão, não basta olharmos de maneira restritiva para a norma e considerá-la como ponto máximo de norteamento do Estado, mas compreender que as normas aprovadas pelo Congresso Nacional e defendidas pelo governo representam diferentes projetos políticos para o país.*

Sendo assim, a política de saúde menstrual ganhou força e representou uma alternativa ao projeto político pretendido pelo Executivo, quando este buscou frear sua realização institucional. Eis, então, que estabelecido pela Lei n.º 14.214 de 06 de outubro de 2021, o PPPSM é uma garantia de direitos menstruais em um quadro de crise social e sanitária de dimensão interseccional (como se explicará adiante).

5 Cenários, finalidades e interseccionalidades do PPPSM

O fim a ser assegurado pelo PPPSM, seguindo a indução do seu art. 1º (Lei n.º 14.214/2021), é o de garantir a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual. Essa proposição tão pragmática e de natureza distributiva ocorre por uma razão bastante concreta, qual seja, a pobreza (ou escassez de renda e de riqueza) que atinge, diretamente, as pessoas que menstruam.

De acordo com o relatório feito pela UNFPA em parceria com a UNICEF³⁵, a pobreza menstrual é uma temática desafiadora, cujos tabus, escassez de dados e desinformação perfazem seus principais enfrentamentos. Analisar o fenômeno, nesse sentido, demanda a construção de uma perspectiva crítica e contextualizada.

Trata-se de um problema que explicita uma série de fatores convergentes que extrapolam os limites de uma abordagem meramente reducionista da temática. Com isso, e analisando os dados do relatório, observa-se que a dignidade menstrual está especialmente relacionada com o “exercício dos direitos à água e sanea-

³² BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequência*, Florianópolis, v. 43, n. 90, jul. 2022.

³³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI: Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019.

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequência*, Florianópolis, v. 43, n. 90, jul. 2022. p. 16-17, grifo nosso.

³⁵ A respeito da metodologia utilizada pela UNFPA e o UNICEF, nesta pesquisa: “a partir de dados do IBGE – por meio da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), Pesquisa Nacional de Saúde Escolar (PeNSE) e Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) — e de extensa revisão bibliográfica, o Relatório traz um cenário preocupante com relação aos direitos menstruais, marcado pelas históricas desigualdades de gênero, raça, região e classe social, agravadas em tempos de crise sanitária e econômica”. UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_mai2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022. p. 4.

mento adequados na escola e em casa”³⁶, revelando-se como uma necessidade pela garantia de direitos que vai muito além da distribuição de itens higiênicos.

Na verdade,

crianças e adolescentes que menstruam têm seus direitos à escola de qualidade, moradia digna, saúde, incluindo sexual e reprodutiva violados, quando seus direitos à água, saneamento e higiene não são garantidos nos espaços em que convivem e passam boa parte de suas vidas³⁷.

Nesse contexto, os indicadores revelam que há uma retroalimentação de ciclos transgeracionais dos quais não somente meninas, como também mulheres, homens trans e pessoas não binárias que menstruam, são compelidas e compelidos, e, por isso, passam a acessar, de forma muito desigual, os direitos e as oportunidades³⁸. Isso repercute, negativamente, na trajetória educacional e profissional dessas pessoas, carecendo de uma atenção especial por parte do Estado, pela efetividade de políticas públicas e pela garantia de direitos humanos.

O Relatório “Pobreza e Equidade no Brasil” do Banco Mundial publicado em 2022, ao considerar como estado de “pobreza” aquelas pessoas que possuem renda *per capita* inferior a R\$ 499 por mês, apontou que o percentual de brasileiros que se encontram nessa situação é de 33%. Não obstante esse quadro, outras considerações do relatório apontaram situações relevantes:

os grupos populacionais historicamente mais pobres continuam altamente vulnerabilizados [...]. Quase três em cada 10 pessoas pobres são mulheres afro-brasileiras que vivem em áreas urbanas. Três quartos de todas as crianças que vivem em áreas rurais são pobres. Moradores da zona norte do país continuam atrás do restante do Brasil em ambas as dimensões de bem-estar monetárias e não monetárias. Estados do Norte têm taxas de pobreza 2,7 vezes maiores do que os estados do sul, as médias de renda *per capita* são cerca de 52% menor, a população adulta tem 1,5 anos a menos de educação e o acesso das pessoas ao saneamento e à água são 8 pontos percentuais mais baixos³⁹.

Compreender essas informações envolve uma perspectiva inerentemente interseccional, uma vez que os marcadores sociais da diferença estão sendo abordados, sobretudo de uma forma em que se faz possível compreender como os fatores sociais mais abrangentes (e de caráter estruturante) atravessam, somam e se aglutinam a esses marcadores e incidem na vida concreta das pessoas.

É o caso, exemplificativamente, da situação anteriormente apontada de que, a cada 10 pessoas pobres, três são mulheres pretas diante de uma variedade de outras marcações sociais da diferença (das quais, mulheres e homens brancos, mulheres e homens indígenas, homens pretos etc.), corroborando a compreensão de que existe um lugar existencial (ou posição social) muito particular no qual o gênero e a raça possuem uma preponderância no que se refere às determinações de classe social. E, para pensar sobre isso, é essencialmente importante reconhecer a historicidade do sistema social com suas raízes racistas, patriarcais e classistas, enquanto exemplos concretos de fenômenos estruturantes.

Os estudos que se propõem a analisar a interseccionalidade podem ser identificados pela “teoria interseccional”, da qual já possui uma vasta literatura (e trajetória) tanto no ambiente acadêmico (das universidades)

³⁶ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022. p. 4.

³⁷ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022. p. 4.

³⁸ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

³⁹ BANCO MUNDIAL. *Relatório pobreza e equidade no Brasil: mirando o futuro após duas crises*. Washington, DC: World Bank, 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37657/P1746910e33a8407d0b0850b-8f0f5bcf18c.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 set. 2022. p. 8, tradução nossa.

como no ambiente político (de militância dos movimentos sociais), nacional e internacional⁴⁰. A definição de Guimarães-Silva e Pilar⁴¹ é uma das mais precisas no que se refere à interseccionalidade, as autoras consideram ser uma “ferramenta teórico-metodológica” que permite observar a partir de diferentes pessoas e perspectivas, as opressões oriundas do sistema e das relações intersubjetivas.

Assim,

a assunção e emprego da interseccionalidade como chave de leitura da realidade em se tratando das relações travadas na arena social e da situação em que cada sujeito social se encontra nessa arena proporciona uma observação mais ampla e mais generosa quanto à diversidade e quanto aos perfis que podem ser encontrados⁴².

Com o status de ferramenta teórica e metodológica, a interseccionalidade prescinde do esforço intelectual de alguém que a manuseie na busca por resultados pragmáticos. Considera-se, nesse sentido, ser esse um instrumento primordial para a incorporação em toda e qualquer análise da abordagem DPP, visando atingir, com maior precisão, não somente os arranjos institucionais e suas interfaces, como os impactos aos públicos beneficiários das políticas públicas, que, na maior parte dos casos, estarão submetidos a uma série de marcadores interseccionais (gênero, geração, raça, território, sexualidade, classe social, corpo etc.).

Diante disso, a partir do relatório da ONU⁴³, é possível visualizar um quadro de necessidades concretas advindas de grupos sociais bastante específicos. Percebe-se, para tanto, que as mais atingidas pela falta de direitos menstruais são as mulheres pretas ou pardas e pobres, além de meninas estudantes (um importante indicador geracional que precisa ser ressaltado).

Aprofundando nessas informações, o relatório constatou que a ocorrência da primeira menstruação (menarca) de meninas brasileiras entre 11 a 15 anos de idade foi, em média, aos 13 anos. Considerando essa idade, se cumprindo o ensino educacional formal de maneira adequada, passarão, adicionalmente, entre 3 a 7 anos estudando. Para tanto, é imprescindível reconhecer a infraestrutura das escolas brasileiras, para saber se estas atendem às necessidades menstruais básicas (de higiene).

A partir desse reconhecimento, notam-se particularidades interseccionais (entre gênero, raça e classe) relevantes⁴⁴. A respeito da disposição de papel higiênico nas escolas, a estimativa é de que 11,6% (do total de 1,24 milhão) de alunas não tenham a sua disposição papel higiênico nos banheiros das escolas em que estudam, e destas, 66,1% são pretas ou pardas⁴⁵.

No que se refere à higiene das mãos após o uso do banheiro 3,5 milhões de meninas estudam em escolas que não possuem sabão à disposição para uso higiênico, dentre as quais 62,6% são pretas e pardas, isto é, 2,25 milhões de meninas⁴⁶. Outro dado referente ao ambiente escolar, porém tangencial ao acesso à

⁴⁰ CASEMIRO, Diego Márcio Ferreira; LIPOVETSKY, Nathália. Teorias interseccionais brasileiras: precoces e inominadas. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1-28, ago. 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.33357. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e33357>. Acesso em: 26 set. 2022.

⁴¹ GUIMARÃES-SILVA, Pâmela; PILAR, Olívia. A potencialidade do conceito de interseccionalidade. In: MESQUISTA, Carolina Pereira Lins; ESTEVES, Juliana Teixeira; LIPOVETSKY, Nathália (org.). *Feminismo & deuda, feminismo & dívida*. Napoli: La Città del Sole, 2020. p. 53-70.

⁴² CASEMIRO, Diego Márcio Ferreira; LIPOVETSKY, Nathália. Teorias interseccionais brasileiras: precoces e inominadas. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1-28, ago. 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.33357. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e33357>. Acesso em: 26 set. 2022. p. 20.

⁴³ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁴⁴ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁴⁵ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁴⁶ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em:

educação, é que “quase 19% das meninas pretas e pardas não tiveram ou não se lembram se tiveram estas orientações, quando comparadas a meninas brancas”⁴⁷.

A respeito do período menstrual dentro de casa, revela-se o seguinte diagnóstico: 632 mil meninas vivem sem acesso a ao menos um banheiro de uso comum no terreno ou propriedade; mais de 900 mil meninas se encontram em uma situação em que não há acesso à água canalizada em, pelo menos, um cômodo dentro do domicílio; 6,5 milhões de meninas vivem em casas em que o escoadouro não está ligado à rede de saneamento básico⁴⁸.

Além dessas questões, o relatório aponta que, atualmente, a média de gasto familiar com absorventes por unidade de consumo é de R\$ 12,97. Já a média de gasto por menina ou mulher em período fértil na unidade familiar é de R\$ 5,92. Ainda, “o valor médio para uma menina negra é de R\$ 5,45, 18% a menos que para uma menina branca”⁴⁹.

Dados da ONG Fluxo Sem Tabu⁵⁰ corroboram a sensibilidade do quadro de gastos com absorventes. Estes apontam a média de 450 ciclos menstruais durante a idade fértil, com consumo de, pelo menos, 20 absorventes por ciclo. O total estimado é de 10.000 absorventes, e, se considerado um custo médio de R\$ 0,60 por item, é possível chegar ao elevado valor de R\$ 6.000,00.

Essas informações permitem observar o fenômeno da pobreza menstrual a partir de múltiplas dimensões, das quais, em estrita análise, o PPPSM visa atuar para a mitigação de algumas delas, mais precisamente na distribuição de itens higiênicos e no fornecimento de educação menstrual.

6 Uma leitura da Lei n.º 14.214/21

O PPPSM se constitui enquanto estratégia para a promoção da saúde e a atenção à higiene (art. 2º da Lei n.º 14.214/21). Possui como objetivos (i) combater a considerada “precariedade menstrual”, traduzida pela falta de acesso a produtos de higiene e a outros itens necessários ao período da menstruação “feminina” ou, então, a falta de recursos que possibilitem a sua aquisição; (ii) oferecer a garantia de cuidados básicos de saúde e desenvolver os meios para a inclusão das mulheres em ações e programas de proteção à saúde menstrual.

Existe um evidente destaque para o público feminino, composto por meninas e mulheres, dentre os objetivos da PP. No entanto, a partir de uma abertura à compreensão de gênero contemporânea, destaca-se que a terminologia mais adequada é a de “pessoas que menstruam”, tendo em vista que homens trans, pessoas não binárias e outras populações também podem menstruar.

Seguidamente, e a respeito de disposições que podem ser interpretadas com base na crítica de gênero, no art. 3º do PPPSM, estão prescritos os públicos beneficiários do Programa. Estes incluem: a) estudantes de baixa renda matriculadas em escolas da rede pública de ensino; b) mulheres em situação de rua ou em

https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁴⁷ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022. p. 21.

⁴⁸ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁴⁹ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022. p. 25.

⁵⁰ FLUXO sem tabu. c2021. Disponível em: <https://www.fluxosemtabu.com/absovento-o-assunto>. Acesso em: 29 set. 2022.

situação de vulnerabilidade social extrema; c) mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal; e d) mulheres internadas em unidades para cumprimento de medidas socioeducativas.

Não há dúvidas de que a abrangência dos efeitos do programa para essas mulheres é de extrema importância, especialmente se for considerado que muitas destas ocupam o maior destaque nos indicadores de pobreza menstrual⁵¹. Nesse sentido, nota-se uma compreensão holística da PP, ao não somente se preocupar com as mulheres “em liberdade” como também para com aquelas que se encontram recolhidas nas unidades prisionais.

Além disso, a legislação dispõe que a quantidade e a forma da oferta gratuita de absorventes e outros itens necessários serão definidos por regulamento, o que, em certa medida, enfraquece a sua imperatividade (no sentido de cogência da norma). E, no que se refere às mulheres no sistema prisional, os recursos financeiros para o cumprimento do programa serão oriundos do Fundo Penitenciário Nacional.

O art. 4º trata da implementação integrada do PPPSM entre todos os entes federados, mediante a atuação, principalmente, mas não de maneira exclusiva, das áreas de saúde, de assistência social, de educação e de segurança pública. Fica a cargo do Poder Público, nessa configuração, promover campanhas informativas sobre a saúde menstrual e as suas consequências para a “saúde da mulher”. Porém, mais uma vez, desconsidera-se outros públicos beneficiários, que compõem a diversidade sexual e de gênero.

Há uma preocupação do Programa concernente à sustentabilidade, no sentido de que a garantia dos absorventes higiênicos femininos será realizada priorizando aqueles itens feitos com materiais sustentáveis, durante os processos de aquisição. Dispõe a Lei n.º 14.214/21, em seu art. 5º, que o uso de absorventes sustentáveis servirá “como critério de desempate, pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pelo certame licitatório”.

Como visto anteriormente, a pobreza menstrual está relacionada com o exercício dos direitos à água e ao saneamento adequados tanto na escola como em casa⁵². Isso tem impacto direto na garantia da dignidade menstrual, carecendo de uma percepção crítica por parte dos gestores que patrocinarem um processo de licitação para a garantia de absorventes. É preciso lembrar que o uso de absorventes descartáveis não depende de acesso à água para a sua higienização, por exemplo, o que facilitaria a vida de muitas pessoas que menstruam e que não possuem acesso à água de maneira adequada.

Assim, é preciso se atentar para o fato de que

a vilanização do produto descartável com o discurso de proteção ao meio ambiente desconsidera as necessidades de menstruantes que vivem em situação de vulnerabilidade, em que não há acesso à água limpa para a higienização adequada dos reutilizáveis, seja um produto de tecido ou mesmo do coletor, e pode penalizar as pessoas com mais tempo gasto para o manejo menstrual, uma vez que é preciso lavar o protetor ou calcinha menstrual. Desconsiderar essas peculiaridades pode contribuir para negar o acesso aos direitos menstruais⁵³.

O art. 6º do PPPSM dispõe sobre as despesas com a execução das ações previstas. O dispositivo prevê que estas correrão na conta das dotações orçamentárias que são disponibilizadas pela União ao Sistema Único de Saúde (SUS) para a manutenção da atenção primária à saúde, sendo necessário, entretanto, observar os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

⁵¹ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁵² UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁵³ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022. p. 13.

Adicionalmente, o art. 7º faz uma complementação ao art. 4º da Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, mais conhecida como Sisan, dispondo que as cestas básicas entregues por esse programa deverão conter como “item essencial o absorvente higiênico feminino, conforme as determinações previstas na lei que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual”.

Diante disso, pode-se afirmar que a posituação de uma política de saúde menstrual delinea os contornos de ser esta uma política seguramente de Estado, e não propriamente de governo. Para além disso, a sua configuração co-participativa entre os diversos entes da federação, associada a programas de redistribuição já consolidados, como no caso do Sisan, aponta para um arranjo-institucional em ascensão, que, consequentemente, carece de outros estudos (quantitativos e qualitativos) para a verificação de sua efetividade. Assim, por essas características e pelo debate proposto, cabe a reflexão e o questionamento a respeito de qual seria o papel desempenhado pelo PPPSM em relação à realização da justiça enquanto redução de desigualdades e efetividade de direitos fundamentais.

Isso porque, sobre a importância da promoção da dignidade menstrual à luz da Teoria da Justiça, é imprescindível considerar o caráter de imperatividade imposto pela natureza às pessoas com útero e o papel desempenhado por essa característica biológica não apenas em relação ao sistema de produção de riquezas⁵⁴ como também à própria perpetuação da espécie. Apesar de a reprodução humana depender de dois gametas, apenas às pessoas com útero se impõe o inescapável fardo de tolerar mês após mês, durante a maior parte da vida, manifestações externas incontroláveis do funcionamento natural de seu aparelho reprodutor. Desse modo, a garantia às pessoas em situação de vulnerabilidade — financiada pela coletividade — da dignidade da pessoa humana no tocante à vivência dos ciclos menstruais suportados ao longo da vida é não apenas uma questão de justiça social, mas uma exigência de justiça como liberdade e como igualdade material.

7 A realização da justiça em Amartya Sen

Antes de adentrar nesse tópico, é possível refletir a respeito do marco referencial adotado. Amartya Sen é utilizado como parâmetro, porém, deve-se assegurar que este não é um teórico propriamente da justiça menstrual. Autoras como Chris Bobel⁵⁵ e Margaret Johnson⁵⁶ são e proferem tal discussão com elevado grau de profundidade e compromisso social. No entanto, a escolha por Sen se deve à sua capilaridade em muitos estudos da Economia e do Direito, de modo que a sua palatabilidade seja, em grandes níveis, mais perceptível do que outras teorias tão importantes quanto, e, em muitos sentidos, mais focalizadas. Isso serve como crítica tanto para este trabalho, como para os outros, sendo certamente, aqui, uma escolha estratégica e política.

De mais a mais, é preciso pontuar que, recentemente, um estudo foi publicado, realizando a interação entre a Teoria Seniana e o fenômeno da pobreza menstrual⁵⁷, por meio da sua Teoria da Condição de Agente da Mulher. Esse estudo, porém, se assentou na obra “Desenvolvimento como liberdade”⁵⁸ do economista indiano, não contemplando a perspectiva apresentada em “A ideia de Justiça”⁵⁹. Apesar de ter sido feito um estudo bastante qualificado e com reflexões bastante satisfatórias, um aproveitamento da Teoria Seniana da

⁵⁴ FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa*. mulheres, corpos e acumulação primitiva. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

⁵⁵ BOBEL, Chris. *New blood*: third-wave feminism and the politics of menstruation. New Brunswick: Rutgers University Press, 2010.

⁵⁶ JOHNSON, Margaret E. Asking the menstruation question to achieve menstrual justice. *Columbia Journal of Gender and Law*, v. 41, p. 158, nov. 2021.

⁵⁷ MOZZATTO, Natália Rosa; FARIA, Josiane Petry. Da pobreza menstrual: uma análise a partir de Amartya Sen. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 7, n. 2, p. 81-96, jul./dez. 2021.

⁵⁸ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁵⁹ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

Justiça poderia fortalecer, ainda mais, a compreensão da pobreza menstrual. Por isso, incorporam-se, neste artigo, ambas as perspectivas.

Conforme a Teoria de Sen⁶⁰, o desenvolvimento deve ser analisado por meio das liberdades que as pessoas desfrutam, e dos processos que as expandem. Isso porque uma consideração meramente reducionista de qualquer desses dois fatores pode incorrer em diagnósticos sociais errôneos, incapazes de atingir os parâmetros necessários em contextos cujo bem-estar é o foco principal.

Visto assim, considera-se, também, que “as liberdades dependem [...] de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas [...] e os direitos civis”⁶¹. Ergue-se, então, uma estrutura existencial da qual há o suporte para o exercício das liberdades (e do desenvolvimento, em estrita análise), de modo a igualmente proporcionar uma análise a respeito dos impactos da pobreza.

De modo geral, Sen⁶² considera a importância da liberdade para o desenvolvimento por sua capacidade de (i) permitir aos sujeitos uma avaliação do progresso (do bem-estar a que está submetido); e (ii) por proporcionar que seja feita uma avaliação da eficácia, no sentido de observar, em que medida, está sendo garantida uma livre condição de agente das pessoas (ou do conjunto de pessoas, como na categoria mais ampla de “mulheres” ou “mulheres pretas”, por exemplo).

Diante disso, a Teoria Seniana apresenta um entendimento da pobreza voltado para o reconhecimento da privação das capacidades básicas (liberalidades, em outros termos) e não somente como um baixo nível de renda⁶³. Isso também se relaciona com a capacidade da pessoa em escolher o tipo de vida que deseja levar⁶⁴, não estando esta compelida por fatores limitantes, dada a sua incapacidade (por questões externas, como o exemplo da pobreza) para poder agir de maneira diferente.

No contexto da pobreza menstrual, Mozzatto e Faria⁶⁵ analisam que esse fenômeno subtrai a condição de agente das mulheres, uma vez que suas necessidades básicas não são atendidas, culminando na sua exclusão das relações sociais. A maneira de romper com esse paradigma seria, para tanto, por meio de uma abordagem das políticas públicas que, de acordo com a proposição de Sen⁶⁶, na leitura de Zambam e Kujawa⁶⁷,

está ancorada na importância da pessoa e na necessidade de ter as condições para o desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) e agir como cidadão na condição de agente ativo, na atuação do estado como organizador de políticas de promoção humana e combate às desigualdades, na ação de instituições ou associações com a finalidade de propor, incentivar e administrar de forma propositiva, participativa e cooperativa as políticas que visem o bem comum e a equidade social, razão primeira de sua existência.

Refletir sobre isso imperiosamente permite acionar o conceito de dignidade menstrual, que possui o seu significado ligado ao atendimento da necessidade básica de garantir o acesso a itens de higiene pessoal para pessoas que menstruam. Essa concepção é uma forma de exprimir a justiça, uma vez que a sua eficácia é inerente, especialmente se aproximando com a teoria de Sen⁶⁸: com isso, de um lado, remedia as injustiças mais urgentes (da falta de acesso a absorventes, a exemplo); de outro, revitaliza a sua condição de agente enquanto

⁶⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁶¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 16.

⁶² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁶³ MAGALHÃES, Kelly Alves *et al.* Entre o conformismo e o sonho: percepções de mulheres em situação de vulnerabilidade social à luz das concepções de Amartya Sen. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 21, p. 1493-1514, dez. 2011.

⁶⁴ MOZZATTO, Natália Rosa; FÁRIA, Josiane Petry. Da pobreza menstrual: uma análise a partir de Amartya Sen. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 7, n. 2, p. 81-96, jul./dez. 2021.

⁶⁵ MOZZATTO, Natália Rosa; FÁRIA, Josiane Petry. Da pobreza menstrual: uma análise a partir de Amartya Sen. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 7, n. 2, p. 81-96, jul./dez. 2021.

⁶⁶ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁶⁷ ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 60-85, jan./abr. 2017. p. 64-65.

⁶⁸ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

pessoas que menstruam (garantindo, ainda conforme o exemplo, que por meio do acesso a absorventes possam ter uma educação de qualidade, frequentar espaços públicos ou reservados sem receios, dentre outros).

Retomando o relatório “A Pobreza Menstrual Vivenciada pelas Meninas Brasileiras”, da UNFPA com a UNICEF⁶⁹, pode-se, mais uma vez, aplicar os escritos de Sen⁷⁰ sobre pobreza. O autor afirma que “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação”⁷¹.

Sobre isso utiliza três argumentos para validar sua afirmação. Primeiramente, o de que há privações que são intrinsecamente importantes para qualquer análise da pobreza, em contraste com o nível baixo de renda, importante, apenas, instrumentalmente. Segundo, que muitas outras influências recaem sobre a privação das capacidades. Terceiro, que há uma relação variável entre baixa renda e baixa capacidade na análise de diferentes grupos e indivíduos⁷².

Materialmente tratando: a pobreza menstrual, que atualmente atinge, em maior número, meninas e mulheres pretas ou pardas e em situação escolar⁷³, é oriunda tanto do baixo nível de renda percebido de maneira *per capita* ou familiar, quanto por uma rede sistemática de violação de direitos básicos calcados no acesso a serviços de saúde e saneamento adequados. Por esse motivo, a pobreza priva que tais pessoas se desenvolvam conforme a própria vontade, estando a sua liberdade relacionada com o desenvolvimento social, que, em Estados como o brasileiro, de característica social e democrática, devem ser capitaneados por ações governamentais coordenadas e em escala ampla.

Sen também propõe uma Teoria da Justiça que não está preocupada com o alcance da perfeição (institucional), mas sim com a evidenciação das injustiças e a sua forma mais direta de combatê-las⁷⁴. Em suas próprias palavras, é basicamente o fato de que “as mudanças ou reformas para a melhoria da justiça demandam avaliações comparativas, e não apenas que se identifique, de forma imaculada, ‘a sociedade justa’ (ou ‘as instituições justas’)”⁷⁵.

Nesse entender, e ainda com base nas suas considerações, não importam os juízos avaliativos que serão feitos para justificar uma ação justa, desde que esta seja, de fato, levada adiante. Isso porque “os juízos sobre a justiça precisam assumir a tarefa de acomodar vários tipos de razões e considerações avaliatórias”⁷⁶. Sendo assim, não há parâmetros justificadores para as investidas do Poder Executivo contra o PPPSM, diante de sua tácita necessidade no contexto de pobreza menstrual e justiça de gênero, como foi avaliado nos tópicos anteriores.

Qualquer limitação ao exercício de uma política de saúde menstrual que vise à distribuição de itens de higiene para pessoas que menstruam em situação de pobreza é uma limitação das capacidades, com impactos severos nos indicadores de bem-estar individual e coletivo. Nesse sentido, e mais uma vez, “o conceito de capacidade está, portanto, ligado intimamente com o aspecto de oportunidade da liberdade, visto com relação a oportunidades ‘abrangentes’”⁷⁷.

⁶⁹ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁷⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁷¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 120.

⁷² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁷³ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁷⁴ LIPOVETSKY, Nathália. *Efetividade da justiça no mundo contemporâneo*: entre ética e economia. Belo Horizonte: Initia Via, 2017.

⁷⁵ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 436.

⁷⁶ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 320-431.

⁷⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 466.

Sendo assim, as pessoas na condição de agentes estatais que podem tomar atitudes que mudarão, significativamente, a vida da população mais vulnerabilizada possuem um compromisso inegável com a realização da justiça. Afinal, a pobreza é uma privação de capacidades. Por isso, Sen⁷⁸ sinaliza: “se alguém tem o poder de fazer a diferença na redução da injustiça no mundo, então há um forte e fundamentado argumento para que faça exatamente isso”.

Fazer algo em prol da justiça, imperiosamente, no contexto contemporâneo, cujas limitações das capacidades estão tacitamente diagnosticadas por meio dos indicadores sociais, como no caso daqueles apresentados pela ONU⁷⁹, é agir com efetividade no sentido de alcançar efeitos pragmáticos. Do contrário, torna-se injusto não agir no combate dessas desigualdades. Desigualdades que são, inclusive, interseccionadas pelos marcadores sociais da diferença e das dinâmicas estruturais que oprimem as pessoas em suas relações intersubjetivas. Trata-se, no caso deste artigo, da realidade em que as mulheres pretas e pardas e em situação escolar se encontram e em como os imperativos do machismo, da pobreza e do racismo (para exemplificar) operam para perpetuar sua condição de agentes na forma mais limitada possível. Tudo isso leva à compreensão de que a busca pela justiça depende da ação, ou, mais precisamente, da atuação nos casos concretos.

8 Considerações finais

Ante o exposto, o fenômeno da pobreza menstrual tem provocado a preocupação de agentes políticos e pesquisadores, sobretudo em virtude de sua problemática aparente e de ordens especialmente sociais e econômicas. Ressalta-se a produção de vários estudos a respeito da questão. Porém, nenhum deles tratou do PPPSM, considerando sua novidade, no que concerne à regulação do tratamento da pobreza menstrual, no cenário normativo nacional, como neste artigo.

Além disso, pontua-se que somente no trabalho de Mozzatto e Faria⁸⁰ o fenômeno encontrou uma abordagem da Teoria de Amartya Sen, mas que não contemplou, necessariamente, uma perspectiva de sua Teoria da Justiça⁸¹, aqui considerada de extremo relevo para a discussão da pobreza menstrual enquanto um problema de interesse comum.

A abordagem DPP também foi um ponto de inovação deste trabalho, e que apresentou sua utilidade para a condução analítica dos principais tópicos que circundam a política pública de saúde menstrual, como a atuação política, o diagnóstico nacional e a sua “pretensão” de mudança na vida das pessoas mais necessitadas de seus efeitos. Adicionalmente, algumas questões puderam ser comparadas pela compreensão contextual da ação governamental, o que deve ser assinalado como uma postura inerente da atividade investigativa de abordagem DPP.

Destaca-se, ainda, que a incorporação da análise interseccional no escopo da abordagem DPP é necessária, por viabilizar uma criticidade no tratamento das questões, de suas particularidades, dado ser a interseccionalidade uma ferramenta teórico-metodológica para a indução intelectual do imaginário à prática. Com essa incorporação, por isso, foi possível induzir uma noção de gênero e sexualidade acerca do público beneficiário prescrito no PPPSM, além, é claro, do grupo de mulheres pretas e pardas e em situação escolar, como restou demonstrado no relatório da ONU⁸².

⁷⁸ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 305.

⁷⁹ UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_mai2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

⁸⁰ MOZZATTO, Natália Rosa; FÁRIA, Josiane Petry. Da pobreza menstrual: uma análise a partir de Amartya Sen. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 7, n. 2, p. 81-96, jul./dez. 2021.

⁸¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁸² UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em:

Também, uma plena execução do PPPSM demandará (futuramente) mecanismos de controle social amplos e participativos, de modo a manter a regularidade de suas ações práticas, com qualidade e efetividade. Nesse sentido, pontua-se que a distribuição de itens higiênicos é tacitamente relevante, porém esta não pode ser a única finalidade atribuída à política, posto que a educação continuada também é uma das ênfases e que permite às pessoas um cuidado ainda mais especificamente direcionado e personalizado quanto à própria saúde.

Diante disso, pode-se afirmar que a busca pela dignidade menstrual é uma busca inerentemente pela justiça. A sua justificativa ocorre na medida em que atribui às pessoas que menstruam, especialmente mulheres pretas e pardas e em situação escolar, a possibilidade de atingirem um grau mínimo de saúde menstrual com acesso pragmático a itens higiênicos, não as deixando (na perspectiva de uma atuação estatal prestacional) sob a zona da insegurança e do constrangimento. Pode-se concluir que se trata de uma exigência de justiça como liberdade e como igualdade material, posto que a vivência dos ciclos menstruais suportados ao longo da vida pelas pessoas com útero engloba necessidades de bem-estar que não conseguem ser contempladas por um sistema falocêntrico.

Por fim, indica que novos estudos na área precisam ser produzidos visando ao aprimoramento do PPPSM, sobretudo tendo como enfoque de investigação a elaboração de dados quantitativos sobre a distribuição de itens higiênicos, seu público destinatário e suas especificidades. A formulação de um desenho institucional co-participativo entre os entes federados para a execução contínua dos objetivos do PPPSM também é objeto de relevo para os estudos da política de saúde menstrual. Ademais, porém não menos importante, faz-se de extremo interesse uma pesquisa voltada para a ordem econômica, a respeito do financiamento previsto (ou destinado) para as suas ações inerentes, reiteradas e sistemáticas.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Relatório pobreza e equidade no Brasil: mirando o futuro após duas crises*. Washington, DC: World Bank, 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37657/P1746910e33a8407d0b0850b8f0f5bcf18c.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 set. 2022.

BOBEL, Chris. *New blood: third-wave feminism and the politics of menstruation*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2010.

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, dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2 set. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.898, de 8 de março de 2022*. Regulamenta a Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10989.htm. Acesso em: 7 set. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021*. Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei nº 11.346, 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

https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_mai2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

essencial o absorvente higiênico feminino. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14214.htm. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4968, de 2019*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149605>. Acesso em: 3 set. 2022.

BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. *Pobreza menstrual e políticas públicas para mulheres e meninas*. 2021. 103 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI: Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-340.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequência*, Florianópolis, v. 43, n. 90, jul. 2022.

CÂMARA aprova projeto de Marília Arraes sobre pobreza menstrual. *Partido dos Trabalhadores*, 26 ago. 2021. Disponível em: <https://pt.org.br/camara-aprova-projeto-de-marilia-araes-sobre-pobreza-menstrual/>. Acesso em: 3 set. 2022.

CASEMIRO, Diego Márcio Ferreira; LIPOVETSKY, Nathália. Teorias interseccionais brasileiras: precoces e inominadas. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1-28, ago. 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.33357. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revise/article/view/e33357>. Acesso em: 26 set. 2022.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

FEDERICI, Sílvia. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpos e acumulação primitiva*. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

GUIMARÃES-SILVA, Pâmela; PILAR, Olívia. A potencialidade do conceito de interseccionalidade. In: MESQUISTA, Carolina Pereira Lins; ESTEVES, Juliana Teixeira; LIPOVETSKY, Nathália (org.). *Feminismo & dívida, feminismo & dívida*. Napoli: La Città del Sole, 2020. p. 53-70.

JESUS, Jaqueline Gomes de; PEÇANHA, Leonardo Morjan Britto. Termo ‘pessoas que menstruam’ busca enfrentar apagamento de homens trans. *Folha de São Paulo*, 7 dez. 2022. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2022/12/termo-pessoas-que-menstruam-busca-enfrentar-apagamento-de-homens-trans.shtml#:~:text=Vis%C3%B5es%20cissexistas%20\(sexistas%20e%20orientadas,hist%C3%B3ria%20%C3%BAnica%20de%20apagamento%20de](https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2022/12/termo-pessoas-que-menstruam-busca-enfrentar-apagamento-de-homens-trans.shtml#:~:text=Vis%C3%B5es%20cissexistas%20(sexistas%20e%20orientadas,hist%C3%B3ria%20%C3%BAnica%20de%20apagamento%20de).

JOHNSON, Margaret E. Asking the menstruation question to achieve menstrual justice. *Columbia Journal of Gender and Law*, v. 41, p. 158, nov. 2021.

LIPOVETSKY, Nathália. *Efetividade da justiça no mundo contemporâneo: entre ética e economia*. Belo Horizonte: Initia Via, 2017.

MAGALHÃES, Kelly Alves *et al.* Entre o conformismo e o sonho: percepções de mulheres em situação de vulnerabilidade social à luz das concepções de Amartya Sen. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 21, p. 1493-1514, dez. 2011.

MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. Pobreza menstrual e a tributação de absorventes. *Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 24, n. 1, p. 33-54, abr. 2022.

MOZZATTO, Natália Rosa; FARIA, Josiane Petry. Da pobreza menstrual: uma análise a partir de Amartya Sen. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 7, n. 2, p. 81-96, jul./dez. 2021.

RIBEIRO, Djamila. Nós, mulheres, não somos apenas ‘pessoas que menstruam’. *Folha de São Paulo*, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/djamila-ribeiro/2022/12/nos-mulheres-nao-somos-apenas-pessoas-que-menstruam.shtml>. Acesso em: 1 set. 2022.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i2.44510.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUSA, Elaine Pereira de; SILVA, Letícia de Oliveira. *Sangrar é político: diálogos acerca da pobreza menstrual na vida de meninas pretas e pardas*. 2022. 77 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2022.

UNICEF; ONU. Fundo de População das Nações. *A pobreza menstrual vivenciada pelas meninas brasileiras*. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 60-85, jan./abr. 2017.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.