

DIGNIDADE MENSTRUAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL DE TODA MULHER

Ester Viana Silva Gama¹

Wesley Ribeiro Ferreira²

Daniella Miranda Santos³

RESUMO

Este trabalho é resultado de pesquisa bibliográfica, Webgráficas e documental que tende demonstrar, através de método dedutivo e qualitativo, como a indiferença governamental na execução de políticas públicas para com as mulheres de baixa renda está estreitamente conectada com as milhares de mulheres que abdicam de seu direito à educação, abandonando a escola, deixam de realizar suas atividades diárias e até mesmo utilizam materiais indevidos a fim de amenizar a dismenorreia, a menarquia e todos os outros efeitos que surgem a cada mês, expondo sua saúde física e emocional a riscos muitas vezes irreversíveis, problemas que poderiam ser solucionados ou, ao menos, atenuados, com a execução das políticas públicas instituídas pela lei 14.214/21. Para tanto, analisa de modo amplo a realidade brasileira no que diz respeito à pobreza menstrual e seus impactos. Em seguida, explora a precariedade menstrual sob a ótica das políticas públicas, enxergando-a como uma questão sócio-jurídica e de saúde pública, examinando o direito à dignidade menstrual como direito fundamental de toda mulher. Seguidamente, examina documentos divulgados pela UNICEF, além do reconhecimento do direito à dignidade menstrual como uma questão não só de direitos humanos, mas também de saúde pública pela ONU. Ao final, conclui-se que as ações governamentais precisam ser efetivas, principalmente quando as consequências dessa omissão infringem o direito fundamental das mulheres, colocando-as em risco.

Palavras Chave: Dignidade menstrual; Direito fundamental; Mulher; Políticas públicas.

LA DIGNIDAD MENSTRUAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL DE TODA MUJER

RESUMEN

Este trabajo es el resultado de una investigación bibliográfica, webgráfica y documental que pretende demostrar, a través de métodos deductivos y cualitativos,

¹ Discente do curso de Direito do Centro Universitário - UniFTC, unidade de Vitória da Conquista (UniFTC/VDC), e-mail: ester-gama@hotmail.com.

² Discente do curso de Direito do Centro Universitário - UniFTC, unidade de Vitória da Conquista (UniFTC/VDC), e-mail: Wesley.ferreira@ftc.edu.br

³ Professora Orientadora do Centro Universitário – UniFTC, unidade de Vitória da Conquista (UniFTC/VDC), Doutora e mestre pelo programa de pós-graduação em memória: linguagem e sociedade da UESB, graduada em Direito. E-mail: dmsantos.vic@ftc.edu.br

cómo la indiferencia gubernamental en la ejecución de políticas públicas para las mujeres de escasos recursos está íntimamente ligada a las miles de mujeres que abdican de sus derechos a la educación, la deserción escolar, la dejan de realizar sus actividades cotidianas y siguen utilizando materiales inadecuados para paliar la dismenorrea, la menarquia y todos los demás efectos que vienen mes a mes, expongo su salud física y emocional a riesgos muchas veces irreversibles, problemas que podrían ser solucionados o, al menos, mitigados, con la implementación de políticas públicas establecidas por la ley 14.214/21. Por lo tanto, analiza ampliamente la realidad brasileña, no en cuanto a la pobreza menstrual y sus impactos. Luego, explora la precariedad menstrual desde la perspectiva de las políticas públicas, abordándola como una cuestión sociojurídica y de salud pública, examinando el derecho a la dignidad menstrual como un derecho fundamental de toda mujer. Luego examina documentos difundidos por UNICEF, además del reconocimiento del derecho a la dignidad menstrual como un asunto no solo de derechos humanos, sino también de salud pública por parte de la ONU. Al final concluí que las acciones gubernamentales deben ser eficaces, especialmente cuando las consecuencias de la omisión violan el derecho fundamental de las mujeres, poniéndolas en riesgo.

Palabras Clave: Dignidad menstrual; Derecho fundamental; Mujeres; Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

A reflexão acerca da dignidade menstrual como direito fundamental de toda mulher, previsto no Decreto nº 10.989, de 8 de março de 2022 e/ou na Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, é de urgente e extrema importância, visto que o amparo estatal é o início para garantir a abolição da pobreza menstrual.

A disciplina jurídica da matéria ainda é embrionária e muitas mulheres, em especial as de baixa renda, ainda sofrem com a falta de acesso a itens de higiene básica ligados à menstruação. Ainda se discute se a dignidade menstrual é um direito fundamental da mulher e se o Estado tem a obrigação de arcar com os custos para amenizar o problema.

Desta forma, a discussão do trabalho gira em torno da inclusão ao reconhecimento; quais os caminhos para a efetividade da dignidade menstrual enquanto direito fundamental?

Assim sendo, o trabalho tem por objetivo principal analisar as possibilidades e desafios para a criação, inclusão e reconhecimento de políticas para distribuição de produtos de higiene ligados à menstruação às mulheres de baixa renda.

Com vistas a atingir o objetivo, o trabalho demonstra as consequências causadas pela pobreza menstrual no Brasil, analisa a existência de normas que tratem

sobre a distribuição de produtos de higiene ligados à menstruação para mulheres de baixa renda e aponta a inércia governamental para a distribuição de produtos de higiene ligados a menstruação presentes no programa de proteção e promoção da dignidade menstrual previsto na lei 14.214/21.

A dignidade menstrual pode ser estudada em várias áreas do conhecimento, como na medicina adentrando na área da saúde física da mulher, psicologia estudando a psique feminina em um período tão sensível e o direito abrangendo a falta de efetividade legislativa e negligência governamental na execução de políticas públicas para com essas mulheres, sendo um tema complexo e pouco abordado. Por se tratar de um estudo de saúde íntima feminina, o tema precisa receber maior atenção e ser devidamente explorado.

Enquanto uma quantidade diminuta de homens estadistas discutem o assunto, milhares de mulheres de baixa renda abdicam de seu direito à educação, abandonando a escola, deixando de realizar suas atividades diárias ou mesmo utilizam materiais indevidos a fim de amenizar a dismenorreia, a menarquia e todos os outros efeitos que surgem a cada mês proveniente destas, expondo a saúde física e emocional a riscos muitas vezes irreversíveis que poderiam ser evitados com a atenção governamental para a distribuição de produtos de higiene menstrual.

O tema ainda é pouco discutido no meio acadêmico e também é possível observar a falta de atuação do Poder Executivo no cumprimento do programa de proteção e promoção da dignidade menstrual, sendo que essa discussão sobre a dignidade menstrual tomou as manchetes dos jornais em outubro de 2021 após o Governo Federal vetar a distribuição gratuita de absorventes para estudantes de baixa renda e pessoas em situação de rua.

Quanto à contribuição científica, o trabalho pode fomentar a discussão do tema na doutrina jurídica, contribuindo também para aumentar o acervo científico da instituição de ensino, facilitando o acesso ao conhecimento para outros graduandos, além de posteriormente poder servir de base para pesquisas mais abrangentes acerca do tema proposto.

O principal método científico utilizado neste trabalho é o teórico na medida em que “pressupõe a discussão e fundamentação da teoria além de dar margem à possíveis contra-argumentos e questionamentos acerca da legitimação das hipóteses”

(CAVALINI, 2016). O presente artigo também se caracteriza como exploratório-descritivo pois:

A pesquisa exploratória permite uma maior familiaridade entre o pesquisador e o tema pesquisado, visto que este ainda é pouco conhecido, pouco explorado. [...] será necessário que o pesquisador inicie um processo de sondagem, com vistas a aprimorar ideias, descobrir intuições e, posteriormente, construir hipóteses. [...] A pesquisa descritiva tem por objetivo descrever as características de uma população, de um fenômeno ou de uma experiência (DUARTE, S/D).

Além disso, utilizou-se da pesquisa bibliográfica para a coleta de informações em textos já elaborados anteriormente a fim de sedimentar os conceitos e dados que sustentam o trabalho, em especial através da análise de artigos e outros trabalhos científicos sobre a temática.

Por fim, considerando a natureza jurídica do trabalho, também foi analisada a legislação e o projeto de lei que envolve a distribuição de itens básicos de higiene menstrual.

2 DIGNIDADE MENSTRUAL E PRODUTOS DE HIGIENE LIGADOS A MENSTRUAÇÃO

A ideia de dignidade menstrual ainda é pouco discutida no âmbito jurídico, razão pela qual ainda não se tem um conceito definido com clareza. Dignidade pode ser definida como “uma qualidade inerente ao ser humano, que o protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa, o assegurando condições materiais mínimas de sobrevivência.” (DIRETONET, 2022). A dignidade humana é fundamento da República brasileira com previsão expressa no artigo 1º, III, da Constituição Federal.

Já menstruação é definida no dicionário como:

menstruação: eliminação menstrual. [Fisiologia] Ciclo menstrual, atividade periódica do ovário e do útero, compreendida pelo período ovular, que começa cerca do décimo quinto dia após uma menstruação, e termina no vigésimo oitavo, com a aproximação da menstruação seguinte. (DICIO, 2022)

A ideia de dignidade menstrual surge da junção dos dois conceitos apresentados acima e é definido pela UNICEF, em apertada síntese, “que significa ter acesso a produtos e condições de higiene adequados.” durante o período menstrual. Os mais utilizados produtos de higiene são os absorventes externos e internos e os coletores menstruais, além de outros meios disponíveis.

Desta forma, a dignidade menstrual enquanto acesso aos produtos de higiene básicos revela o outro lado da moeda, que se traduz na pobreza menstrual, que segunda Assad:

É denominada “pobreza menstrual” – ou precariedade menstrual – a situação de precariedade e vulnerabilidade econômica e social à qual bilhões de pessoas menstruantes ao redor do mundo estão submetidas por não terem acesso adequado à saneamento básico, banheiros e itens de higiene pessoal, aí incluídos os protetores menstruais (ASSAD, 2021, p. 142)

Portanto, dignidade menstrual e pobreza menstrual são conceitos correlatos que estão intimamente ligados com a disponibilidade, ou não, de itens básicos para garantir a higiene menstrual.

Uma das consequências da falta de discussão sobre o tema foi que até recentemente a legislação brasileira não tinha uma definição do que seria a pobreza menstrual, somente com o decreto 10.989 de 8 de março de 2022 é que o ordenamento jurídico trouxe contornos do que seria a precariedade menstrual, conforme artigo 2º, I, do referido decreto:

Art. 2º São objetivos do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual:
I - combater a precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso a produtos de higiene e a outros itens necessários ao período da menstruação feminina, ou a falta de recursos que possibilitem a sua aquisição; e
II - oferecer garantia de cuidados básicos de saúde e desenvolver meios para a inclusão das mulheres em ações e programas de proteção à saúde menstrual.

Além de objetivar combater a precariedade menstrual, o decreto regulamentar também demonstra a preocupação do legislador com os cuidados básicos que devem ser buscados para o desenvolvimento da saúde íntima feminina, garantindo a todas as mulheres a inclusão em ações de programa de proteção à saúde menstrual, em uma clara acepção de tratamento do tema como uma questão de dignidade humana.

O tema já havia tomado proporções no âmbito internacional, tanto é que em 2014 o escritório de direitos humanos da ONU reconheceu o direito à dignidade menstrual como uma questão não só de direitos humanos, mas também de saúde pública.⁴

⁴ Every woman's right to water, sanitation and hygiene. OHCHR, 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/stories/2014/03/every-womans-right-water-sanitation-and-hygiene>. Acesso em: 24/05/2022

Atualmente os produtos mais acessíveis são os absorventes externos, pois eles são os mais “tradicionais”, baratos e não causam dor nem incômodo, os absorventes internos mais conhecidos como OB (abreviatura de “ohne Binde”, que significa “sem pensos” em Alemão) buscando uma maior liberdade para a mulher, e os coletores menstruais que são copinhos de silicone antibacteriano e hipoalergênico em formato de funil, usados internamente e podendo ser reutilizados após o descarte do conteúdo.

Todos os objetos são facilmente encontrados em farmácias, mercados e conveniências de modo a facilitar a busca, entretanto nem todos com preços acessíveis e disponíveis para todas as mulheres.

2.1 CONSEQUÊNCIAS DA POBREZA MENSTRUAL

Um ponto basilar para a discussão é entender quais os problemas causados pela pobreza menstrual e como a vida de várias mulheres são afetadas em razão da falta de produtos básicos de higiene por conta da ineficácia da lei 14.214/21 regulamentada pelo decreto 10.989/22 que versa sobre o tema. De acordo com Giovana Meneguim:

A chamada pobreza menstrual refere-se à falta de recursos no período da menstruação - lembrando que não só a falta de absorventes ou coletores menstruais fazem parte do problema, mas também o simples acesso a saneamento básico. Com isso, muitas meninas e mulheres acabam recorrendo a métodos precários para conter o fluxo, como pedaços de jornal, papelão, pano ou miolo de pão. (MENEGUIM, 2021)

Os mesmos argumentos são reproduzidos pelo Dr. Fernando Gomes ao comentar o assunto no quadro correspondente médico da emissora CNN Brasil e esclarece que o período menstrual:

é uma mudança no corpo. É um processo em que a criança está introduzida no processo da adolescência, e a puberdade traz diversas incertezas e inseguranças, a própria auto aceitação é importante, sem contar a questão com a saúde biológica propriamente dita. Não ter acesso a absorventes pode impactar, pode criar mulheres que têm vergonha da sua condição, não entendem direito a biologia do seu corpo e podem contrair doenças que seriam evitáveis caso a higiene fosse levada em consideração (GOMES, 2021).

Desta forma, a pobreza menstrual faz com que as mulheres usem alternativamente métodos precários trazendo risco à saúde física e mental afetando a sua dignidade humana e os seus direitos resguardados pela constituição, contribuindo também para a criação de um ambiente propício para a disseminação de doenças ginecológicas. Neste sentido discorre Beatriz Flügel Assad ao apontar que:

Dentre as consequências físicas da pobreza menstrual, pode-se listar o surgimento de vulvovaginites (como a vaginose bacteriana e a candidíase) e de infecção do trato urinário, dentre outras complicações. O agravamento de alguns destes quadros pode, inclusive, levar à morte. (ASSAD, 2021, p. 143).

Para além das graves consequências físicas, a pobreza menstrual também impacta significativamente a área psíquica da mulher por se sentirem constrangidas, envergonhadas, podendo acarretar crises de pânico, ansiedade, depressão e outros transtornos, principalmente em garotas em idade estudantil por serem mais vulneráveis em razão de estarem em fase de desenvolvimento biopsicossocial.

A falta de acesso a itens básicos de higiene é um fator relevante para a evasão escolar de crianças e adolescentes durante o ensino fundamental e médio. Conforme esclarecem Bonfim *et.al.*:

A ausência de políticas públicas de saúde menstrual no ambiente escolar, de acordo com o relatório "Pobreza Menstrual no Brasil - desigualdades e violações de direitos" podem resultar na abstenção escolar de meninas durante o período menstrual, chegando até mesmo a dados de evasão escolar.

De acordo com a base de dados estatísticos do ano de 2013, dentre as meninas de 10 (dez) a 19 (dezenove) anos que deixaram de realizar alguma atividade por problemas de saúde, 2,88% delas deixaram de fazê-lo por problemas menstruais - sendo este apontado como o principal problema de saúde enfrentado pela faixa etária pesquisada - maior até mesmo que os dados somados de gravidez e parto. No Ensino Médio, a diferença de evasão escolar entre meninos e meninas fica mais evidenciado - na faixa etária de 5 a 14 anos os meninos são maioria fora da escola. A partir dos 14 anos, os dados revertem e as meninas passam a ser a maioria nos números de evasão escolar.

Tais estatísticas evidenciam que a pobreza menstrual no Brasil é um problema latente que necessita da atenção do Poder Público a fim de enfrentá-lo como política pública de saúde, de proteção à infância e adolescência e de dignidade da mulher. (BONFIM *et. Al.*, 2021)

Em enquete realizada pelo UNICEF com pessoas que menstruam, 62% afirmaram que já deixaram de ir à escola ou a algum outro lugar de que gostam por causa da menstruação, e 73% sentiram constrangimento nesses ambientes.⁵

Ainda hoje, em 2022, uma em cada 4 brasileiras não têm acesso a absorventes, aponta o relatório Livre para Menstruar⁶. Essa realidade decorre de diversos fatores: questões financeiras, saneamento básico, desinformação a respeito da menstruação

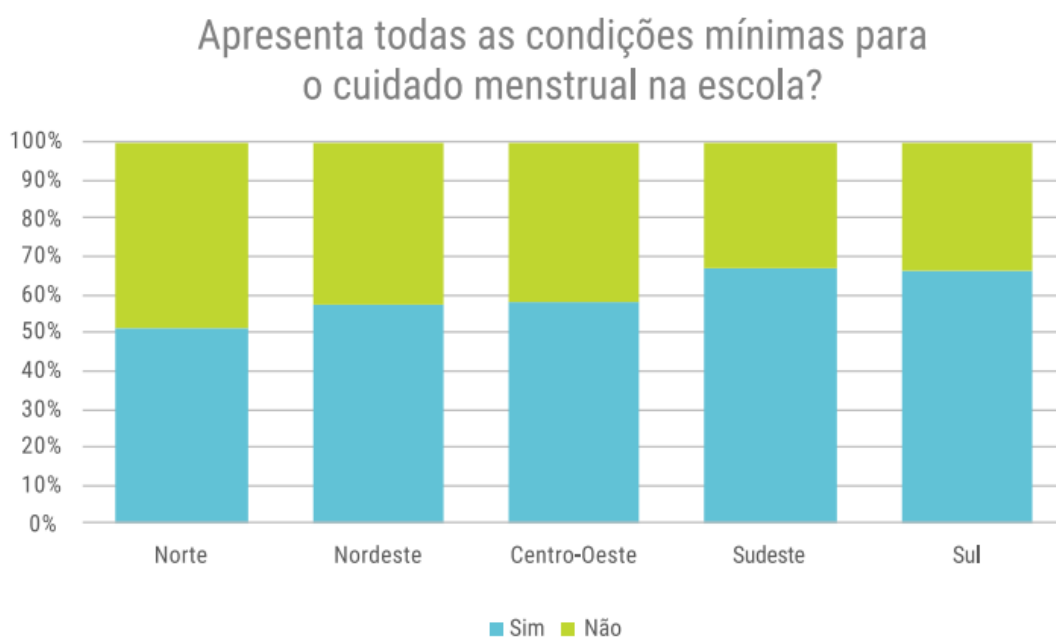
⁵Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/dignidade-menstrual#:~:text=Voc%C3%AA%20sabe%20o%20que%20%C3%A9,de%20uma%20pessoa%20que%20menstrua>. Acesso em: 23/05/2022

⁶ Disponível em: <https://livreparamenstruar.org/download/4102/> Acesso em: 13/04/2022.

e ineficiência das ferramentas legislativas para combater este descaso. Essas dificuldades resultam em estatísticas inaceitáveis de desumanidade.

Conforme o relatório pobreza menstrual no Brasil desigualdades e violações de direitos⁷ realizado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) ao analisar as condições WASH nas escolas brasileiras a partir de dados do IBGE, buscou-se observar as condições mínimas para o cuidado menstrual nas escolas.

Foram investigadas as variáveis sobre a infraestrutura da escola que dizem respeito à presença de banheiros, se são separados por sexo, presença de pias ou lavatórios disponíveis para utilização após o uso do banheiro; todos em condições de uso e também a disponibilidade de produtos voltados para higiene como papel higiênico e sabão. Após cruzar todos esses dados os resultados da pesquisa podem ser visualizados através do seguinte gráfico:



Analisando o gráfico conclui-se que a falta de condições mínimas para o cuidado menstrual nas escolas brasileiras é um problema presente em todas as regiões do país. Historicamente as regiões sul e sudeste são mais desenvolvidas em comparação ao restante das regiões brasileiras, tal realidade também é aparente quando se discute a falta de condições mínimas, enquanto no sul e sudeste

⁷ Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_mai2021.pdf. Acesso em: 20/11/2022

aproximadamente 65% das meninas têm acesso às condições mínimas para cuidado menstrual na escola, na região norte esse número cai drasticamente para aproximadamente 50%.

Portanto, a pobreza menstrual além de afetar fisicamente a mulher, aumentando o risco de infecções em razão do uso de objetos inadequados para conter o sangramento, também afeta psicologicamente crianças e adolescentes por terem vergonha e se sentirem constrangidas diante da exposição causada pela menarquia, chegando inclusive a culminar na evasão escolar por parte de adolescentes, que não encontram na escola estrutura adequada para o cuidado menstrual, demonstrando que as consequências do problema são multifacetárias.

3 ANÁLISE NORMATIVA SOB A ÓTICA DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE MENSTRUAL

Por ser um tema pouco debatido na sociedade, a pobreza menstrual sempre se mostrou um problema longe de uma solução uniforme em território nacional. Por exemplo, alguns poucos Estados já têm leis ou projetos em tramitação que preveem, ao menos, a distribuição de absorventes de maneira gratuita para estudantes de escolas públicas, mulheres de baixa renda e presidiárias, como por exemplo o Estado da Bahia, São Paulo (lei 17.574/21), Alagoas, Distrito Federal (lei 6.779/21), dentre outros.

Em 06 de outubro de 2021 o Presidente Jair Bolsonaro protagonizou uma polêmica ao aprovar a lei 14.214/21 que Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, com alguns vetos a dispositivos importantes da norma, como a garantia de distribuição gratuita de absorventes, o rol de beneficiárias, a obrigação do poder público para garantir o cumprimento da lei e o custeio do programa.

Os principais argumentos para o veto à instituição do programa de promoção da saúde menstrual foi que a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que não há compatibilidade com a autonomia das redes e estabelecimentos de ensino. Ademais, não indica a fonte de custeio ou medida compensatória, em violação ao disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e na Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

Já no que tange ao custeio do programa foi declarado que a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que criaria despesa obrigatória de caráter continuado, sem haver possibilidade de se efetuar gasto público em saúde sem antes relacioná-lo ao respectivo programa, sem indicar a área responsável pelo custeio do insumo, e sem apontar a fonte de custeio ou medida compensatória e de compatibilidade com a autonomia das redes e dos estabelecimentos de ensino, em violação ao disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e na Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

A aprovação do projeto com vetos basicamente fez cair por terra a instituição do programa, já que o ponto principal era a distribuição gratuita dos absorventes. Em março de 2022, o Congresso Nacional derrubou os vetos à lei 14.214/21 para fazer valer o programa de proteção à dignidade menstrual em sua totalidade.

Com a derrubada dos vetos as pessoas a serem beneficiadas com a lei são: estudantes de baixa renda matriculadas em escolas da rede pública de ensino; mulheres em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema; mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal e mulheres internadas em unidades para cumprimento de medida socioeducativa.

Além disso, a distribuição gratuita de absorventes é medida garantida pela lei 14.214/21, logo em seu artigo 1º, estabelecendo como fonte de custeio as 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.

A aprovação de um projeto de lei em nível federal criando um programa nacional de distribuição gratuita de absorventes é um passo importante na luta pela efetivação da dignidade menstrual, principalmente para as mulheres de baixa renda que enfrentam enormes dificuldades para terem acesso a itens básicos de higiene.

4 DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DO PROGRAMA DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DA DIGNIDADE MENSTRUAL

Após todo o exposto acima fica claro que o principal problema não é a existência de normas que tratem sobre medidas para combater a pobreza menstrual, em especial após a edição da lei 14.214/21 que inaugurou o programa de proteção e promoção da saúde menstrual no âmbito Federal, mas sim que tais normas sejam executadas.

Em que pese a lei elencar um rol de beneficiárias em seu artigo 3º, tal fato por si só não significa que essas mulheres estão tendo acesso à distribuição de produtos de higiene e a outros itens necessários ao período da menstruação feminina, já que os critérios de quantidade e a forma da oferta dos itens necessários à implementação do programa deverão ser definidos em regulamento, conforme disposição do artigo 3º, §1º, da lei 14.214/21:

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.

§ 1º Os critérios de quantidade e a forma da oferta gratuita de absorventes e outros itens necessários à implementação do Programa serão definidos em regulamento.

§ 2º Os recursos financeiros para o atendimento das beneficiárias de que trata o inciso III do **caput** deste artigo serão disponibilizados pelo Fundo Penitenciário Nacional.”

Cabe destacar que o regulamento referido no artigo supramencionado já foi editado pelo Poder Executivo, tratando-se do decreto 10.989, de 8 de março de 2022, em que, dentre outras providências, estabeleceu as competências do Ministério da Saúde, conforme artigo 4º do decreto regulamentar:

Art. 4º Compete ao Ministério da Saúde:

I - fortalecer, promover, prevenir e cuidar da saúde das mulheres em situação de precariedade menstrual;

II - articular, em parceria com outros setores, medidas para o enfrentamento às vulnerabilidades na área da saúde menstrual que possam comprometer o desenvolvimento pleno da mulher;

III - promover ações de educação na área da saúde menstrual;

IV - promover ações de comunicação na área da saúde menstrual; e

V - oferecer acesso gratuito a absorventes higiênicos femininos às mulheres em situação de precariedade menstrual.

Parágrafo único. Ato do Ministério da Saúde estabelecerá a forma de execução e os procedimentos para adesão dos entes federativos ao Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

Da leitura do parágrafo único fica claro que o decreto, apesar de regulamentar o programa, ainda não garante a efetividade da distribuição de produtos de higiene e a outros itens necessários ao período da menstruação feminina, já que o sistema de promoção e proteção foi desenhado de uma forma complexa por contar com a atuação conjunta de todos os entes federados para atingir os objetivos da lei, ficando a cargo do Ministério da Saúde editar ato específico para estabelecer a forma de execução e adesão dos entes federativos no âmbito do SUS.

Tomando por base a classificação de José Afonso da Silva sobre a eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais no Brasil, percebe-se que a ideia do legislador de editar uma lei geral em que a sua eficácia depende da edição de outro ato normativo, seja pelo legislador ordinário ou pelo Poder Executivo, acaba fazendo com que a eficácia da lei 14.214/21 seja limitada. Conforme Sarlet, Mitidiero e Marinoni as normas de eficácia limitada:

por sua vez, caracterizam-se essencialmente pela sua aplicabilidade indireta e reduzida, não tendo recebido do legislador constituinte a normatividade suficiente para, por si sós e desde logo, serem aplicáveis e gerarem seus principais efeitos, reclamando, por este motivo, a intervenção legislativa. Ressalte-se que as normas de eficácia limitada englobam tanto as normas declaratórias de princípios programáticos, quanto as normas declaratórias de princípios institutivos e organizatórios, que definem a estrutura e as funções de determinados órgãos e instituições, cuja formatação definitiva, contudo, se encontra na dependência do legislador ordinário. (SARLET; MITIDIERO; MARINONI, 2017, p. 186)

Basicamente, pela forma como a lei foi redigida a sua eficácia, assim como a do decreto 10.989, de 8 de março de 2022, ficam totalmente vinculados a edição de ato específico pelo Ministério da Saúde para que se estabeleça a forma de adesão dos entes federados e trace um plano de execução para a distribuição dos itens essenciais ao período menstrual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após analisar o arcabouço legislativo, foi possível perceber que o principal problema para a distribuição de itens básicos de higiene menstrual para mulheres é justamente a criação e inclusão de políticas efetivas para distribuição de produtos de higiene ligados à menstruação.

Isto porque apesar de a lei 14.214/21 elencar um rol de beneficiárias em seu artigo 3º, este fato por si só não assegura às mulheres a dignidade menstrual, já que

os critérios de quantidade e a forma da oferta dos itens necessários à implementação do programa deverão ser definidos em regulamento, vindo a ser editado o decreto 10.989, de 8 de março de 2022, quase seis meses após a instituição do programa de proteção e promoção da saúde menstrual.

Acontece que o decreto regulamentar determina que deverá ser editado ato do Ministério da Saúde estabelecerá a forma de execução e os procedimentos para adesão dos entes federativos ao Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, logo, como ainda não houve a edição do ato pelo Ministério da Saúde, não há efetividade do programa de proteção e promoção da saúde menstrual, se tratando de mera previsão formal no ordenamento jurídico brasileiro.

Portanto, em razão da ineficácia da lei 14.214/21 pela falta de efetividade das políticas públicas voltadas à dignidade menstrual milhares de mulheres continuarão a utilizar meios inadequados para tentar conter o fluxo menstrual, como a utilização de jornais, papelão e até miolo de pão, estando sujeitas ao desenvolvimento de sérias doenças ginecológicas, acarretando também todo um abalo psíquico e emocional. Desta forma, as mulheres aguardam a edição de ato pelo Ministério da Saúde para que, ao invés de apenas delegar a responsabilidade a outros órgãos, tragam uma verdadeira efetividade na prática para garantir a dignidade menstrual para todas as mulheres, enquanto direito fundamental.

REFERÊNCIAS

ASSAD, B.F. Políticas Públicas acerca da Pobreza Menstrual e sua contribuição para o combate à desigualdade de gênero. Revista Antinomias, v. 2, n. 1, jan./jun., 2021. Disponível em: <http://www.antinomias.periodikos.com.br/article/60e39095a9539505a0471774/pdf/antinomias-2-1-140.pdf>. Acesso em: 23/05/2022

BONFIM, Mariana Lopes da Silva; SELKE, Mariana Bastos Dalla Vecchia; LUCHESE, Camila Kososki; KOSCHINSKI, Patrícia Finamori de Souza; OLIVEIRA, Francisca Paula Virgínia Ferreira de. A pobreza menstrual: Uma questão urgente no Brasil. **MIGALHAS**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/350933/a-pobreza-menstrual-uma-questao-urgente-no-brasil> Acesso em: 23/05/2022;

BRASIL. DECRETO Nº 10.989, 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.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10989.htm#:~:text=DECRETO%20N%2010.989%2C%20DE%208,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 12/04/2022.

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 essencial o absorvente higiênico feminino.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14214.htm Acesso em: 12/04/2022

CAVALINI, Marcela. Pesquisa teórica e pesquisa empírica – por Marcela Cavalini. Experimentando Métodos. 31 de MAR. De 2016. Disponível em: <<http://www.midia.uff.br/metodologia/?p=169694>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

Dignidade humana. **DIREITONET.** Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/2064/Dignidade-humana> Acesso em: 22/05/2022;

Dignidade Menstrual. **UNICEF.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/dignidade-menstrual#:~:text=Você%20sabe%20o%20que%20é,de%20uma%20pessoa%20que%20menstrua>. Acesso em: 22/05/2022;

DUARTE, Vânia Maria do Nascimento. Pesquisas: Exploratória, Descritiva e Explicativa. Monografias Brasil Escola. S/D. Disponível em: <<HTTPS://monografias.brasilecola.uol.com.br/regras-abnt/pesquisas-exploratoria-descritiva-explicativa.htm>>. Acesso em 20 de maio de 2018.

FERNANDES, Daniel. Papelão, jornal ou outros substitutos do absorvente prejudicam saúde da mulher. **CNNBRASIL.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/papelao-jornal-ou-outros-substitutos-do-absorvente-prejudicam-saude-da-mulher/> Acesso em: 22/05/2022;

MENEGUIN, Giovana. Pobreza menstrual é preocupação no Brasil e no mundo; entenda. **TERRA.** Disponível em: <https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/pobreza-menstrual-e-preocupacao-no-brasil-e-no-mundo-entenda,c3b5935f802a0d22354a97c5d7b014ba1fpxkym7.html#:~:text=Por%20conta%20disso%2C%20a%20ONU,pública%20e%20de%20direitos%20humanos.&text=A%20pesar%20da%20realidade%20no%20Brasil,para%20combater%20a%20pobreza%20menstrual>. Acesso em: 23/05/2022

MENINAS CONTRA A POBREZA MENSTRUAL. **Livre para menstruar**, 2021. Disponível em: <https://livreparamenstruar.org> Acesso em: 13/04/2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Significado de Menstrual. **DICIO.** Disponível em: <https://www.dicio.com.br/menstrual/>. Acesso em 24/05/2022.