



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB
CURSO DE DIREITO

JOSILENE SILVEIRA DINIZ

**POBREZA MENSTRUAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: o papel do Direito
Tributário na efetivação da dignidade menstrual a partir da Lei nº 14.214/2021**

São Luís
2025

JOSILENE SILVEIRA DINIZ

**POBREZA MENSTRUAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: o papel do Direito
Tributário na efetivação da dignidade menstrual a partir da Lei nº 14.214/2021**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Orientador: Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida

São Luís

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Diniz, Josilene Silveira

Pobreza menstrual e políticas públicas no Brasil: o papel do direito tributário na efetivação da dignidade menstrual a partir da Lei nº 14.214/2021. / Josilene Silveira Diniz. __ São Luís, 2025.

70 f.

Orientador: Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2025.

1. Pobreza menstrual. 2. Dignidade humana. 3. Direitos fundamentais. 4. Políticas públicas. 5. Justiça de gênero. I. Título

CDU 613.99:340.1:336.2(81)

JOSILENE SILVEIRA DINIZ

POBREZA MENSTRUAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: o papel do Direito Tributário na efetivação da dignidade menstrual a partir da Lei nº 14.214/2021

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Aprovada em: 23/06/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida (Orientador)

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Adv. João Vitor Meira de Montreuil

Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão- IEMA

Prof. Me. Airon Caleu Santiago Silva

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte inesgotável de sabedoria, justiça e misericórdia, por conduzir meus passos com amor e propósito durante toda a minha caminhada acadêmica. À Nossa Senhora das Graças, a quem sou profundamente devota, por ser meu amparo nos momentos de incerteza e luz nos dias mais difíceis. Em sua intercessão encontrei forças para seguir firme, mesmo diante dos maiores desafios. E a São José de Ribamar, patrono da minha cidade, por sua proteção constante, exemplo de humildade e fé silenciosa, que tanto me inspira a servir com dignidade e responsabilidade.

À minha família, meu alicerce incondicional, por cada gesto de apoio, compreensão e incentivo ao longo dessa trajetória. Em especial, à minha mãe, Maria Deli, mulher de fibra e fé, cuja dedicação e amor tornaram possível cada conquista minha. E à memória de minha avó materna, Maria dos Remédios Silveira, que, mesmo após sua partida, continua viva em mim por meio de ensinamentos e lembranças que carrego com ternura. Sua presença permanece como guia espiritual e afetiva.

Às minhas amigas-irmãs Bruna Barata, Gleycimayra e Luana Geovana, companheiras de jornada acadêmica e de vida. Por cada momento compartilhado, pelas trocas sinceras, pelo amor recíproco, pelas risadas e pelas lágrimas. Nessa convivência cotidiana, encontramos apoio mútuo, crescemos juntas e cultivamos uma amizade que se manterá para além dos muros da UNDB.

Aos mestres que tive ao longo do curso de Direito, por cada lição transmitida com paixão, ética e compromisso com a formação de profissionais conscientes e humanos. Em especial, agradeço à professora Aline Simões e ao professor Igor Martins, cujas orientações, confiança e estímulo foram essenciais para minha formação intelectual e pessoal.

Concluo este ciclo profundamente grata por tudo que vivi, aprendi e superei. Saio da graduação fortalecida na fé e convicta de meu propósito de exercer o Direito com responsabilidade, empatia e justiça. Levo comigo não apenas um diploma, mas uma missão: ser uma profissional comprometida com a dignidade humana e a transformação social.

*“A injustiça em qualquer lugar é uma
ameaça à justiça por toda parte”.*

Martin Luther King

RESUMO

A pobreza menstrual no Brasil configura uma violação de direitos humanos e do princípio da dignidade da pessoa humana, afetando diretamente o acesso à saúde, à educação e à igualdade de gênero, especialmente entre populações em situação de vulnerabilidade social. A análise parte da compreensão de que a pobreza menstrual vai muito além da falta de acesso a itens básicos de higiene, envolvendo também a ausência de saneamento, informação e condições dignas de vivência do ciclo menstrual. Examina-se a Política Nacional de Promoção da Dignidade Menstrual (Lei nº 14.214/2021), evidenciando suas limitações na implementação, a judicialização da omissão estatal e os obstáculos do modelo de distribuição federal, centralizado no Programa Farmácia Popular. Em contraponto, destaca-se a experiência do estado do Maranhão, que distribuiu os insumos higiênicos nas escolas públicas, promovendo maior capilaridade e inclusão. A discussão também abrange o papel do direito tributário como instrumento de efetivação de direitos fundamentais, considerando os efeitos da tributação elevada sobre produtos menstruais. Por fim, analisa-se o Projeto de Lei nº 4.968/2019, que deu origem à legislação nacional. Conclui-se que políticas públicas acessíveis, intersetoriais e contínuas são essenciais para o reconhecimento da menstruação como questão de justiça social e de garantia da dignidade humana.

Palavras-chave: Pobreza menstrual. Dignidade humana. Direitos fundamentais. Políticas públicas. Justiça de gênero.

ABSTRACT

Menstrual poverty in Brazil constitutes a violation of human rights and the principle of human dignity, directly impacting access to health, education, and gender equality, particularly among socially vulnerable populations. This analysis starts from the understanding that menstrual poverty extends far beyond the lack of basic hygiene products, encompassing the absence of sanitation, information, and dignified conditions for managing the menstrual cycle. It examines the National Policy for the Promotion of Menstrual Dignity (Law No. 14,214/2021), highlighting its implementation limitations, the judicialization of state omission, and barriers related to the federal distribution model based on the Popular Pharmacy Program. In contrast, it highlights the successful experience of the state of Maranhão, which distributes menstrual products in public schools, ensuring broader access. The discussion also explores the role of tax law as a tool for realizing fundamental rights, especially regarding the high taxation of menstrual products. Finally, it analyzes Bill No. 4,968/2019, which led to national legislation. The study concludes that accessible, cross-sector, and continuous public policies are essential to recognizing menstruation as a matter of social justice and the guarantee of human dignity.

Keywords: Menstrual poverty. Human dignity. Fundamental rights. Public policies. Gender justice.

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF	Constituição Federal
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
TPM	Tecnologia de Proteção Menstrual (ou Tensão Pré-Menstrual, dependendo do contexto)
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas (United Nations Population Fund)
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A POBREZA MENSTRUAL NO BRASIL: conceitualização e histórico	15
2.1	Pobreza menstrual como violação de direitos humanos e fundamentais, no Brasil	20
2.2	Políticas Públicas voltadas à pobreza menstrual no Brasil	25
2.3	Políticas públicas de dignidade menstrual no Maranhão e em São Luís: avanços locais na garantia de direitos	30
3	DIREITOS TRIBUTÁRIO COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: função da instituição de tributos	34
3.1	Tributação nas esferas federais, estaduais e municipais	34
3.1.1	Tributos Federais	37
3.1.2	Tributos Estaduais	38
3.1.3	Tributos Municipais.....	39
3.2	Tributação como mecanismo de realização dos direitos fundamentais	40
4	ENTRE A NORMA E A EFETIVIDADE: análise da lei nº 14.214/2021 à luz do PL nº 4.968/2019	46
4.1	A lei nº 14.214/2021 e a instituição da política nacional de educação e conscientização sobre a menstruação	50
4.2	Críticas à Lei nº 14.214/2021	53
4.3	A necessidade de reformulação do modelo de implementação	55
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
	REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

A pobreza menstrual, compreendida como a ausência de acesso adequado a produtos de higiene íntima, infraestrutura sanitária e informação sobre o ciclo menstrual, constitui uma grave violação de direitos humanos e fundamentais. No Brasil, essa realidade afeta milhares de mulheres, meninas e pessoas que menstruam, especialmente em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A precariedade menstrual resulta na negação de direitos essenciais, como saúde, educação, igualdade de gênero e dignidade, agravando a exclusão social e aprofundando desigualdades históricas.

Embora a menstruação seja uma experiência fisiológica comum a aproximadamente metade da população mundial, ainda é tratada como tabu, permanecendo invisível nas políticas públicas e marginalizada nos orçamentos estatais. Segundo relatório do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), uma em cada quatro meninas brasileiras já deixou de frequentar a escola por não ter acesso a absorventes (UNFPA, 2021). A ausência de condições básicas de higiene acarreta evasão escolar, exclusão de atividades sociais, constrangimento cotidiano e impactos significativos na saúde física e mental, sobretudo entre adolescentes. Esse cenário evidencia uma face concreta da desigualdade de gênero e revela a omissão do Estado diante de uma necessidade elementar.

Nos últimos anos, o tema da pobreza menstrual ganhou maior visibilidade no debate público. A promulgação da Lei nº 14.214/2021, que institui a Política Nacional de Promoção da Dignidade Menstrual, representou um marco jurídico relevante no enfrentamento desse problema. No entanto, sua implementação tem sido marcada por entraves burocráticos, ausência de fonte orçamentária expressa e limitações operacionais. A omissão do Estado motivou a Ação Civil Pública nº 1007006-58.2022.4.01.3400, ajuizada pelo Ministério Público Federal, cobrando medidas concretas para a efetivação da política. Adicionalmente, o modelo federal adotado, baseado na distribuição de absorventes pelo Programa Farmácia Popular e condicionado ao Cadastro Único (CadÚnico), mostra-se excludente, sobretudo em localidades desassistidas por farmácias credenciadas.

Em contrapartida, experiências subnacionais, como no estado do Maranhão, por meio da Lei Estadual nº 11.852/2022, têm se destacado pela implementação de programas que distribuem absorventes diretamente em escolas públicas, integrando saúde, educação e assistência social. Tais ações revelam maior potencial de efetividade, sobretudo por sua articulação com redes locais e seu foco na dignidade de estudantes em idade escolar.

Nesse contexto, emerge um aspecto fundamental que atravessa toda a problemática da pobreza menstrual: o financiamento estatal de políticas públicas e a função da tributação como instrumento de justiça social. A disponibilidade orçamentária é decisiva para a implementação efetiva de ações públicas voltadas à dignidade menstrual, o que exige atenção à forma como os recursos são arrecadados e distribuídos. A análise da função fiscal do Estado, especialmente no que se refere à arrecadação e destinação dos tributos, torna-se crucial para compreender os desafios e as possibilidades de superação da pobreza menstrual no Brasil. Conforme ensina Torres (2022), a tributação deve ser compreendida como uma ferramenta de concretização dos direitos fundamentais, sendo a justiça fiscal um elemento imprescindível à promoção da igualdade material.

Diante disso, a presente pesquisa parte da seguinte problematização: de que forma o direito tributário pode contribuir para a efetivação da dignidade menstrual no Brasil, a partir da análise da Lei nº 14.214/2021 e de experiências normativas e práticas subnacionais?

Como hipótese, parte-se da premissa de que a criação e o fortalecimento de políticas públicas voltadas à dignidade menstrual, financiadas de forma estável e justa pelo sistema tributário, podem não apenas mitigar os efeitos da pobreza menstrual, mas também atuar como ferramenta efetiva de combate à desigualdade de gênero e de promoção dos direitos fundamentais das pessoas que menstruam.

Para alcançar os objetivos propostos, o trabalho inicia com um panorama conceitual e social da pobreza menstrual no Brasil, mostrando suas implicações nos direitos humanos e fundamentais. Nesse momento, também se analisa a pobreza menstrual como violação desses direitos, com foco nas políticas públicas de dignidade menstrual implementadas no Maranhão, destacando os avanços locais na garantia de direitos.

Na sequência, discute-se o papel do direito tributário como mecanismo de concretização dos direitos fundamentais, com ênfase na função arrecadatória do Estado e na justiça fiscal. A abordagem busca demonstrar como a estrutura tributária pode influenciar diretamente a viabilidade e a efetividade das políticas públicas voltadas à dignidade menstrual.

Por fim, realiza-se uma análise detalhada da Lei nº 14.214/2021 e do Projeto de Lei nº 4.968/2019 que lhe deu origem. São abordados o contexto social e político da proposta, a autoria do projeto, seu percurso legislativo com as dificuldades e celeridades enfrentadas, a composição das comissões parlamentares e a representatividade feminina, bem como a estrutura normativa da lei sancionada em 2021. Também são analisados os objetivos de seus artigos, os decretos regulamentadores e o lapso temporal entre a sanção e a regulamentação. Essa parte do trabalho traz ainda críticas à norma federal, especialmente no que diz respeito às suas limitações

frente às legislações estaduais já existentes, e aponta a necessidade de reformulação do modelo de implementação, considerando os desafios práticos e estruturais observados durante sua aplicação.

Ao que diz respeito à metodologia utilizada, esta baseia-se em pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, adotando-se o método dedutivo. Esse método parte da análise de premissas gerais como os princípios constitucionais dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana e da justiça tributária para, a partir delas, examinar situações particulares, como a formulação e execução de políticas públicas voltadas à dignidade menstrual no Brasil. Segundo Lakatos e Marconi (2003), o método dedutivo “parte de uma lei ou teoria já aceita como verdadeira e aplica-a a um caso particular, com o objetivo de explicá-lo ou prevê-lo”.

Assim, neste trabalho, parte-se do marco teórico e normativo do Estado Democrático de Direito para compreender como a arrecadação tributária pode ser efetivamente empregada no enfrentamento da pobreza menstrual. Foram analisados legislações nacionais e internacionais, decisões judiciais, dados estatísticos de órgãos oficiais e relatórios institucionais, além de obras doutrinárias e artigos acadêmicos sobre direitos fundamentais, políticas públicas e direito tributário. O objetivo é oferecer uma análise crítica, interdisciplinar e propositiva acerca da pobreza menstrual como fenômeno que demanda não apenas sensibilidade social, mas também compromisso jurídico e fiscal do Estado.

2 A POBREZA MENSTRUAL NO BRASIL: conceitualização e histórico

A menstruação é um processo natural feminino que se inicia com a menarca, entre os 11 e 16 anos, marcando o começo da puberdade. Ocorre mensalmente pela descamação do útero quando não há fecundação e pode durar entre 3 à 7 dias, acompanhada por variações hormonais que causam a TPM. O ciclo termina com a menopausa, geralmente entre os 45 e 55 anos (Martins, 2023). Para o período de menstruação a pessoa menstruante precisa de produtos de higiene específicos, além de assistência médica em alguns casos. Contudo, a falta de acesso a produtos de higiene menstrual e informações adequadas pode tornar essa experiência um grande desafio, situação conhecida como pobreza menstrual.

Na Antiguidade, a menstruação era amplamente associada à impureza e à segregação feminina em diversas culturas. Entre os hebreus, por exemplo, registros históricos como o Código de Pureza de Levítico, datado aproximadamente do século V a.C., demonstram que o período menstrual era visto como um estado de impureza ritual, o que implicava em restrições sociais e religiosas às mulheres. Da mesma forma, entre os gregos e romanos, autores como Hipócrates e Plínio, o Velho, também contribuíram para a construção de uma visão negativa sobre o sangue menstrual, muitas vezes associando-o a um fluido tóxico ou perigoso para os homens e para a natureza (Parker, 1983; Laqueur, 1990).

Essas representações históricas refletem um entendimento profundamente patriarcal da fisiologia feminina, no qual a menstruação era tratada não como um fenômeno biológico natural, mas como um elemento perturbador da ordem social. O afastamento das mulheres de atividades cotidianas durante esse período revela mais do que uma preocupação com a higiene ou a saúde pública: expõe uma estrutura simbólica que reforçava a exclusão feminina e sua subordinação no espaço público e religioso.

Ao longo da história o que deveria ter se tornado algo normal da natureza feminina foi reforçado como tabu, pois as próprias embalagens dos absorventes reforçavam a imagem de que o conteúdo deveria estar oculto aos olhos, reforçando que os produtos de higiene feminina eram motivo de vergonha.

Embora a menstruação seja um fenômeno biológico cotidiano e natural, em pleno século XXI, com todo avanço científico e tecnológico, para grande parte da população, o tema ainda é cercado por tabus e constrangimentos sociais que dificultam seu tratamento com a devida naturalidade e seriedade, o fluxo menstrual está, desde sempre, ligado a um sentimento de vergonha, desestimulando o diálogo sobre o tema. E apesar da variedade de produtos

disponíveis no mercado, muitas pessoas que menstruam enfrentam dificuldades para adquiri-los devido à vulnerabilidade financeira e à falta de informação.

A menstruação é concebida, social e culturalmente, como uma experiência atrelada a inúmeros tabus, estigmas e desigualdades, sustentados pela lógica patriarcal e capitalista. Não obstante, a experiência de menstruar é atravessada pelo machismo e pela misoginia, assim como pela pobreza, pelo racismo e pela desigualdade de gênero (Cândido; Saliba, 2022).

Está em vigor no Brasil, desde o ano de 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS), no qual o tema da menstruação só foi incluído em sua pauta 31 anos após sua implementação, passando a ser tratado como uma questão de saúde pública. O panorama substituiu a imagem do puramente banal e objetivou-se em focar nas problemáticas principalmente na ausência ou dificuldades que as pessoas que menstruam terem acesso aos insumos e produtos que necessita o período menstrual que vai além de absorventes, saneamento básico, água, banheiro e sabonete são essenciais. Os valores dos produtos passam do meramente simbólico para a degradação da identidade privando as pessoas que menstruam da dignidade da pessoa humana, conceito basilar da Constituição.

É lastimável pensar que pela desigualdade social brasileira as mulheres estejam completamente entregues ao descaso e a negligência do poder público e estando em situação de vulnerabilidade sejam obrigadas a utilizar artifícios nada benéficos a saúde ginecológica da mulher para sanar o problema chegando a utilizar panos, restos de tecidos, guardanapos e até mesmo jornais velhos fazendo assim uma criativa manutenção da higiene pessoal no período menstrual.

Por isso, é importante ressaltar que a pobreza menstrual é uma condição que ultrapassa a simples ausência de recursos financeiros, refletindo também a falta de acesso a serviços básicos como saneamento, água potável, produtos de higiene e educação sobre o corpo. Entre seus diversos impactos, destaca-se a dificuldade de manter a higiene íntima adequada, o que acarreta consequências profundas nos âmbitos econômico, social e fisiológico. É um problema complexo e multidimensional que afeta meninas, mulheres e pessoas que menstruam. Situação que no Brasil, é muitas vezes ignorada ou vista como algo distante (UNFPA; UNICEF, 2021).

Dentro do prisma da precariedade e desatenção dos poderes públicos, vale sinalizar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) objetiva expressamente sobre a garantia da dignidade da pessoa humana em seu artigo 1º, III, assim como dispõe em seu artigo 6º, caput, sobre a proteção aos direitos sociais da saúde e da educação, pilares de uma Constituição Federal que pretende a valorização da democracia e dos direitos humanos.

Nesse sentido, Prioli e Carvalho (2023) destacam que a expressão “pobreza” vai muito além do que se refere o acúmulo de capital e escassez de recursos, mas também abrange a privação de direitos e oportunidades, nessa perspectiva, entende-se que o capitalismo, ao organizar a sociedade de forma hierárquica e excludente, transforma a pobreza em um mecanismo de manutenção da desigualdade, promovendo a privação de direitos fundamentais e afetando especialmente a população de baixa renda. Essa estrutura social contribui diretamente para o surgimento e a perpetuação da pobreza menstrual.

A pobreza menstrual, portanto, é um reflexo direto das desigualdades econômicas, sociais e de gênero. Ela é atravessada por questões estruturais como o machismo, a exclusão social e os estigmas culturais impostos ao ciclo menstrual feminino. De acordo com o relatório da UNFPA; UNICEF, 2021, cerca de 30% da população brasileira menstrua, o que equivale a aproximadamente 60 milhões de pessoas. Desse total, uma parcela significativa vive em condições de extrema vulnerabilidade, com 1,5 milhão de pessoas em domicílios sem banheiro e 17% das meninas de até 19 anos sem acesso à rede de distribuição de água.

A pobreza menstrual engloba desde a desigualdade no acesso a produtos de gestão menstrual, como os absorventes descartáveis, água potável para higiene íntima e igualdade de oportunidades para a percepção e respeito das necessidades corporais no ciclo menstrual, até os aspectos simbólicos, sociais e culturalmente construídos sobre a menstruação, sobretudo em relação ao tabu menstrual, ou seja, ao imaginário coletivo de que esse é um período sujo, nojento, doloroso e vergonhoso da vida das meninas, mulheres e demais pessoas que menstruam (Tarzibachi, 2017, p. 89-95).

A precariedade no acesso a produtos de higiene menstrual no Brasil está diretamente relacionada a um sistema social que marginaliza mulheres e pessoas em situação de vulnerabilidade, seja em áreas urbanas ou rurais. Em muitos casos, meninas e mulheres se veem forçadas a recorrer a materiais improvisados, como jornais, pedaços de pano, sacolas plásticas ou até mesmo miolo de pão, para gerenciar sua menstruação. Essa realidade é ainda mais cruel nas prisões, onde as mulheres, além de enfrentarem a falta de itens básicos de higiene, sofrem com a negação de seus direitos fundamentais, como o direito à saúde menstrual.

Essa condição também relacionada à desigualdade de renda, que contribui significativamente para o agravamento da pobreza menstrual. Famílias em situação de maior vulnerabilidade social, com rendimentos reduzidos, tendem a destinar uma parcela muito menor de seus orçamentos para a aquisição de itens de higiene menstrual, uma vez que, na maioria das vezes, a prioridade imediata é a garantia da alimentação básica. Essa realidade evidencia como a precariedade econômica impacta diretamente o acesso a condições dignas de saúde e higiene, aprofundando ainda mais as desigualdades de gênero e limitando o exercício pleno da cidadania por meninas e mulheres (Rodrigues; Botelho, 2022).

Os efeitos da pobreza menstrual manifestam-se de forma abrangente e, em muitos casos, com impactos duradouros. Para além das consequências físicas, como alergias, dermatites, irritações e infecções genitais decorrentes do uso de materiais inadequados como panos, papel higiênico ou miolo de pão, essa condição afeta significativamente o bem-estar psicológico das pessoas que menstruam. Sentimentos como vergonha, desconforto, medo de vazamentos e estigmatização social são recorrentes e contribuem para o aumento da ansiedade, da insegurança e da baixa autoestima (Sousa e Silva, 2022).

Segundo relatório da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a falta de acesso a produtos menstruais e a infraestrutura adequada não apenas compromete a saúde das meninas e mulheres, mas também interfere diretamente em sua participação social, educacional e emocional. O estigma associado à menstruação reforça a exclusão, perpetuando desigualdades de gênero e violando direitos fundamentais. (UNESCO, 2019)

Segundo estudo da marca Sempre Livre e da KYRA Pesquisa & Consultoria (2018) em cinco países, 54% das entrevistadas (810 mulheres) não sabiam nada ou quase nada sobre menstruação quando tiveram o seu primeiro sangramento. De acordo como relatório supramencionado do WaterAid, Unilever Domestos e WSSCC7(2013), 70,9% das meninas indianas não fazia a menor ideia do que estava acontecendo quando tiveram a sua primeira menstruação (Assad, 2021).

Para Assad (2021), a falta de informação gera tabu, a pobreza menstrual está profundamente enraizada na desinformação, no estigma cultural e na ausência de políticas públicas eficazes, não apenas no Brasil, mas em diversos contextos globais. A desinformação e o estigma alimentam-se mutuamente, criando um ciclo de invisibilidade e negligência.

A pobreza menstrual não é apenas uma questão de acesso a produtos de higiene, mas um reflexo direto da falta de informação, do estigma social e da omissão do poder público. A ausência de diálogo sobre a menstruação, somada à persistência de mitos culturais, contribui para que o tema permaneça envolto em silêncio e constrangimento. Esse silêncio, por sua vez, dificulta a formulação de políticas públicas efetivas e reforça a exclusão de meninas e mulheres em situação de vulnerabilidade.

É possível observar que a desinformação e o estigma formam uma engrenagem cruel, onde um alimenta o outro continuamente. Quando a menstruação é tratada como um tabu, ela deixa de ser discutida em espaços educacionais e institucionais o que impede avanços práticos e simbólicos. Essa invisibilidade gera negligência, tanto nas políticas públicas quanto na formação social dos indivíduos, perpetuando ciclos de desigualdade e apagamento das necessidades femininas.

Segundo Tarzibachi (2017) a pobreza menstrual engloba desde a desigualdade no acesso a produtos de gestão menstrual, como os absorventes descartáveis, água potável para higiene íntima e igualdade de oportunidades para a percepção e respeito das necessidades corporais no ciclo menstrual, até os aspectos simbólicos, sociais e culturalmente construídos sobre a menstruação, sobretudo em relação ao tabu menstrual, ou seja, ao imaginário coletivo de que esse é um período sujo, nojento, doloroso e vergonhoso da vida das meninas, mulheres e demais pessoas que menstruam.

Evidenciando a complexidade da pobreza menstrual ao ultrapassar a dimensão material e alcançar os aspectos simbólicos e estruturais que sustentam essa realidade. Não se trata apenas da falta de absorventes ou de acesso à água potável, mas de uma desigualdade mais profunda, que envolve a negação de direitos básicos e a invisibilização das necessidades específicas de pessoas que menstruam.

É alarmante perceber que, em pleno século XXI, o ciclo menstrual ainda seja tratado como um tema vergonhoso, sujo ou inadequado para o espaço público. Esse imaginário social, alimentado por gerações de silêncio e repressão, contribui para que meninas, mulheres e pessoas trans que menstruam enfrentem não apenas constrangimentos cotidianos, mas também barreiras concretas ao acesso à educação, ao trabalho e à saúde.

A pobreza menstrual, portanto, é um reflexo direto das hierarquias de gênero e de um sistema que ainda considera as experiências corporais femininas como algo a ser ocultado ou tolerado apenas em silêncio. Falar sobre menstruação é, nesse sentido, um ato político. É reconhecer a legitimidade dos corpos menstruantes e exigir que políticas públicas tratem esse tema com a seriedade e a dignidade que ele merece.

Segundo Ernandes (2018), embora a menstruação seja um processo natural do corpo feminino, ainda é cercada por tabus e estigmas culturais. Em diversas culturas, as mulheres são ensinadas a adotar certos cuidados durante o período menstrual, como evitar lavar os cabelos ou tocar em alimentos, perpetuando a ideia de que a menstruação é algo sujo ou negativo. Termos como “estar de Chico”, que associa o ciclo ao “porco”, ou ainda a palavra “maldição”, usada em algumas culturas, reforçam essa visão negativa. A origem da palavra "tabu" remete à ideia de algo sagrado e proibido, o que ajuda a entender como a menstruação foi transformada em um assunto cercado de silêncio e repressão.

Culturalmente as mulheres são educadas para procederem de uma certa forma quando se encontram menstruadas e até mesmo evitarem determinadas tarefas ou locais. Ernandes (2018), afirma que em diversas culturas é exigido o isolamento das mulheres durante o período menstrual, acreditando que durante este período as mulheres estão impuras e por isso

devem ser privadas da sua vida social. A menstruação em vez de ser considerada um processo saudável e perfeitamente normal, é vivenciada muitas vezes com vergonha e repulsa, derivado aos tabus que a ela se encontram associados (Gomes, 2021).

As estruturas patriarcais historicamente contribuíram para tornar os processos naturais do corpo feminino, como o ciclo menstrual, em temas proibidos ou impuros. Esse silenciamento é evidente até em registros históricos, como nos diários de moças da era vitoriana, onde não havia vocabulário socialmente aceito para tratar do tema. Além disso, a busca pelo “corpo perfeito”, que nega processos naturais, colabora com o apagamento da menstruação do discurso público.

Dessa forma, sob a perspectiva de Bussinguer e Salvador (2022), percebe-se que a pobreza menstrual não se limita a uma carência de produtos de higiene, mas constitui um problema estrutural que expõe desigualdades históricas, culturais e sociais profundamente enraizadas. A situação se agrava quando observamos que o tabu social que recai sobre a menstruação contribui para o silenciamento e marginalização do tema, dificultando sua inserção nas políticas públicas e nas pautas de direitos.

A invisibilização da menstruação, associada ao estigma, à precariedade econômica e à ausência de políticas públicas eficazes, perpetua ciclos de exclusão e limita o pleno exercício da cidadania por parte de milhões de brasileiras. Garantir acesso digno à higiene menstrual é, portanto, mais do que uma necessidade sanitária é um compromisso com a equidade, a dignidade humana e os direitos fundamentais. Superar esse desafio exige romper com tabus, investir em educação e assegurar o fornecimento universal e gratuito de itens menstruais, criando, assim, uma sociedade mais justa e inclusiva para todas as pessoas que menstruam.

2.1 Pobreza menstrual como violação de direitos humanos e fundamentais no Brasil

A pobreza menstrual representa uma afronta direta aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, especialmente aos previstos nos artigos 6^o¹ e 196², comprometendo diretamente a saúde, educação, a dignidade e o pleno desenvolvimento de meninas e mulheres em situação de vulnerabilidade, o que revela a desconexão entre a letra da lei e a realidade vivida por milhões de cidadãs.

¹ O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 estabelece que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

² Já o artigo 196 dispõe que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988).

A pobreza menstrual constitui uma violação de direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, uma vez que compromete o acesso à saúde, à educação, à dignidade e à igualdade de oportunidades. Ao não garantir às pessoas que menstruam as condições mínimas para o manejo seguro e higiênico do próprio corpo, o Estado desrespeita seu dever de promover políticas públicas que assegurem o bem-estar coletivo, conforme previsto nos direitos sociais e nas diretrizes do direito à saúde.

Tais omissões têm como consequência a exclusão social e a perpetuação de desigualdades estruturais, atingindo de forma mais aguda meninas, mulheres e pessoas trans em situação de pobreza. A ausência de acesso a absorventes, saneamento básico e educação menstrual inviabiliza a fruição de direitos sociais e coloca em risco a saúde física e mental dessas populações, o que demanda ações estatais urgentes e intersetoriais.

Sobre o direito à saúde, previsto nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal, é frontalmente desrespeitado quando mulheres e meninas não têm acesso a produtos de higiene menstrual adequados ou a instalações sanitárias apropriadas. Segundo Silva (2015), a efetividade dos direitos sociais exige ações estatais positivas que garantam condições materiais mínimas para a realização da igualdade e da liberdade.

A pobreza menstrual atinge diretamente o direito à saúde, garantido pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e reafirmado no artigo 12³ do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966). A utilização de materiais inadequados, como tecidos velhos, jornais ou papéis, para conter o fluxo menstrual, pode provocar infecções graves, como infecções urinárias, candidíase e outras doenças, afetando a saúde física e emocional das pessoas menstruantes (UNFPA; UNICEF, 2021).

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a menstruação não é apenas uma questão de saúde, mas também de dignidade humana e igualdade de gênero (Ohchr, 2014). Quando meninas, mulheres e pessoas que menstruam não têm acesso a produtos menstruais adequados, instalações sanitárias seguras e educação sobre saúde menstrual, seus direitos são sistematicamente violados.

³ O artigo 12 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, reconhece “o direito de toda pessoa de desfrutar do mais elevado nível possível de saúde física e mental”. O texto compromete os Estados signatários a adotarem medidas eficazes para a redução da mortalidade, a melhoria da higiene do trabalho e do meio ambiente, e a garantia de assistência médica a todos em caso de doença. O PIDESC integra a Carta Internacional dos Direitos Humanos, ao lado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

Quanto a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado brasileiro estabelecido no artigo 1º, inciso III, também é atingida. Conforme destaca Barroso (2015), a dignidade humana implica assegurar às pessoas condições básicas para uma existência livre e saudável, o que inclui o acesso à saúde e ao saneamento. Nesse sentido, viola também os direitos humanos, uma vez que compromete o direito à dignidade, à saúde e à educação das pessoas afetadas.

O Brasil, ao não garantir as condições mínimas de higiene e cuidados menstruais, afasta-se de compromissos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que buscam erradicar a pobreza e promover a igualdade de gênero, o acesso à saúde e à educação de qualidade. O desinteresse do governo em adotar políticas públicas eficazes reforça a desigualdade, contribuindo para um ciclo de marginalização que afeta principalmente meninas, mulheres e pessoas trans em situação de vulnerabilidade.

Já sobre o direito à educação, assegurado pelos artigos 6º e 205 da Constituição, é igualmente comprometido. O relatório *Pobreza Menstrual no Brasil: Desigualdades e Violações de Direitos*, elaborado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em 2021, destaca que a falta de acesso a itens de higiene menstrual é uma das principais razões para a evasão escolar entre meninas em situação de vulnerabilidade. Essa realidade limita suas oportunidades futuras e perpetua ciclos de pobreza e desigualdade. De acordo com o relatório, mais de 4 milhões de meninas no Brasil não têm acesso a itens mínimos de cuidados menstruais nas escolas. Além disso, cerca de 713 mil meninas vivem sem acesso a banheiro ou chuveiro em seus domicílios, o que compromete sua capacidade de manter a higiene durante o período menstrual.

Segundo o relatório "*Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdade e violações de direitos*", cerca de 4 milhões de meninas não têm acesso adequado a itens de higiene menstrual nas escolas. A ausência de infraestrutura adequada e de produtos de higiene menstrual nas escolas contribui significativamente para a evasão escolar. Meninas que não têm acesso a absorventes ou a locais apropriados para cuidar de sua higiene durante a menstruação frequentemente se sentem constrangidas ou inseguras para frequentar as aulas, o que leva à interrupção de seus estudos.

Essa situação evidencia a necessidade urgente de políticas públicas que garantam o acesso universal a produtos de higiene menstrual e a infraestrutura adequada nas escolas, como banheiros em condições de uso, pias com água e sabão, e educação sobre saúde menstrual. Tais medidas são essenciais para assegurar a permanência das meninas na escola e promover a igualdade de gênero.

É esperado que ao adquirir noções sobre seu corpo e entendimentos básicos do ciclo menstrual, a educação menstrual possibilite ajuda a desmistificação de tabus estabelecidos, a diminuição do constrangimento e o estresse das jovens, além de empoderar as meninas, tornando-as capazes de ter mais poder sobre seus corpos e até mesmo acesso à diferentes produtos para garantia de sua saúde menstrual. O direito à educação é reconhecido como um direito humano fundamental nos artigos 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e 13 do PIDESC⁴.

No âmbito do trabalho, a pobreza menstrual compromete não apenas o direito ao trabalho digno, previsto nos artigos 6º e 7º da Constituição Federal, mas também o princípio da igualdade e da não discriminação de gênero, estabelecido no artigo 5º, inciso I¹. A ausência de acesso a produtos de higiene menstrual adequados e a infraestrutura sanitária nos ambientes laborais representa uma barreira significativa para mulheres e pessoas que menstruam, sobretudo na informalidade, no trabalho doméstico e em ocupações de baixa remuneração, onde as condições de trabalho tendem a ser mais precárias.

Estudos da Organização das Nações Unidas apontam que a falta de acesso a recursos menstruais pode levar a episódios frequentes de absenteísmo, afetando diretamente a produtividade e, em casos mais graves, podendo até resultar na perda do vínculo empregatício. Essa realidade reforça desigualdades estruturais, uma vez que o estigma da menstruação, aliado à negligência institucional, contribui para o silenciamento das necessidades menstruais no ambiente de trabalho. Além disso, a pobreza menstrual expõe essas trabalhadoras à precarização das condições laborais e à violação de seus direitos à saúde ocupacional, à dignidade e à igualdade de oportunidades. (Ohchr, 2014).

A violação do direito ao trabalho digno está interligada a outras garantias fundamentais. O direito à educação, por exemplo, é diretamente comprometido quando meninas deixam de frequentar a escola durante o período menstrual, o que reduz suas chances de qualificação profissional e perpetua ciclos de pobreza. Do mesmo modo, a pobreza menstrual afeta o direito à saúde, garantido pelo artigo 196 da Constituição Federal, na medida em que a

⁴ A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 26, afirma que “toda pessoa tem direito à educação”, estabelecendo a gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental. Já o artigo 13 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), tratado adotado pela ONU em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, amplia esse entendimento ao reconhecer o direito de toda pessoa à educação como instrumento de dignidade, liberdade e desenvolvimento pleno da personalidade humana, comprometendo os Estados-membros a garantir progressivamente sua efetividade. O PIDESC é um dos principais tratados internacionais de direitos humanos e integra a chamada “Carta Internacional de Direitos Humanos”, ao lado da própria Declaração Universal e do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

ausência de higiene adequada pode causar infecções e agravos físicos e psicológicos. Ainda, compromete o direito à dignidade da pessoa humana, fundamento central do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, III), ao negar condições básicas para o exercício pleno da cidadania.

Dessa forma, a pobreza menstrual deve ser reconhecida como um problema estrutural e multidimensional que não se limita à esfera da saúde, mas alcança a educação, o trabalho, a dignidade e a igualdade de direitos. A omissão do Estado e do setor privado diante dessa realidade não apenas reforça desigualdades de gênero, mas também fere compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de direitos humanos.

A precariedade no acesso ao saneamento básico, direito assegurado pelos artigos 23, inciso IX, e 225 da Constituição⁵, também agrava a pobreza menstrual. Conforme dados do Instituto Trata Brasil (2022), milhões de brasileiras vivem sem acesso à água potável e a instalações sanitárias, intensificando as dificuldades de gestão da menstruação de forma segura e higiênica.

Como se observa, a perpetuação da pobreza menstrual reforça a desigualdade social, violando o objetivo fundamental de redução das desigualdades previsto no artigo 3º, inciso III, da Constituição. Nesse sentido, a luta pela dignidade menstrual se alinha às metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, especialmente os ODS 5 (igualdade de gênero) e 6 (água potável e saneamento) (Ohchr, 2016).

Nesses termos, a pobreza menstrual configura uma grave violação dos direitos humanos básicos, reconhecidos em documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Convenção, 1979). O acesso à higiene menstrual segura, digna e adequada é fundamental para garantir o direito à saúde, à educação, à igualdade e à dignidade.

O princípio da igualdade, expresso no artigo 5º da Constituição, deve ser compreendido sob a ótica da equidade, reconhecendo que tratar igualmente os desiguais perpetua injustiças. É essencial adotar uma perspectiva interseccional, que considere como

⁵ O artigo 23, inciso IX da Constituição Federal de 1988 determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. O artigo 225 assegura que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, incluindo o acesso à água e condições sanitárias adequadas. Segundo o relatório “Desigualdades e Saneamento” do Instituto Trata Brasil (2022), cerca de 15,7 milhões de brasileiros vivem sem acesso à água tratada e mais de 100 milhões não têm acesso à coleta de esgoto. Entre a população mais afetada estão mulheres negras, em situação de pobreza, vivendo em periferias urbanas ou áreas rurais, o que agrava de forma significativa a dignidade menstrual e a saúde íntima feminina (Trata Brasil, 2022).

gênero, raça, classe e outras categorias se sobrepõem para agravar a vulnerabilidade. A pobreza menstrual, assim, se insere na intersecção dessas desigualdades, exigindo respostas estatais sensíveis às especificidades de cada grupo.

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normais constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (Silva, 2005).

Ainda, a pobreza menstrual agrava as desigualdades de gênero e sociais. A Agenda 2030⁶ para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, em seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente nos ODS 5 (igualdade de gênero) e 6 (água potável e saneamento), reconhece a gestão da higiene menstrual como essencial para alcançar a igualdade e promover sociedades mais justas.

Ademais, a ausência de políticas públicas que garantam o acesso universal a produtos menstruais de qualidade, à educação menstrual e ao saneamento adequado configura uma negligência do dever do Estado de assegurar os direitos fundamentais. Como destaca Barroso (2015), os direitos humanos exigem ações positivas do Estado para garantir que todos os indivíduos possam viver com dignidade e igualdade. O combate a esse problema demanda políticas integradas que promovam o acesso gratuito ou subsidiado a produtos menstruais, a educação menstrual nas escolas e a melhoria do saneamento básico, de modo a assegurar o respeito à dignidade, à igualdade e à saúde de todas as pessoas menstruantes.

2.2 Políticas Públicas voltadas à pobreza menstrual no Brasil

O assunto menstruação não esteve na pauta e nem foi objeto de interesse por décadas da agenda pública, as propostas mais abrangentes e que empoderam o tema vieram por meio de grupos ativistas que anseiam que o Programa de Proteção e Promoção da Saúde e

⁶ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integram a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), adotada em 2015 por 193 países, incluindo o Brasil. São 17 objetivos e 169 metas que buscam erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e garantir paz e prosperidade até 2030. O ODS 5 visa “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, incluindo o acesso à saúde sexual e reprodutiva. Já o ODS 6 propõe “assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos”, reconhecendo o saneamento básico como um direito humano essencial para a dignidade e saúde (OHCHR, 2016).

Dignidade Menstrual realmente tenha peso significativo e traga uma vida mais qualitativa para as mulheres e pessoas que menstruam.

A pobreza menstrual é uma questão urgente que requer atenção e ação imediata, conforme já mencionado, os dados são alarmantes sobre a exclusão de meninas e mulheres de políticas públicas que garantam a higiene menstrual, refletindo a precariedade das condições de vida nas quais vivem essas populações. Como se observa no Relatório Pobreza Menstrual no Brasil: Desigualdades e Violações de Direitos (UNFPA; UNICEF, 2021), milhões de meninas e mulheres no Brasil vivem em lares sem condições mínimas de saneamento, o que agrava ainda mais a situação de vulnerabilidade. Um dado impressionante é o fato de que 17% das meninas de até 19 anos não têm acesso à rede geral de distribuição de água, um fator essencial para garantir a higiene menstrual.

Por isso, para enfrentar a pobreza menstrual no Brasil, é fundamental implementar políticas públicas que garantam o acesso a produtos de higiene menstrual, educação sobre saúde menstrual e desmistificando tabus, promovendo a conscientização sobre a importância do tema.

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

Porém, mesmo com a garantia constitucional prevista na CF/88, no Brasil, as iniciativas para combater a pobreza menstrual ainda são tímidas. As poucas ações sociais e políticas voltadas ao tema permanecem ignoradas ou pouco efetivas, o que contribui para tornar a vivência menstrual de muitas meninas ainda mais difícil, especialmente no ambiente escolar.

Como forma de enfrentar a pobreza menstrual, a dignidade menstrual é constituída de um conjunto de estratégias que objetivam garantir o acesso a produtos, insumos, infraestrutura e informações concernentes à menstruação. Dentre essas estratégias, destacam-se as leis e as políticas públicas como forma de responsabilizar o Estado por prover esses direitos, que abarcam desde os direitos humanos até o direito à saúde (UNFPA, 2022), a temática da menstruação no Brasil viabilizada pelos movimentos sociais e feministas faz surgir uma nova maneira de enxergar esse fenômeno natural do corpo feminino, a luta pelo período de menstrual digno faz surgir a quebra do tabu menstrual representando e garantindo direitos fundamentais a muito desprezados.

Diante desse cenário, Prioli e Carvalho (2023) consideram importante destacar os avanços internacionais que servem de exemplo. Assim como a Escócia que em 2020, tornou-se

o primeiro país do mundo a aprovar uma lei que garante a distribuição gratuita de absorventes e outros itens de higiene menstrual em escolas e universidades públicas (Diamond, 2020). Em contrapartida, no Brasil, esse debate só começou a ganhar visibilidade após o impulso dessas movimentações internacionais. Como reflexo disso, apenas em 2021 foi sancionada a primeira legislação federal sobre o tema, por meio do projeto de lei da Deputada Federal Marília Arraes, que instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, através da Lei nº 14.214/2021.

Em 8 de março de 2023, no Dia Internacional da Mulher, o Governo Federal editou o Decreto nº 11.432, que criou o Programa Dignidade Menstrual de modo compartilhado entre Ministério da Saúde, Ministério das Mulheres, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Educação, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Esse decreto regulamenta a Lei nº 14.214/2021. (Ministério da Saúde, 2023).

Nos últimos anos, o debate sobre pobreza menstrual ganhou destaque na agenda política brasileira. Em 2021, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.214/2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. A Lei prevê a distribuição gratuita de absorventes higiênicos para estudantes de baixa renda, mulheres em situação de rua ou em privação de liberdade. No entanto, sua implementação ainda enfrenta entraves logísticos e orçamentários.

Além da legislação federal, diversas iniciativas municipais e estaduais vêm sendo desenvolvidas para combater o problema. Programas educacionais, distribuição de kits de higiene e campanhas de conscientização têm se mostrado eficazes em reduzir o impacto da pobreza menstrual. Autoras como Vieira, Lopes e Carvalho (2021) apontam que a menstruação deve ser tratada como uma questão de cidadania e dignidade humana, e não como um assunto meramente privado ou feminino.

Porém, é evidente o atraso do país no reconhecimento e enfrentamento da pobreza menstrual como uma violação de direitos humanos e sociais fundamentais. O Brasil apresenta números alarmantes de meninas entre 10 e 19 anos vivendo em residências sem estrutura mínima para realizar a higiene íntima adequada. Segundo dados do UNICEF. Além disso, ainda persiste uma lacuna significativa no que diz respeito ao tratamento das dores menstruais. A Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME)⁷ e o próprio Farmácia Popular

⁷ A Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) é atualizada periodicamente pelo Ministério da Saúde e define os medicamentos considerados essenciais para atender às necessidades prioritárias de saúde da população brasileira, orientando sua oferta no âmbito do SUS. A edição mais recente da RENAME (2022) concentra-se, no campo da saúde da mulher, principalmente em medicamentos voltados ao planejamento familiar, como contraceptivos hormonais, e ao pré-natal. No entanto, fármacos comumente utilizados para o alívio das cólicas menstruais, como os anti-inflamatórios não esteroidais (AINEs) exemplo: ibuprofeno e ácido mefenâmico,

priorizam medicamentos relacionados à reprodução e contracepção, deixando de lado analgésicos específicos para cólicas menstruais.

Entre os anos de 2017 e 2022, vários projetos de lei em diversos estados e municípios brasileiros discutiram a questão da falta dignidade e os impactos negativos da pobreza menstrual, dados que estão divulgados no estudo do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, 2022), o documento apresenta o índice de iniciativas legislativas para que o país de dirija a dignidade menstrual. Conforme o relatório, no Congresso Nacional, nos anos 2017 e 2018, nenhuma proposição analisada abrangia diretamente o tema por meio das palavras-chave dignidade e pobreza menstrual. A partir dos anos consecutivos, é notório o crescimento de demanda dos projetos de lei e outras proposições legislativas em relação ao tema: em 2020, quatro proposições legislativas foram apresentadas, e, em 2021, foram 46. Nos Legislativos estaduais, o relatório demonstra que, entre os anos de 2019 e 2021, houve a apresentação de 211 proposições legislativas nos Estados e no Distrito Federal.

Essa omissão impacta diretamente na qualidade de vida de muitas pessoas que menstruam especialmente adolescentes em idade escolar. Estudos indicam que 56% das alunas de uma escola estadual de Pernambuco já faltaram às aulas devido a cólicas menstruais. Além disso, a falta de campanhas federais de conscientização sobre a saúde menstrual desde 2018 contribui para a desinformação e perpetuação de tabus. Portanto, é fundamental que as políticas públicas ampliem seu foco, incluindo o tratamento das dores menstruais e promovendo a educação sobre o ciclo menstrual, visando assegurar a dignidade e o bem-estar de todas as pessoas que menstruam (Moreira, 2015).

Um dos desafios enfrentados pela Administração Pública é a escassez de recursos frente à vasta gama de atribuições legais que ela deve cumprir. Isso pode gerar um dilema em relação à prioridade e execução de políticas públicas. Embora a Constituição de 1988 traga uma série de direitos sociais, como saúde, educação, e segurança, a demanda por esses direitos muitas vezes supera a capacidade de atendimento do Estado, o que coloca em risco a efetividade da igualdade de direitos.

Os serviços públicos compreendem o conjunto de atividades desempenhadas pelo Estado, tanto de forma direta quanto por intermédio de delegação a agentes ou representantes. Esses servidores têm como finalidade atender às necessidades fundamentais da coletividade.

embora estejam presentes na lista por outros usos clínicos, não são destacados ou garantidos especificamente para essa finalidade. Já o programa Farmácia Popular, que oferece medicamentos gratuitos ou com subsídio, também não contempla esses fármacos com foco na saúde menstrual. Isso evidencia uma lacuna na política pública de medicamentos voltada para as necessidades das pessoas menstruantes, limitando seu acesso gratuito e equitativo ao alívio da dor relacionada ao ciclo menstrual (Brasil, 2022).

Executadas sob o regime jurídico de direito público, essas atividades visam garantir o atendimento das demandas primárias e secundárias da sociedade (Novelino, 2009).

A possibilidade de se exercer o controle jurisdicional sobre as políticas públicas voltadas aos direitos sociais exige, dentro dos limites estabelecidos pela dogmática constitucional, a adoção de parâmetros objetivos de avaliação. Conforme esclarece Ana Paula de Barcellos (2002), esse controle pressupõe: (I) a formulação de metas e prioridades; (II) a destinação de recursos indispensáveis; (III) a verificação do cumprimento dos objetivos inicialmente propostos; e (IV) a garantia de uma eficiência mínima na aplicação dos meios disponíveis.

Os órgãos públicos estão legal e constitucionalmente incumbidos de implementar ações afirmativas voltadas à efetivação, proteção e promoção dos direitos fundamentais. A própria normatividade da Constituição⁸ impõe essa obrigação, exigindo uma leitura comprometida e responsável do texto constitucional.

É inegável que a formulação e a execução de políticas públicas sociais envolvem custos, os quais são determinantes para sua viabilidade e efetividade. Diversos estudiosos defendem que a realização prática das prestações sociais depende da previsão e alocação de recursos financeiros, o que, em última instância, está condicionado ao contexto econômico vigente. Segundo Sarlet (2015, p. 309), “a efetividade dos direitos fundamentais sociais encontra-se frequentemente condicionada à atuação positiva do Estado, o que pressupõe, quase sempre, dispêndio de recursos materiais e financeiros, cuja disponibilidade depende do contexto orçamentário e político”. Nesse sentido, a efetivação desses direitos exige do poder público uma atuação responsável, que concilie os imperativos constitucionais com a realidade econômico-financeira do país.

A recorrente justificativa da Administração Pública quanto à insuficiência de recursos pode levar à omissão estatal e à limitação de direitos, reforçando a tese da chamada “reserva do possível”. De acordo com essa doutrina, o Estado só estaria obrigado a executar políticas públicas sociais quando dispusesse de recursos materiais suficientes para tanto, vinculando, assim, o exercício de direitos fundamentais à disponibilidade orçamentária. Nesse sentido, Barroso (2019, p. 327) destaca que “a reserva do possível significa que a concretização

⁸ O artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, orientando as ações governamentais e a formulação de políticas públicas. São eles: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Esses princípios fundamentam o compromisso constitucional com a justiça social, a equidade e a inclusão, sendo basilares para qualquer discussão sobre direitos humanos, como no caso da pobreza menstrual (Brasil, 1988).

de prestações estatais depende da existência de recursos públicos, não podendo o Judiciário impor ao Estado encargos que estejam além de sua capacidade financeira real". Contudo, essa tese não pode servir como escudo absoluto para a inércia estatal, devendo ser ponderada com outros princípios constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana e o do mínimo existencial.

Na concepção Barroso, o mínimo existencial é um núcleo essencial de direitos fundamentais sociais que deve ser assegurado pelo Estado independentemente das limitações orçamentárias. Trata-se de um padrão mínimo de dignidade, indispensável à sobrevivência e à participação social das pessoas.

O mínimo existencial corresponde ao conteúdo essencial dos direitos sociais, cuja realização deve ser garantida pelo Estado mesmo em face da alegação de escassez de recursos. Trata-se de um patamar mínimo de condições materiais indispensáveis à dignidade da pessoa humana, como saúde, educação básica, alimentação, moradia e assistência social. (Barroso, 2019, p. 328)

Portanto, é essencial garantir que todas as pessoas menstruantes tenham acesso aos recursos necessários para gerir sua saúde menstrual com dignidade, segurança e sem obstáculos financeiros ou sociais. Para isso, é imprescindível a criação de políticas públicas específicas que enfrentem a pobreza menstrual de forma estruturada. Essas ações devem abranger a distribuição gratuita de absorventes e produtos de higiene menstrual, a inclusão da temática nos serviços de saúde pública e ações educativas voltadas à quebra de estigmas e tabus relacionados à menstruação. De acordo com, a Organização Mundial da Saúde (2022) que reconhece que o manejo da saúde menstrual é um direito humano essencial e deve ser tratado como prioridade nos sistemas de saúde, educação e infraestrutura, especialmente em comunidades vulneráveis. Dessa forma, a atuação conjunta de governos, organizações não governamentais e sociedade civil é fundamental para garantir uma gestão menstrual saudável, segura e livre de discriminação.

2.3 Políticas públicas de dignidade menstrual no Maranhão e em São Luís: avanços locais na garantia de direitos

A pobreza menstrual é uma das expressões mais silenciosas das desigualdades sociais e de gênero no Brasil. No Maranhão, um dos estados historicamente mais afetados por índices de vulnerabilidade social, essa realidade se impõe com particular crueldade para meninas, mulheres e outras pessoas que menstruam e não têm acesso adequado a produtos de

higiene⁹. Ainda assim, nos últimos anos, iniciativas estaduais e municipais vêm desenhando caminhos importantes para mudar essa história.

No âmbito estadual, o Governo do Maranhão tem desenvolvido esforços significativos para enfrentar a pobreza menstrual, integrando essa pauta às políticas públicas de educação. Por meio da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), foi implementado um programa de distribuição de absorventes higiênicos nas escolas da rede pública estadual, com foco especial nas alunas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A iniciativa visa garantir a permanência das meninas nas salas de aula durante o período menstrual, reconhecendo que a falta de acesso a produtos de higiene é um dos fatores que contribuem para a evasão escolar feminina.

Tal medida representa mais do que uma ação simbólica; trata-se de uma intervenção concreta em uma das causas frequentemente invisibilizadas da desigualdade educacional. Em comunidades onde há carência de saneamento básico e forte estigma relacionado à menstruação, a oferta regular de absorventes pode significar a continuidade dos estudos, o fortalecimento da autoestima e a possibilidade de projetar um futuro com maior autonomia.

Além da esfera estadual, no município de São Luís, a Prefeitura implementou o programa “Dignidade Menstrual na Escola”, direcionado às estudantes da rede municipal. A proposta contempla não apenas a distribuição de itens de higiene, mas também ações pedagógicas, como rodas de conversa e atividades educativas, voltadas à desconstrução de tabus e ao enfrentamento do constrangimento em torno do tema. A parceria firmada com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) reforça o compromisso com uma abordagem humanizada e educativa, que compreende a menstruação como um aspecto natural da vida, e não como algo a ser ocultado.

Outra ação significativa veio por meio do Coletivo Nós¹⁰, grupo político que ocupa uma cadeira coletiva na Câmara Municipal. O coletivo foi responsável pela criação da primeira lei municipal de combate à pobreza menstrual de São Luís, assegurando o fornecimento de

⁹ Segundo a Síntese de Indicadores Sociais 2024 do IBGE, o Maranhão apresenta os piores indicadores de renda domiciliar per capita do país, com média de R\$ 969,00 mensais em 2023. Mais da metade da população (51,2%) vivia abaixo da linha da pobreza (com renda inferior a R\$ 655 por mês). O estado também registrou uma taxa de analfabetismo de 15,1% entre pessoas com 25 anos ou mais, e apenas 28,2% dos domicílios possuíam acesso a rede de esgotamento sanitário no mesmo ano. Esses dados revelam um cenário de alta vulnerabilidade social que agrava os impactos da pobreza menstrual. (IBGE, 2024)

¹⁰ Conforme divulgado no site do próprio Coletivo Nós, a Câmara Municipal publicou, em setembro, a Lei nº 7.405, de autoria do mandato coletivo, que institui o fornecimento gratuito de absorventes higiênicos nas escolas da rede pública municipal e nas unidades de saúde da cidade. A norma também estabelece a distribuição em quantidade adequada para estudantes e mulheres em situação de vulnerabilidade, e prevê mecanismos de fiscalização para garantir sua efetivação. (Coletivo Nós, 2023).

absorventes em escolas e unidades de saúde para pessoas em vulnerabilidade. Essa medida marca uma importante virada política e simbólica: a cidade, por meio de seus representantes, começa a tratar a menstruação como uma questão de saúde pública e dignidade, e não mais como um assunto privado e silencioso.

Além disso, iniciativas sociais, como o projeto “Cuidar+” e a atuação de coletivos de base, como o Menina Cidadã, fortalecem a atuação em territórios mais vulneráveis da capital, com doações, oficinas e campanhas de conscientização. Esses projetos mostram que o enfrentamento à pobreza menstrual não é apenas uma política de governo, mas um compromisso comunitário, articulado entre instituições, gestores, escolas e moradores.

Um marco significativo foi a criação da primeira lei municipal de combate à pobreza menstrual, proposta pelo Coletivo Nós, grupo político que ocupa uma cadeira coletiva na Câmara Municipal de São Luís. Essa legislação assegura o fornecimento gratuito de absorventes em escolas públicas e unidades de saúde para pessoas em situação de vulnerabilidade social (Prefeitura de São Luis, 2021).

Paralelamente às políticas públicas, iniciativas de coletivos sociais e grupos de base, como o projeto “Cuidar+” e o coletivo Menina Cidadã, desempenham um papel crucial no fortalecimento do enfrentamento à pobreza menstrual nos territórios mais vulneráveis da capital maranhense. Por meio de doações, oficinas educativas e campanhas de conscientização, esses grupos ampliam o alcance da pauta e ajudam a romper o silêncio e o estigma associados à menstruação (Santos, 2023). Essas ações comunitárias mostram que o combate à pobreza menstrual vai além do Estado, configurando-se como uma construção coletiva que articula instituições, gestores, educadores e moradores locais.

Entretanto, tais iniciativas esbarram em limitações estruturais e na precariedade dos recursos, o que pode comprometer sua sustentabilidade a longo prazo. Além disso, o estigma social ainda é um obstáculo forte, dificultando a ampliação do diálogo público e a normalização da menstruação enquanto tema de saúde e direitos humanos (Sousa e Silva, 2022).

Embora ainda haja muitos desafios pela frente como a regularidade na distribuição, o acesso para pessoas trans e não binárias, e a superação do estigma que cerca a menstruação, as experiências vividas no Maranhão e em São Luís são sinalizações concretas de que é possível construir políticas públicas sensíveis, inclusivas e transformadoras.

Garantir o direito à dignidade menstrual é afirmar que todas as pessoas que menstruam têm o direito de viver seus ciclos com saúde, respeito e liberdade. E, no contexto de um país profundamente desigual, isso também significa dar um passo firme na direção da justiça social.

As ações desenvolvidas no Maranhão e em São Luís demonstram um compromisso crescente com a promoção da dignidade menstrual. No entanto, é fundamental que essas políticas sejam ampliadas e integradas, garantindo cobertura contínua e abrangente para todas as pessoas menstruantes, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade. A inclusão de ações educativas e a participação ativa da sociedade civil são essenciais para romper tabus e promover a equidade de gênero.

3 DIREITOS TRIBUTÁRIO COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: função da instituição de tributos

3.1 Tributação nas esferas federais, estaduais e municipais

O direito tributário, muitas vezes visto apenas como um conjunto de normas técnicas e obrigacionais voltadas à arrecadação estatal, possui um papel fundamental na realização dos direitos fundamentais. Em um Estado Democrático de Direito, a tributação não deve ser compreendida como simples dever do cidadão, mas como meio legítimo de financiamento de políticas públicas voltadas à promoção da dignidade humana, da justiça social e da igualdade material. Este capítulo propõe uma leitura humanizada do direito tributário, destacando sua função social e sua centralidade na efetivação dos direitos previstos na Constituição Federal.

No capítulo anterior, analisou-se a pobreza menstrual como uma violação dos direitos fundamentais, evidenciando-se que a notoriedade alcançada por esse termo está diretamente relacionada à falta de condições financeiras para a aquisição de itens básicos de higiene, como absorventes. A ausência desses produtos compromete significativamente diversos aspectos da vida das pessoas menstruantes, afetando sua saúde, participação social, desempenho escolar e inserção no mercado de trabalho (UNICEF; UNFPA, 2021).

Diante desse cenário, observa-se que a pobreza menstrual reflete a negação do mínimo existencial, conceito que integra o conteúdo essencial da dignidade da pessoa humana, conforme previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, incumbe ao Estado o dever de garantir o acesso a bens essenciais à vida digna, sobretudo para indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Entretanto, essa garantia só poderá ser efetivada com a existência de recursos públicos suficientes para o financiamento de políticas públicas comprometidas com a promoção da dignidade e da igualdade. É nesse ponto que se insere a relevância do direito tributário, enquanto instrumento de arrecadação estatal, e dos tributos, como principal fonte de custeio das ações públicas.

Nesse sentido, Coutinho, Neto e Valle (2018, p. 33) afirmam que:

A cobrança do tributo tem como objetivo a consecução de obras, prestação de serviços que proporcione o bem-estar social da coletividade, pois sem ele o Estado não tem como a execução de tais objetivos. Neste aspecto, frise-se que a atividade financeira do Estado pode ser definida, como “o conjunto de ações do Estado para a obtenção de receitas e realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas” e, dentre tais ações, inclui-se a atividade tributária.

No entanto, ao se mencionar a palavra “tributo”, é comum que se estabeleça uma associação imediata a encargos financeiros ou a mais uma obrigação imposta ao contribuinte.

Essa percepção simplificada, contudo, não reflete a real importância dos tributos no contexto do Estado Democrático de Direito. Como se observou anteriormente, a receita tributária não se destina apenas à execução de obras e à prestação de serviços que visem ao bem-estar coletivo, mas também à concretização da dignidade da pessoa humana e à garantia do mínimo existencial. A arrecadação tributária, portanto, representa o principal instrumento de financiamento das atividades estatais, sendo fundamental para que o Estado cumpra sua função social e assegure condições mínimas de existência digna àqueles que não possuem meios próprios de subsistência.

Nessa linha, Alexandre (2021, p. 42), ressalta que “a tributação é instrumento fundamental para a consecução dos objetivos do Estado, especialmente em um Estado Social e Democrático de Direito, pois viabiliza financeiramente as políticas públicas voltadas à redução das desigualdades e à promoção do bem-estar coletivo.”.

Segundo o artigo 3º do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), tributo é "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada". Em outras palavras, trata-se de um dever legal imposto aos cidadãos, cuja arrecadação tem por finalidade viabilizar o funcionamento da máquina pública e a concretização de direitos fundamentais.

Esse dever legal, que recai sobre os contribuintes, não é e nem pode ser instituído de forma arbitrária pelo Estado. A criação, majoração ou extinção de tributos deve necessariamente obedecer a critérios previamente estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, de modo a garantir a segurança jurídica e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos. Como ressalta Sabbag (2021), o poder de tributar encontra limites expressos no ordenamento jurídico, devendo observar princípios constitucionais essenciais, tais como os da legalidade, da capacidade contributiva, da isonomia e da vedação ao confisco.¹¹

¹¹ Os princípios da legalidade, capacidade contributiva, isonomia e vedação ao confisco são pilares do sistema tributário brasileiro, assegurando que a tributação ocorra de forma justa, equilibrada e dentro dos limites constitucionais. O princípio da legalidade (art. 150, I, CF/88) estabelece que nenhum tributo pode ser instituído ou aumentado sem que haja lei que o preveja, garantindo segurança jurídica ao contribuinte. A capacidade contributiva (art. 145, § 1º) exige que os tributos sejam proporcionais à aptidão econômica do cidadão, respeitando desigualdades para promover equidade. Já a isonomia tributária impõe que contribuintes em situações equivalentes recebam tratamento igualitário, vedando privilégios e discriminações arbitrárias. Por fim, o princípio da vedação ao confisco (art. 150, IV) impede que o tributo atinja patamar excessivo, comprometendo a subsistência do

A observância a esses princípios garante que a tributação ocorra dentro de parâmetros jurídicos bem definidos, prevenindo abusos e assegurando que ela se dê de forma justa, equitativa e proporcional à realidade econômica de cada contribuinte. Conforme destaca Sabbag (2021), o poder de tributar não é ilimitado, sendo condicionado por princípios constitucionais que visam assegurar justiça fiscal, segurança jurídica e respeito à dignidade da pessoa humana. O Estado somente poderá instituir, majorar ou extinguir tributos por meio de lei, respeitando os postulados da legalidade, da capacidade contributiva, da isonomia e da vedação ao confisco.

Além das disposições legais já mencionadas, é possível observar que os tributos estão presentes em praticamente todas as atividades do cotidiano, incidindo amplamente sobre bens, serviços e o consumo em geral, desde uma conta de energia elétrica até os rendimentos recebidos mensalmente. No Brasil, a carga tributária bruta, definida como a relação entre a arrecadação total de tributos e o Produto Interno Bruto (PIB), alcançou 32,43% em 2017, o que correspondeu a aproximadamente R\$ 2,1 trilhões. Esse percentual é superior à média dos países emergentes, evidenciando a expressividade do sistema tributário brasileiro no financiamento das atividades estatais (Carga, 2019).

Importa ressaltar que estudos apontam que os absorventes higiênicos podem ter até 34% de seu preço final composto por tributos, o que representa uma carga excessiva sobre um item de necessidade básica. Essa realidade impacta de maneira direta e desproporcional a população de baixa renda, intensificando a pobreza menstrual e contribuindo para a perpetuação da exclusão social. Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), produtos de higiene e cuidados pessoais estão entre os itens com maior incidência de tributos indiretos no Brasil, o que eleva significativamente seu preço ao consumidor final, sobretudo em um sistema regressivo como o brasileiro (IBPT, 2020).

Nesse sentido, é fundamental compreender o conceito e a importância dos tributos para entender que, sem uma arrecadação eficiente e uma administração responsável dos recursos públicos, não é possível financiar os direitos fundamentais que foram amplamente discutidos até aqui. Ao se afirmar que a pobreza menstrual constitui uma violação desses direitos, é necessário reconhecer que a superação dessa realidade demanda a implementação de políticas públicas efetivas, cuja viabilidade está diretamente condicionada ao financiamento proporcionado pelo sistema tributário.

contribuinte. Como explica Ricardo Alexandre (2023), “esses princípios funcionam como verdadeiros freios ao poder de tributar, impedindo abusos e garantindo que a carga tributária seja suportável, justa e coerente com os valores do Estado Democrático de Direito”.

Conforme destaca Sabbag (2021), os tributos possuem funções que vão além do mero financiamento estatal: desempenham papéis extrafiscais e redistributivos¹², sendo instrumentos de justiça social e de promoção da equidade. No entanto, para além dessas funções, é importante destacar que o sistema tributário brasileiro está estruturado e orientado por princípios constitucionais que asseguram a justiça, a equidade e a segurança jurídica na instituição e cobrança dos tributos.

Assim, através dos tributos, conforme apresentado a seguir, o Estado pode implementar políticas públicas nas áreas da saúde, educação, segurança e assistência social, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e regionais, e para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, é fundamental compreender a função dos principais tributos previstos no ordenamento brasileiro e sua relação com o financiamento dos direitos fundamentais, especialmente em situações de vulnerabilidade social como a pobreza menstrual.

3.1.1 Tributos Federais

O Imposto de Renda (IR) possui grande potencial redistributivo, por incidir conforme a renda do contribuinte e permitir a aplicação de alíquotas progressivas. Dessa forma, contribui diretamente para a justiça fiscal e a redução das desigualdades sociais. A arrecadação do IR integra o orçamento geral da União e é fundamental para custear políticas públicas essenciais, como saúde, educação e assistência social, pilares para a proteção de direitos de pessoas em extrema vulnerabilidade (Torres, 2022).

Esse papel redistributivo dos tributos evidencia a importância de compreender não apenas a função arrecadatória, mas também os impactos sociais da tributação. Além do IR, outros tributos federais cumprem funções relevantes na promoção da equidade e no fortalecimento de políticas públicas.

¹² As funções clássicas dos tributos podem ser classificadas em fiscal, extrafiscal e para-fiscal, cada uma com papel estratégico dentro do sistema tributário. A função fiscal é a mais tradicional e refere-se à principal finalidade da tributação: arrecadar recursos financeiros para o custeio das atividades do Estado, como saúde, educação, segurança, assistência social e infraestrutura. É por meio dessa arrecadação que se torna possível a implementação de políticas públicas que garantam os direitos fundamentais previstos na Constituição, como o direito à saúde, à educação e à dignidade da pessoa humana. Já a função extrafiscal não se limita à arrecadação, mas busca utilizar os tributos como instrumento de intervenção na economia e na sociedade, incentivando ou desestimulando determinados comportamentos ou setores. Um exemplo é a redução de tributos sobre produtos essenciais, como absorventes higiênicos, ou o aumento de impostos sobre produtos prejudiciais à saúde, como cigarros e bebidas alcoólicas. Por fim, a função para-fiscal refere-se à arrecadação realizada por entidades públicas ou paraestatais específicas, com finalidades determinadas em lei, como é o caso das contribuições sociais arrecadadas pelo INSS para o custeio da seguridade social, ou as contribuições obrigatórias aos conselhos profissionais. Essas funções, quando bem articuladas, tornam o sistema tributário não apenas um mecanismo de financiamento, mas também uma poderosa ferramenta de justiça social e de promoção da equidade.

É o caso do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que exerce função extrafiscal ao incidir seletivamente sobre produtos considerados supérfluos, ao mesmo tempo em que pode desonerar bens essenciais. Tal característica possibilita sua utilização como instrumento de estímulo à justiça social, por meio da redução da carga tributária sobre produtos de primeira necessidade. A arrecadação proveniente do IPI pode ainda ser direcionada a políticas públicas específicas, como, por exemplo, programas de distribuição gratuita de absorventes higiênicos, contribuindo para a dignidade menstrual (Silva, 2023).

Nesse sentido, percebe-se que a estrutura tributária pode ser organizada com vistas à função social dos tributos, promovendo justiça distributiva e ampliando o alcance das políticas públicas. Essa lógica também se aplica ao Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), cuja principal função é regulatória, mas que também possui relevante contribuição fiscal.

O IOF é um tributo de natureza extrafiscal, comumente utilizado como instrumento de regulação econômica. No entanto, sua arrecadação também integra o orçamento da União, sendo mobilizada em períodos de instabilidade econômica para financiar medidas emergenciais de proteção social e estímulo à economia (Sabbag, 2021). Assim, o IOF, ainda que com finalidade primária regulatória, cumpre papel relevante no contexto de crises, funcionando como fonte suplementar de recursos públicos.

Além dos impostos de competência federal, há também as contribuições sociais, que compõem um importante segmento do sistema tributário brasileiro e possuem finalidade vinculada ao financiamento da seguridade social. Diferentemente dos impostos, cuja arrecadação é livremente alocada pelo Estado, as contribuições sociais são direcionadas a áreas específicas, como saúde, previdência e assistência social, refletindo de forma mais direta o compromisso estatal com os direitos fundamentais.

Nesse contexto, as contribuições como o PIS, a COFINS e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) assumem papel central no financiamento de políticas públicas voltadas à proteção social, com especial impacto sobre populações em situação de vulnerabilidade. Tais recursos podem, por exemplo, sustentar programas de combate à pobreza menstrual e garantir acesso a serviços de saúde e assistência, reforçando a função protetiva do Estado (Moreira, 2015).

3.1.2 Tributos Estaduais

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é a principal fonte de arrecadação dos estados. Parte de sua receita é constitucionalmente vinculada à saúde e à educação, contribuindo diretamente para a realização dos direitos fundamentais sociais. Alguns

estados vêm utilizando o ICMS seletivo como instrumento de justiça fiscal, ao reduzir a tributação de produtos de higiene básica, como absorventes (Carrazza, 2021).

Essa utilização seletiva do ICMS demonstra como a política tributária pode ser moldada com foco na justiça social, ao desonerar bens essenciais e ampliar o acesso a direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, evidencia o papel estratégico dos entes federativos na formulação de políticas fiscais mais sensíveis às desigualdades regionais e de gênero.

Outro tributo de competência estadual é o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cuja função é predominantemente arrecadatória. Apesar de não ter finalidade extrafiscal explícita, parte de sua receita é destinada à educação e ao transporte público, promovendo impactos indiretos na redução das desigualdades sociais e na melhoria da mobilidade urbana (Costa, 2021).

Ainda que o IPVA não tenha função redistributiva imediata, sua vinculação parcial a áreas sociais estratégicas permite que o tributo também cumpra um papel no fortalecimento da infraestrutura pública e no acesso igualitário a serviços essenciais, especialmente em regiões periféricas.

Por fim, o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) incide sobre transferências gratuitas de patrimônio e pode ser estruturado de forma progressiva, o que o torna uma ferramenta importante para a promoção da equidade. Sua arrecadação pode ser direcionada a políticas públicas de inclusão, atuando no combate às desigualdades patrimoniais historicamente consolidadas (Coelho, 2020).

Nesse sentido, o ITCMD revela-se como um dos poucos tributos que atuam diretamente na redistribuição de riqueza acumulada, possibilitando maior equilíbrio entre gerações e estratos sociais. Sua adequada regulamentação e progressividade são essenciais para que cumpra efetivamente essa função social.

3.1.3 Tributos Municipais

Dentre os tributos de competência municipal, destacam-se o ISS, o IPTU e o ITBI, todos essenciais para a manutenção das atividades e serviços públicos locais. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incide sobre a prestação de serviços e representa importante fonte de receita para os municípios, estimulando o desenvolvimento do setor terciário.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), por sua vez, recai sobre a propriedade imobiliária urbana e pode cumprir função extrafiscal ao incentivar a ocupação produtiva de terrenos ociosos. Já o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI) incide sobre a transferência onerosa de imóveis e contribui para o equilíbrio

orçamentário municipal. Conforme ensina Carrazza (2021), esses tributos não apenas viabilizam financeiramente a atuação dos entes municipais, como também servem como instrumentos de política urbana e distributiva.

A análise desses tributos evidencia que a autonomia financeira dos municípios é condição indispensável para o fortalecimento da gestão pública local. Além de permitir o custeio de serviços básicos como saúde, educação infantil, saneamento e mobilidade, a arrecadação municipal também pode ser orientada por critérios de justiça social, favorecendo a redução das desigualdades intraurbanas e a inclusão de populações historicamente marginalizadas.

Dessa forma, fica evidente que a arrecadação tributária desempenha papel central na concretização dos direitos fundamentais, atuando como principal fonte de recursos para a implementação de políticas públicas voltadas à promoção da dignidade humana e à redução das desigualdades sociais. Na próxima seção, serão apresentados exemplos de como a União, os estados e os municípios têm alocado essas receitas ou utilizado créditos fiscais para financiar políticas sociais, garantindo, assim, o mínimo existencial e avançando na superação de vulnerabilidades, como a pobreza menstrual.

3.2 Tributação como mecanismo de realização dos direitos fundamentais

A relação entre tributação e promoção dos direitos fundamentais representa uma das interfaces mais relevantes do Direito Constitucional e Financeiro contemporâneo. Em que pese o sistema tributário nacional ser frequentemente compreendido sob uma ótica meramente arrecadatória, seu papel extrapola a simples captação de receitas, constituindo-se em instrumento essencial para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme elencados no art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Para que se compreenda adequadamente essa conexão, é necessário, inicialmente, retomar o conceito de tributação. De forma geral, a tributação pode ser compreendida como a atividade estatal voltada à instituição, arrecadação e fiscalização de tributos. Essa função estatal está intrinsecamente ligada à manutenção das estruturas públicas, pois os tributos constituem a principal fonte de financiamento das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais como fundamentos e objetivos da República (art. 1º, III; art. 3º, III e IV), atribui ao Estado a responsabilidade de promover condições mínimas de existência digna para todos. Nesse sentido, o sistema tributário deve ser moldado à luz dos princípios constitucionais, como a capacidade contributiva, a isonomia

tributária, a seletividade, a progressividade e a justiça fiscal, a fim de que a tributação não apenas respeite os direitos individuais, mas também atue como vetor de sua efetivação.

A destinação dos recursos oriundos da arrecadação deve, portanto, atender aos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição, como saúde, educação, segurança e assistência social. A ausência de arrecadação eficiente ou sua má gestão pode comprometer a implementação dessas garantias, perpetuando desigualdades estruturais.

Dessa forma, é possível afirmar que o sistema tributário brasileiro desempenha papel essencial na efetivação dos direitos fundamentais, especialmente na garantia do mínimo existencial, Sabbag (2021). A pobreza menstrual, anteriormente analisada como uma violação de direitos como saúde, educação, igualdade e dignidade da pessoa humana, evidencia a necessidade urgente de políticas públicas voltadas à equidade de gênero e justiça social.

Nesse sentido, a instituição de um sistema tributário justo e eficiente é pressuposto necessário para o cumprimento do dever estatal de garantir direitos sociais, como educação, saúde, assistência social, moradia e, mais recentemente reconhecido, o direito à dignidade menstrual. Trata-se de reconhecer a função social da tributação, que, conforme assevera Torres (2022), deve operar como mecanismo de solidariedade, redistribuição de renda e promoção do bem comum. Paulsen (2014) reforça que a tributação, alinhada ao princípio da capacidade contributiva, é instrumento legítimo de promoção da justiça distributiva, pois condiciona o custeio de políticas públicas voltadas a reduzir desigualdades estruturais.

De acordo com Valle e Aveiro (2018), a tributação se constitui no principal meio pelo qual o Estado obtém as riquezas produzidas socialmente, devendo essas ser revertidas em prol da coletividade. Essa concepção aproxima a tributação da ideia de justiça distributiva, conforme delineada por Rawls (2002), segundo a qual a estrutura básica da sociedade deve corrigir desigualdades injustas, oferecendo condições mínimas de dignidade a todos. José Afonso da Silva (2019) também ressalta que a arrecadação tributária, para cumprir sua função social, deve obedecer a critérios de equidade e solidariedade, garantindo a realização dos direitos fundamentais inscritos na Constituição.

Sob esse prisma, os princípios constitucionais tributários, especialmente os da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88) e da igualdade tributária (art. 150, II, CF/88), tornam-se fundamentais para assegurar que a arrecadação de tributos seja realizada de forma equitativa, respeitando as desigualdades materiais existentes e orientando o Estado para o cumprimento de sua função redistributiva. A tributação, portanto, assume o duplo papel de prover recursos e corrigir distorções socioeconômicas.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), a relação entre tributação, mínimo existencial e a efetivação dos direitos fundamentais já foi objeto de importantes decisões. O Tribunal tem reafirmado que a tributação não é um fim em si mesma, mas um instrumento essencial para garantir a dignidade da pessoa humana, a proteção social e a oferta de políticas públicas mínimas que assegurem o mínimo existencial. Conforme alguns precedentes abaixo.

Na ADI 3.470/DF, o STF afirmou que a dignidade humana impõe ao Estado o dever de garantir condições mínimas de saúde, o que demanda receita tributária suficiente para a manutenção de políticas públicas essenciais, vedando qualquer retrocesso nesse campo (STF, 2016).

Na ADI 1.194/DF, o Tribunal reconheceu que a fixação do salário-mínimo abaixo do mínimo existencial viola direitos sociais e afronta a dignidade, evidenciando o papel da tributação em viabilizar políticas redistributivas (STF, 1995).

Na ADI 5.469/PR, validou-se a vinculação orçamentária mínima à educação, destacando a importância do direcionamento de recursos públicos arrecadados para a efetivação dos direitos sociais (STF, 2018).

No RE 585.659/RS, o STF declarou inconstitucional a tributação do IPI sobre medicamentos essenciais, reafirmando que a função social dos tributos implica não onerar produtos indispensáveis à saúde (STF, 2009).

Esses precedentes jurisprudenciais demonstram que o STF reconhece a tributação como instrumento de viabilização dos direitos fundamentais, impondo limites ao Poder Público caso a arrecadação ou a destinação orçamentária inviabilize o acesso a condições básicas de vida digna.

Nesse cenário, a arrecadação tributária revela-se elemento indispensável para a efetivação de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos fundamentais, como as previstas na Lei nº 14.214/2021. Tributos como o Imposto de Renda (IR), que possui natureza progressiva e função redistributiva, bem como contribuições sociais, como a COFINS e a CSLL, destinadas ao financiamento da seguridade social, constituem fontes essenciais de custeio para essas iniciativas. Esse exemplo ilustra como a arrecadação desses tributos pode ser direcionada para fortalecer políticas públicas voltadas à dignidade menstrual, em consonância com os arts. 145 a 149, 195 e 195-A da Constituição Federal de 1988.

A promulgação da Lei nº 14.214/2021 e sua posterior regulamentação pelo Decreto nº 11.432/2023, ao instituírem a Política Nacional de Dignidade Menstrual, demandam um aporte orçamentário consistente, sustentado em larga medida pela arrecadação tributária federal. A eventual ausência de previsão de fonte de custeio ou a ineficiência na alocação dos recursos públicos pode, conforme reiterado pelo STF, implicar violação ao princípio do mínimo existencial, na medida em que compromete o acesso a bens indispensáveis à higiene e à saúde das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Isso porque, como destaca Sarlet (2019, p. 299), "o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, especialmente no que diz respeito

à saúde, à alimentação, à educação básica e à assistência social — configura o chamado mínimo existencial, cuja proteção deve ser assegurada mesmo diante de restrições orçamentárias”.

Em nível estadual, diversos entes federativos têm implementado programas próprios de combate à pobreza menstrual, destinando parcela da arrecadação do ICMS, conforme a vinculação orçamentária da saúde prevista no art. 198, §2º, da Constituição Federal, para aquisição e distribuição de absorventes. Nesse contexto, como observa Torres (2022, p. 452), as vinculações constitucionais de receita “visam assegurar o financiamento mínimo de políticas públicas essenciais, não se tratando de uma faculdade política, mas de um dever jurídico do Estado”.

A Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão anunciou a redução da alíquota do ICMS de 18% para 12% sobre absorventes higiênicos femininos, escovas dentais e papel higiênico, visando tornar esses produtos mais acessíveis à população, conforme disposto abaixo:

A medida foi tomada por meio da Resolução Administrativa 36/21 do secretário da Fazenda Marcellus Ribeiro Alves, com base na lei 11.527/21, que dispõe sobre os produtos que compõem a cesta básica no âmbito do Estado do Maranhão, composta de 25 itens destinados à alimentação e higiene suficientes para o sustento do trabalhador durante o período de um mês.

Com a medida do secretário Marcellus Alves foi alterado o anexo 1.4 do Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto 19.714/2003, para incluir no inciso VII do art. 1 do citado anexo, para conceder a redução da base de cálculo de forma que a carga tributária seja de 12%, condicionada a que o vendedor deduza do preço da mercadoria o valor correspondente ao imposto dispensado.

O secretário da Fazenda do Estado do Maranhão, Marcellus Ribeiro Alves, destacou que, além da redução da alíquota do ICMS sobre a comercialização de absorventes higiênicos, o governo estadual implementará a distribuição gratuita desses produtos para estudantes da rede pública estadual. A iniciativa será conduzida por meio da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC-MA), em articulação com a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ-MA), com o objetivo de promover a dignidade menstrual e reduzir a evasão escolar entre meninas em situação de vulnerabilidade.

Nesse cenário, merece destaque o papel das imunidades tributárias como instrumentos de proteção aos direitos fundamentais, inclusive no contexto da dignidade menstrual. As imunidades atuam como barreiras constitucionais à tributação de bens e atividades essenciais, impedindo que o exercício de direitos sociais e individuais seja obstado por encargos fiscais excessivos. Como afirma Torres (2022), “as imunidades tributárias atuam como garantias constitucionais dos direitos fundamentais, impedindo que a tributação afete negativamente os bens e as instituições essenciais ao exercício das liberdades públicas”.

Assim como a Constituição garante imunidade a livros, jornais e periódicos (art. 150, VI, d), reconhecendo seu papel no acesso à cultura e à informação, é possível sustentar que os produtos de higiene menstrual, por sua essencialidade à saúde, à dignidade e à educação das pessoas que menstruam, também deveriam ser contemplados por regimes tributários

favorecidos, seja por isenção, redução da base de cálculo ou, em uma construção evolutiva, até mesmo por imunidade.

Tal interpretação encontra respaldo no princípio do mínimo existencial, segundo o qual o Estado não pode adotar medidas que inviabilizem o acesso a bens indispensáveis à vida digna. Como observa Sarlet (2019), esse núcleo essencial abrange saúde, alimentação, educação e assistência, sendo plenamente compatível com a inclusão da saúde menstrual nesse rol. Portanto, a desoneração tributária sobre produtos menstruais pode ser compreendida como expressão da função protetiva das imunidades, reforçando o dever estatal de garantir condições materiais mínimas para o exercício da cidadania e a superação de desigualdades de gênero.

Nesse sentido, no Estado de São Paulo, projetos de lei aprovados em 2022 resultaram na isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente sobre produtos de higiene menstrual. A justificativa para a medida baseou-se na sua natureza social, com o objetivo de reduzir o preço ao consumidor final e ampliar o acesso a esses itens essenciais. Essa política fiscal está diretamente relacionada ao princípio da função social do tributo, considerado por Paulsen (2014) como elemento fundamental para a promoção da equidade na tributação.

A isenção em questão foi regulamentada pelo Decreto estadual nº 66.388, de 22 de dezembro de 2021, e está em vigor desde 1º de janeiro de 2022, com validade até 31 de dezembro de 2026. O dispositivo normativo paulista dá cumprimento ao Convênio ICMS nº 187, de 1º de outubro de 2021, celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que autoriza os estados a concederem isenção do ICMS sobre absorventes íntimos femininos, tampões higiênicos, coletores menstruais, calcinhas absorventes e panos absorventes íntimos.

Ainda nos âmbitos municipais, conforme dados disponibilizados nos portais institucionais das Prefeituras de Belo Horizonte (MG) e Fortaleza (CE), ambas passaram a destinar parte das receitas provenientes do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para programas de distribuição de produtos de higiene menstrual. Essas iniciativas são articuladas com as secretarias municipais de saúde e assistência social e refletem a aplicação prática da função redistributiva da tributação, assegurando o mínimo existencial e mitigando desigualdades estruturais.

No município de Belo Horizonte (MG), a Lei nº 11.407, de 20 de setembro de 2022, instituiu o Programa de Dignidade Menstrual nas escolas públicas municipais. Conforme publicado no Diário Oficial da Prefeitura de Belo Horizonte, a iniciativa conta com um orçamento anual estimado em R\$ 2,5 milhões, provenientes do caixa escolar. Cada unidade

educacional possui autonomia para adquirir produtos de higiene menstrual de acordo com a demanda de estudantes. O programa visa combater a evasão escolar e promover a saúde menstrual entre as alunas (Prefeitura de Belo Horizonte, 2022).

A edição desta quarta-feira (21) do Diário Oficial do Município trouxe a publicação da Lei 11.407/22, que institui o Programa de Dignidade Menstrual na rede municipal de ensino de Belo Horizonte. A estimativa da Prefeitura é que sejam adquiridos anualmente 427.740 absorventes para estudantes matriculadas nas escolas municipais a um custo aproximado de R\$ 2,5 milhões anuais – recursos do caixa escolar.

Cada escola terá autonomia para realizar a compra dos absorventes, a partir da demanda de estudantes que aderirem ao programa. De acordo com dados da Secretaria Municipal de Educação, há cerca de 40,8 mil estudantes em fase menstrual - 35,9 mil na faixa de 9 a 15 anos, e 4,9 mil matriculadas na Educação de Jovens e Adultos (EJA). O Programa Dignidade Menstrual é uma iniciativa da Prefeitura de Belo Horizonte, e tem como objetivo proteger e promover a saúde menstrual, orientar sobre os cuidados básicos no período e combater a evasão escolar.

Em Fortaleza (CE), a Prefeitura iniciou, em março de 2024, a distribuição mensal de absorventes para pessoas em situação de rua por meio do programa Consultório na Rua. São disponibilizados cerca de 3.600 absorventes mensais, beneficiando aproximadamente 225 pessoas com idade entre 10 e 49 anos. A ação é realizada em parceria entre as Secretarias Municipais de Saúde e de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, com o objetivo de promover a dignidade menstrual e o cuidado integral dessas pessoas vulneráveis (Prefeitura de Fortaleza, 2024).

Conclui-se, portanto, que o direito tributário desempenha papel fundamental na viabilização dos direitos fundamentais, especialmente quando sua função arrecadatória está alinhada aos princípios constitucionais da equidade, da capacidade contributiva e da justiça distributiva. O financiamento de políticas públicas voltadas à superação da pobreza menstrual insere-se nesse contexto, exigindo uma compreensão do sistema tributário como mecanismo de efetivação do mínimo existencial e de combate às desigualdades estruturais.

4 ENTRE A NORMA E A EFETIVIDADE: análise da Lei nº 14.214/2021 à luz do PL nº 4.968/2019

Este capítulo desenvolve uma análise crítica da Lei nº 14.214/2021 e do Projeto de Lei nº 4.968/2019, que lhe deu origem, abordando sua tramitação legislativa, os vetos presidenciais e as dificuldades enfrentadas até sua aprovação. A seguir, examina-se o conteúdo normativo da lei e seu decreto regulamentador, com atenção às limitações práticas de sua implementação, como a exigência do CadÚnico e a centralização no Programa Farmácia Popular. Por fim, são discutidas as desigualdades regionais no acesso aos insumos de higiene menstrual e destacadas experiências locais que demonstram alternativas eficazes para a efetivação do direito à dignidade menstrual.

O Projeto de Lei nº 4.968, de 12 de setembro de 2019, apresentado pela deputada federal Marília Arraes (PT/PE), surge como resposta ao enfrentamento da pobreza menstrual, tema central deste trabalho. O projeto propõe instituir o Programa de Fornecimento Gratuito de Absorventes Higiênicos para estudantes de baixa renda, pessoas em situação de rua e mulheres em privação de liberdade, além de incluir a temática da educação menstrual nos currículos escolares da rede pública de ensino. A iniciativa legislativa busca responder a uma realidade frequentemente invisibilizada: a ausência de políticas públicas voltadas à saúde menstrual, que afeta diretamente a dignidade, a saúde e o acesso à educação e ao trabalho de milhares de pessoas que menstruam no Brasil (Brasil, 2019). Antes de abordar sua tramitação legislativa, é importante destacar o contexto social e político em que o Projeto de Lei nº 4.968/2019 foi proposto. A proposição surgiu em um cenário de crescente mobilização social em torno da chamada “dignidade menstrual”, tema que ganhava visibilidade no debate público nacional e internacional, impulsionado por movimentos feministas, organizações da sociedade civil e iniciativas legislativas em outros países.

No plano econômico, o Brasil enfrentava uma conjuntura adversa: em 2019, mais de 13 milhões de pessoas estavam desempregadas, e cerca de 13,5 milhões viviam em situação de extrema pobreza, segundo dados do IBGE e do IPEA (IBGE, 2020; IPEA, 2020). Essa realidade agravava os impactos da pobreza menstrual, caracterizada pela dificuldade ou impossibilidade de acesso a produtos de higiene íntima por parte de mulheres, adolescentes e outras pessoas que menstruam em situação de vulnerabilidade. A escassez de recursos, aliada ao tabu cultural sobre a menstruação, comprometia o acesso à saúde, à educação e à dignidade de milhões de brasileiras (Vamos..., 2019).

No plano internacional, a discussão sobre pobreza menstrual ganhava visibilidade, especialmente após a Escócia tornar-se o primeiro país do mundo a oferecer absorventes

gratuitos em escolas e locais públicos, medida amplamente repercutida na imprensa mundial, fato observado recorte abaixo.

O projeto de lei de produtos menstruais foi aprovado por unanimidade pelos legisladores escoceses em novembro de 2020, representando uma vitória histórica para o movimento global contra a pobreza menstrual.

A nova lei significa que os produtos como absorventes e tampões estarão disponíveis para acesso em edifícios públicos, incluindo escolas e universidades em toda a Escócia. Será responsabilidade das autoridades locais e provedores de educação garantir que os produtos estejam disponíveis gratuitamente.

A lei foi idealizada pela legisladora trabalhista escocesa Monica Lennon, que apresentou o projeto em abril de 2019 (Guy, 2022).

Esse movimento global contribuiu para a ampliação do debate no Brasil, impulsionado por organizações da sociedade civil, coletivos feministas e ativistas dos direitos humanos, que pressionavam o Estado brasileiro a adotar medidas concretas para enfrentar o problema.

Nesse sentido, a Plan International¹³ e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), divulgavam estudos e campanhas que denunciavam a precariedade enfrentada por meninas e mulheres no acesso a absorventes higiênicos. Um dos dados mais divulgados à época indicava que cerca de 1 em cada 4 meninas brasileiras faltava às aulas por não ter acesso a produtos menstruais, revelando a intersecção entre pobreza, gênero e direitos humanos (Vamos..., 2019).

Embora o relatório oficial do UNICEF e UNFPA tenha sido publicado em 2021, os dados e preocupações que ele expressa já estavam em circulação anteriormente, em relatórios parciais, campanhas de organizações e matérias jornalísticas. Conforme destaque,

Parceria entre Sempre Livre e Plan International Brasil levará aprendizado sobre o tema para mais de 6 mil meninas e meninos. O projeto visa desenvolver as capacidades de 240 meninas de 15 a 18 anos como replicadoras do debate no Piauí e no Maranhão. Objetivo é desconstruir estereótipos e derrubar crenças limitantes em torno da menstruação (Vamos..., 2019).

Contudo, o projeto foi apresentado num momento político delicado, sob um governo federal de orientação ultraliberal, liderado pelo então presidente Jair Bolsonaro. O ano de 2019 marcou o início de uma gestão caracterizada por uma forte agenda de austeridade fiscal, com cortes significativos em políticas sociais, além de uma postura conservadora em relação às pautas de gênero, o se verifica nas informações seguintes.

¹³Fundada em 1937, A Plan International é uma organização humanitária e de desenvolvimento não governamental e sem fins lucrativos, que promove os direitos das crianças e a igualdade para as meninas, além de engajar pessoas e parceiros na causa. No Brasil a organização atua desde 1997 desenvolvendo programas e projetos em diversos estados do País. nossas estratégias de incidência política e mobilização social, com atuação em rede com outras organizações do terceiro setor e movimentos sociais têm sido muito importantes para pautar as demandas das meninas em novos espaços do legislativo, executivo e na sociedade civil, alcançando assim todo o território nacional.

A conjuntura vigente em 2019 influenciou diretamente o ritmo e o tratamento dado à proposta no Congresso Nacional, especialmente diante de uma composição legislativa majoritariamente masculina e alinhada ao Executivo. A bancada feminina na Câmara dos Deputados na legislatura de 2019-2023 foi composta por apenas 77 mulheres, o equivalente a 15% das cadeiras, embora tenha havido crescimento em relação à legislatura anterior, que contava com 51 deputadas (10%). Dentre essas, 43 foram eleitas pela primeira vez. Estados como Maranhão, Sergipe e Amazonas não elegeram nenhuma mulher em 2018, enquanto o Distrito Federal se destacou proporcionalmente por eleger 5 mulheres em uma bancada de 8 deputados. Em números absolutos, São Paulo foi o estado com maior representação feminina, com 11 deputadas eleitas em um total de 70 parlamentares (Programa, 2024).

A tramitação do PL 4.968/2019 enfrentou obstáculos típicos de pautas que tratam de gênero e desigualdade em contextos políticos conservadores. Seguiu um percurso arrastado e revelador dos obstáculos enfrentados por pautas femininas no parlamento brasileiro. O projeto passou por quatro comissões principais: Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMulher), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (Brasil, 2019).

Mas antes das quatro comissões citadas anteriormente, a proposta ainda passou pela Comissão de Educação (CE), onde foi bem recebida, sobretudo por tratar da inclusão da temática menstrual nos currículos escolares. No entanto, o acúmulo de matérias na comissão e a falta de prioridade política atribuída à pauta fizeram com que sua análise se arrastasse ao longo de meses, sem que houvesse um impulso significativo para sua votação em plenário (Brasil, 2019).

Posteriormente distribuído à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER), onde recebeu parecer favorável da relatora, deputada Rejane Dias (PT/PI). A tramitação nesse colegiado foi relativamente célere, em parte devido ao engajamento das parlamentares da bancada feminina, que buscavam dar visibilidade a uma pauta tradicionalmente negligenciada. No entanto, é importante destacar que a CMULHER era composta por apenas 26 deputadas, número que representa uma ínfima parcela frente aos mais de 500 parlamentares que compõem a Câmara, o que limita a força política do colegiado (Brasil, 2019).

Em seguida, o projeto foi encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), onde seu avanço se deu de forma mais lenta e enfrentou resistências. Essa comissão, tradicionalmente composta por parlamentares de perfil conservador, abriga membros fortemente ligados à defesa de pautas relacionadas à moral cristã e à família tradicional, o que

dificultou o consenso em torno de uma proposta que tratava abertamente da menstruação como uma questão de saúde pública e de justiça social.

Soma-se a isso a reduzida presença feminina na composição da CSSF, o que contribuiu para a marginalização das demandas específicas de gênero durante os debates. Tal contexto revela como a conformação político-ideológica das comissões legislativas pode influenciar diretamente a tramitação de propostas voltadas à efetivação de direitos fundamentais de grupos historicamente vulnerabilizados (Brasil, 2021).

Constata-se, nesse caso, um ritmo moroso, pois entre 2019 e 2021 não houve progresso significativo. Em maio de 2021, o projeto foi devolvido pelo relator da Comissão de Educação sem emissão de parecer, sinalizando uma ausência de prioridade ou sensibilidade ao tema por parte da comissão (Senado Federal, 2021)

Observa-se que o projeto enfrentou maior lentidão nas comissões de Finanças e na CCJC, onde permaneceu por quase dois anos. Isso revela a priorização de critérios econômicos e jurídicos frente à urgência social da pauta. Nas comissões onde a presença feminina era mais expressiva, como a CMulher (cuja composição variava entre 20% e 30% de mulheres), o projeto teve parecer favorável de forma mais célere. Ainda assim, o percentual de mulheres na composição geral da Câmara era, à época, de apenas 15%, o que compromete a representatividade de gênero na formulação e análise de políticas públicas específicas (Brasil, 2019).

Em contrapartida, a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER), cuja pauta é mais diretamente vinculada ao conteúdo da proposição, demonstrou maior celeridade. Em junho de 2021, a deputada Professora Rosa Neide (PT-MT) foi designada relatora, e o prazo para apresentação de emendas encerrou-se rapidamente, sem que nenhuma sugestão de alteração fosse apresentada. Essa diferença de agilidade entre as comissões pode ser explicada pela afinidade temática da CMULHER, além da maior presença feminina entre suas integrantes (Senado Federal, 2021).

Com diversos entraves enfrentados, o Projeto de Lei nº 4.968/2019 não foi convertido diretamente em lei. Ainda assim, sua apresentação representou um marco importante ao inserir o tema da pobreza menstrual na agenda legislativa brasileira, até então invisibilizado. A proposta contribuiu para o amadurecimento do debate no Congresso Nacional e inspirou iniciativas similares, como o PL nº 1.666/2021 (Senado Federal, 2021).

Subsecutivo, em 2021, o Congresso aprovou um projeto com conteúdo semelhante, diante da morosidade e dos entraves enfrentados, o conteúdo do PL nº 4.968/2019 acabou sendo incorporado a outras proposições legislativas que tramitavam de forma apensada e tratavam de temáticas similares, como os PLs nº 1.666/2021, 2.400/2021 e 2.992/2021. Esse processo resultou na consolidação de um substitutivo que culminaria na sanção da Lei nº 14.214/2021 (Senado Federal, 2021).

Não obstante, o governo federal vetou trechos essenciais da proposta, incluindo a distribuição gratuita de absorventes, sob alegações de falta de previsão orçamentária. Esse veto foi amplamente criticado por entidades da sociedade civil, parlamentares e organismos internacionais, sendo derrubado pelo Congresso Nacional em março de 2023, o que viabilizou a implementação efetiva da política (Senado Federal, 2021).

Em suma, a trajetória do PL nº 4.968/2019 revela os desafios estruturais enfrentados pelas pautas de gênero no Congresso Nacional. A baixa representatividade feminina nos espaços de decisão, especialmente nas comissões estratégicas, a resistência ideológica de setores conservadores, e a ausência de prioridade governamental para políticas voltadas à dignidade menstrual contribuíram para o lento avanço da proposta. Ainda assim, sua apresentação representou um passo importante para a institucionalização do debate sobre a pobreza menstrual no Brasil, tendo influenciado diretamente o conteúdo da política pública que viria a ser instituída com a sanção da Lei nº 14.214/2021.

4.1 A lei nº 14.214/2021 e a instituição da política nacional de educação e conscientização sobre a menstruação

Após uma longa trajetória legislativa marcada por morosidade, resistências ideológicas e entraves institucionais, a promulgação da Lei nº 14.214, em 6 de outubro de 2021, representou um marco legislativo no reconhecimento do direito à dignidade menstrual no Brasil. A norma resultou de um processo legislativo que envolveu diversas proposições apensadas, entre elas o Projeto de Lei nº 4.968/2019, e teve como objetivo central instituir a Política Nacional de Educação e Conscientização sobre a Menstruação (Senado Federal, 2021).

Quanto à sua estrutura, a Lei nº 14.214/2021 possui uma estrutura normativa enxuta, composta por seis artigos, e apresenta diretrizes para ações governamentais voltadas à conscientização menstrual.

De acordo com seu artigo 1º, a lei estabelece a promoção da educação e da conscientização sobre a menstruação como um dever do Estado, integrando essa temática às ações de saúde pública e ao sistema educacional. O texto normativo parte do pressuposto de que a falta de informação adequada sobre o ciclo menstrual e a existência de tabus culturais ainda presentes na sociedade brasileira afetam negativamente a saúde física e emocional de pessoas que menstruam, além de restringirem seu pleno exercício da cidadania (Brasil, 2021).

No artigo 2º, a norma explicita os objetivos da política pública instituída, que são:

- I – combater a desinformação e o estigma relacionados à menstruação;
- II – promover a inclusão da temática da menstruação no currículo da educação básica, em especial nas disciplinas de ciências e biologia;
- III – fomentar campanhas informativas e educativas sobre saúde menstrual, voltadas para toda a população, com atenção especial a adolescentes e jovens;

IV – incentivar a capacitação de profissionais da educação e da saúde para o tratamento adequado da questão menstrual em seus respectivos contextos de atuação.

A lei também estabelece, em seu artigo 3º, que a implementação das ações deverá observar a articulação entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal, respeitando as competências constitucionais de cada ente. Essa diretriz reforça o caráter descentralizado do Sistema Único de Saúde (SUS) e do sistema educacional brasileiro, ao mesmo tempo em que impõe o dever de cooperação entre os entes federativos para a efetivação do direito à educação menstrual (Brasil, 2021).

O Artigo 4º estabelece que a elaboração e a implementação da política pública devem assegurar a participação da sociedade civil, especialmente de organizações voltadas à promoção dos direitos das mulheres e à saúde. A presença deste dispositivo é importante porque reconhece a centralidade do diálogo democrático na formulação de políticas voltadas a grupos historicamente marginalizados. Ele também amplia a legitimidade da política ao prever o envolvimento direto de movimentos sociais, organizações não governamentais e especialistas que atuam na pauta da saúde menstrual (Brasil, 2021).

Já o artigo 5º determina que o poder público deve incentivar a produção e a disseminação de materiais didáticos e informativos sobre a menstruação, com linguagem acessível e conteúdo adequado a diferentes faixas etárias. Este artigo busca garantir que o componente educativo da política vá além dos currículos formais e alcance espaços não escolares, com materiais que considerem as diversas realidades culturais e sociais do país. A preocupação com a linguagem acessível visa tornar a política mais inclusiva e eficaz, especialmente para adolescentes e jovens de comunidades vulneráveis.

Por fim, o artigo 6º apenas estabelece que a lei entra em vigor na data de sua publicação, ou seja, em 6 de outubro de 2021.

No entanto, observa-se que a Lei nº 14.214/2021 é normativa em sua essência e não prevê, de forma expressa, medidas de distribuição gratuita de absorventes ou outros insumos de higiene íntima. Seu foco reside na dimensão educativa e informacional da dignidade menstrual, abordando os aspectos culturais, científicos e sociais que envolvem o tema. Ao instituir uma política nacional, a norma pretende orientar ações contínuas e integradas, promovendo uma mudança gradual de paradigmas na forma como a sociedade compreende e trata a menstruação. Conforme o artigo 2º da referida lei, os objetivos da Política Nacional de Educação e Conscientização sobre a Menstruação incluem “o enfrentamento das desigualdades decorrentes da falta de acesso a informações e ao conhecimento sobre a menstruação” e a

“promoção da saúde menstrual como direito relacionado à saúde integral da mulher” (Brasil, 2021).

Como já abordado anteriormente, o governo federal vetou trechos essenciais da proposta, incluindo a distribuição gratuita de absorventes. Esse veto gerou ampla reação por parte de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e da bancada feminina no Congresso Nacional, resultando em sua rejeição em março de 2023. A derrubada do veto possibilitou a publicação do Decreto nº 11.432, de 8 de março de 2023, que regulamentou a distribuição gratuita de absorventes no âmbito do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. Essa regulamentação conferiu efetividade prática à política pública, operacionalizando um dos aspectos mais relevantes no enfrentamento da pobreza menstrual no Brasil (Brasil, 2023).

O Decreto estabelece que o programa visa assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos e outros cuidados básicos de saúde menstrual, com vistas à promoção da dignidade menstrual. São beneficiárias do programa as pessoas que menstruam e que se encontram em situação de vulnerabilidade, como estudantes de baixa renda matriculadas em escolas públicas, pessoas em situação de rua, recolhidas em unidades do sistema prisional ou em cumprimento de medidas socioeducativas (Brasil, 2023a).

Dessa forma, o Decreto nº 11.432/2023 assume papel fundamental ao suprir uma lacuna normativa da Lei nº 14.214/2021, conferindo efetividade prática à política de saúde menstrual ao incorporar medidas materiais de enfrentamento da pobreza menstrual. Ao incluir a distribuição gratuita de absorventes e indicar os públicos prioritários, o decreto transforma a política pública inicialmente informativa em uma ação concreta voltada à promoção da igualdade e da saúde menstrual.

Segundo dados divulgados pelo Ministério da Saúde à época da regulamentação, o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual previa beneficiar aproximadamente 24 milhões de pessoas que menstruam e se encontram em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2023b). A iniciativa foi estruturada com um orçamento inicial estimado em R\$ 418 milhões por ano, visando garantir o fornecimento gratuito de absorventes higiênicos por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e da rede do Programa Farmácia Popular. Esses recursos destinam-se à aquisição e à distribuição dos insumos, bem como à implementação de estratégias de conscientização e capacitação de profissionais, compondo um esforço articulado para combater a pobreza menstrual de forma ampla e integrada no território nacional (Neves, 2023).

Assim, a instituição da política pública de conscientização menstrual também reforça o compromisso do Estado brasileiro com normas internacionais de direitos humanos,

como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Convenção, 1979), que exige dos Estados-partes medidas para eliminar barreiras específicas enfrentadas por mulheres e meninas no acesso à educação e à saúde. Ao reconhecer a menstruação como fator de desigualdade, e ao adotar políticas para enfrentá-la, o Brasil alinha-se a diretrizes internacionais voltadas à promoção da dignidade humana e à efetivação da igualdade de gênero (ONU Mulheres, 1979).

Importa destacar que a Lei nº 14.214/2021 possui forte conexão com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade de gênero e do direito à saúde e à educação. E que embora sua abordagem inicial tenha sido limitada à esfera da conscientização, ela representa um avanço simbólico e institucional no reconhecimento da menstruação como tema de política pública e como componente da realização dos direitos fundamentais.

4.2 Críticas à lei nº 14.214/2021

A promulgação da Lei nº 14.214/2021, que instituiu a Política Nacional de Educação e Conscientização sobre a Menstruação, foi celebrada como um avanço simbólico relevante na consolidação do direito à dignidade menstrual no Brasil. Contudo, sua efetividade prática tem sido objeto de críticas por parte de especialistas, movimentos sociais e juristas, que apontam a morosidade na regulamentação, as desigualdades regionais no acesso, o caráter excessivamente genérico da norma e a ausência de mecanismos concretos para o enfrentamento direto da pobreza menstrual. Dentre essas fragilidades, esta seção se deterá em duas críticas centrais: o veto presidencial ao dispositivo legal que previa a distribuição gratuita de absorventes por meio do Programa Farmácia Popular e os impactos negativos decorrentes do modelo de distribuição adotado. A análise buscará evidenciar como tais escolhas normativas e operacionais limitaram significativamente o alcance da política pública, comprometendo sua eficácia na promoção do acesso universal à higiene menstrual.

Sobre o veto do então presidente Jair Bolsonaro, importa destacar que a medida foi amplamente considerada um retrocesso, sendo revertida apenas após intensa pressão da sociedade civil e do parlamento. Para Fonseca e Oliveira (2022), 'o veto demonstrou a ausência de prioridade política para uma pauta que atinge diretamente a dignidade de meninas e mulheres em vulnerabilidade social. Principais artigos vetados:

Artigo 1º: Estabelecia a criação do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, com a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual.

Artigo 3º: Definia as beneficiárias do programa, incluindo:
Estudantes de baixa renda matriculadas em escolas da rede pública de ensino;
Mulheres em situação de rua ou em vulnerabilidade social extrema;

Mulheres apreendidas e presidiárias em unidades do sistema penal;
 Mulheres internadas para cumprimento de medida socioeducativa. Artigo 5º: Determinava a inclusão de absorventes higiênicos femininos como item essencial nas cestas básicas distribuídas pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Artigo 6º: Estabelecia que as despesas com a execução das ações previstas na lei ocorreriam por conta das dotações orçamentárias da União ao SUS.

Artigo 7º: Determinava que os absorventes higiênicos femininos feitos com materiais sustentáveis teriam preferência de aquisição, em igualdade de condições, como critério de desempate em certames licitatórios.

Como justificativa, o governo alegou que a proposta não indicava de forma clara a fonte de recursos para arcar com a despesa, o que violaria a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). No entanto, embora seja importante respeitar o princípio da responsabilidade fiscal, este não pode se sobrepor aos direitos fundamentais, notadamente quando se trata de garantir o mínimo existencial. O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que “os direitos fundamentais de cunho prestacional não podem ser condicionados exclusivamente à existência de disponibilidade orçamentária, sendo necessário avaliar a razoabilidade e proporcionalidade das escolhas públicas” (STF, ADPF 45/DF, rel. Min. Celso de Mello, 2004).

Conforme destaca Barroso (2019), “não basta ao Estado alegar escassez de recursos; é necessário demonstrar que a escolha orçamentária foi razoável e proporcional, respeitando o mínimo existencial”. O autor explica que o princípio da reserva do possível não é absoluto, devendo ser sempre confrontado com o núcleo essencial dos direitos sociais. Nesse sentido, Sarlet (2012) complementa que “a escassez de recursos não pode servir como justificativa genérica para a omissão estatal diante de situações que comprometam a dignidade humana”. Isso é especialmente verdadeiro no caso da distribuição de absorventes, medida de baixo custo e alto impacto social, que visa combater a evasão escolar e a exclusão de meninas e mulheres.

A Constituição Federal, em seu artigo 6º, consagra a saúde, a educação e a assistência social como direitos sociais, impondo ao Estado o dever de promovê-los mediante políticas públicas eficazes. Nesse contexto, o veto presidencial com base na ausência de previsão orçamentária revela não uma limitação técnica, mas uma escolha política que desconsidera a centralidade dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito. Como afirma Piovesan (2016), “a efetividade dos direitos fundamentais exige não apenas reconhecimento jurídico, mas também compromisso institucional com a sua implementação concreta, inclusive por meio da alocação prioritária de recursos públicos”.

Dessa forma, à luz da Constituição, da jurisprudência do STF e da doutrina especializada, o argumento de ausência de recursos para justificar o veto à distribuição de

absorventes carece de fundamento jurídico robusto, revelando uma inversão de prioridades que perpetua desigualdades estruturais de gênero e viola os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não discriminação.

A morosidade na regulamentação da Lei nº 14.214/2021 comprometeu significativamente sua efetividade, impedindo a distribuição dos insumos higiênicos durante os dois primeiros anos de sua vigência. Essa inação levou o Ministério Público Federal a ingressar com a Ação Civil Pública nº 1007006-58.2022.4.01.3400 na Justiça Federal do Distrito Federal, cobrando a apresentação de um plano de implementação eficaz, com cronograma definido, a fim de assegurar a promoção da dignidade menstrual às populações vulneráveis (Brasil, 2022).

Além disso, o modelo adotado para a distribuição, por meio do Programa Farmácia Popular, restringe o acesso em localidades sem farmácias credenciadas, como comunidades quilombolas, indígenas e zonas rurais. Soma-se a isso a exigência de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que exclui grupos marginalizados não formalmente registrados, aprofundando as barreiras de acesso aos direitos garantidos pela norma.

O estado do Amapá ilustra esse cenário. Com apenas 4 dos seus 16 municípios contando com farmácias credenciadas ao Programa Farmácia Popular do Brasil Laranjal do Jari, Santana, Macapá e Oiapoque a cobertura da política pública é extremamente limitada (Brasil, 2025).

Essa realidade reflete desigualdades regionais acentuadas, pois os estados com maiores índices de pobreza, como os das regiões Norte e Nordeste, são os que apresentam menor cobertura do programa. Apesar dos esforços recentes para expandir o Farmácia Popular, a escassez de farmácias credenciadas compromete o acesso de populações vulneráveis a medicamentos e insumos essenciais de saúde.

4.3 A necessidade de reformulação do modelo de implementação

As limitações observadas na operacionalização da política em nível nacional evidenciam a urgência de se analisar experiências subnacionais que adotaram estratégias alternativas para garantir o acesso efetivo aos produtos menstruais. Nesse contexto, o estado do Maranhão apresenta um exemplo relevante de inovação na implementação de políticas públicas voltadas à dignidade menstrual, ao desenvolver ações que priorizam a capilaridade territorial e a integração com a rede pública de ensino.

Nesse cenário, impõe-se repensar o modelo de execução da Política Nacional de Promoção da Dignidade Menstrual, com vistas a assegurar sua efetividade e universalização. A

concentração das unidades credenciadas em centros urbanos e a exigência de registro prévio no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) revelam um desenho institucional que, embora tecnicamente estruturado, não responde de maneira adequada às especificidades territoriais e sociais do Brasil.

A experiência do estado do Maranhão oferece alternativas viáveis e eficazes para a superação dos entraves enfrentados na implementação de políticas de combate à pobreza menstrual. Desde a promulgação da Lei Estadual nº 11.852, de 28 de dezembro de 2022, a distribuição gratuita de absorventes higiênicos passou a ser realizada diretamente nas escolas da rede pública estadual. Importante destacar que, à época, o veto presidencial ao projeto de lei federal ainda não havia sido derrubado, e o Decreto nº 11.432, de 8 de março de 2023, que regulamentou a distribuição gratuita de absorventes no âmbito do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, ainda não havia sido publicado. Assim, o Maranhão se antecipou à política nacional, motivo pelo qual sua experiência é citada neste trabalho como exemplo de iniciativa proativa e eficaz no enfrentamento da pobreza menstrual (Maranhão, 2022).

Essa estratégia busca garantir maior capilaridade e efetividade ao programa, articulando o fornecimento dos insumos com o cotidiano escolar de adolescentes em situação de vulnerabilidade. Conforme destacado na justificativa do projeto de lei, o ambiente escolar é considerado o espaço mais adequado para alcançar o público-alvo, promovendo não apenas o acesso aos produtos, mas também ações educativas sobre saúde menstrual (Maranhão, 2022).

Desde o início do ano de 2021, enquanto deputada estadual, a agora secretária da Mulher, Ana do Gás, luta pelo direito à saúde menstrual.

Em abril de 2021, ela fez uma indicação com anteprojeto de Lei instituindo o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos Biodegradáveis para alunas das escolas públicas de todo o Estado do Maranhão.

Em julho do mesmo ano, o Governador Flávio Dino anunciou a criação de um projeto de lei que inclui o absorvente feminino entre os produtos da cesta básica. E, em agosto, foi aprovado na CCJ o Projeto de Lei nº 10.467 de autoria do Executivo, que dispõe sobre a inclusão do absorvente feminino entre os produtos que compõem a cesta básica no estado.

A Secretária da Mulher, Ana do Gás, também é autora da Lei e falou sobre a importância dessas ações para as meninas maranhenses e de sua trajetória de luta para que meninas e mulheres tenham direito à saúde de qualidade (Maranhão, 2022).

Essa lógica contrasta com o modelo adotado pelo governo federal, que centraliza a distribuição por meio do Programa Farmácia Popular. Na prática, tal estratégia impõe obstáculos logísticos significativos, sobretudo em regiões rurais e comunidades sem farmácias credenciadas. Nesse sentido, a experiência maranhense pode ser considerada uma boa prática na implementação de políticas públicas voltadas à dignidade menstrual, por aliar acessibilidade, integração com a rede de ensino e promoção da educação em saúde.

Ademais, a distribuição de absorventes nas escolas pode beneficiar não apenas as estudantes, mas também suas mães e responsáveis. A ampliação da política para alcançar diferentes gerações reforça seu impacto social, promovendo educação em saúde, enfrentando estigmas e ampliando o alcance das ações públicas voltadas à equidade de gênero.

Apesar dos avanços locais, a implementação federal da Lei nº 14.214/2021 continua enfrentando obstáculos importantes. O Programa Farmácia Popular disponibiliza absorventes gratuitos em mais de 31 mil unidades credenciadas em todo o país. No Maranhão, são apenas 276 farmácias credenciadas, distribuídas em 114 dos 217 municípios maranhenses (Brasil, 2025). Isso significa que mais de 100 municípios permanecem sem acesso direto aos insumos garantidos por lei, especialmente em áreas rurais, indígenas ou quilombolas.

A situação torna-se ainda mais evidente quando se analisa o caso do município de São José de Ribamar, localizado na Região Metropolitana de São Luís. Com população estimada em cerca de 180 mil habitantes e mais de 40 bairros, segundo dados do IBGE (2022), a cidade possui apenas quatro farmácias credenciadas para a distribuição dos absorventes gratuitos. Essa discrepância entre a estrutura disponível e a demanda real reforça o descompasso entre a política pública e sua implementação concreta, prejudicando sobretudo adolescentes e mulheres que vivem em regiões periféricas e de difícil mobilidade urbana (Brasil, 2025).

Portanto, a análise da implementação da Política Nacional de Combate à Pobreza Menstrual revela que, se sua efetividade depender exclusivamente da estrutura da rede Farmácia Popular, o país ainda estará distante de alcançar seu objetivo central: garantir dignidade menstrual a todas as pessoas que menstruam em situação de vulnerabilidade. O Ministério da Saúde disponibiliza, em seu site oficial, a lista completa das farmácias credenciadas ao programa, organizadas por estado e município. A partir dessa lista, é possível observar disparidades importantes na cobertura, como no caso da cidade de São José de Ribamar, mencionado anteriormente, onde há uma oferta muito limitada diante da demanda. Essa constatação reforça a necessidade de ampliar os pontos de distribuição, especialmente em regiões periféricas e de difícil acesso, integrando outros espaços públicos como escolas e unidades básicas de saúde para garantir a efetividade da política pública.

Conforme argumenta Sposati (2022), políticas públicas voltadas à população em situação de vulnerabilidade devem incorporar estratégias que considerem a capilaridade territorial, a descentralização dos serviços e a articulação federativa. A centralização em estruturas urbanas e burocráticas compromete a eficácia da política, ao negligenciar as condições reais de acesso enfrentadas por populações historicamente marginalizadas.

Nesse sentido, as críticas dirigidas à Política Nacional de Promoção da Dignidade Menstrual, especialmente no que tange à centralização da distribuição de insumos por meio do Programa Farmácia Popular e às limitações territoriais de sua implementação, revelam um descompasso entre a formulação normativa e os princípios constitucionais que orientam o dever estatal de promoção dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, a análise tributária deve ser incorporada como elemento indissociável da eficácia das políticas públicas, sobretudo à luz de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que reafirmam o papel da arrecadação e da gestão fiscal na efetivação do mínimo existencial, conforme demonstrado no capítulo anterior.

A limitação da distribuição de absorventes às unidades da Farmácia Popular majoritariamente concentradas em centros urbanos mostra uma política pública desenhada sem observar os princípios da capacidade contributiva, da isonomia e da função social da tributação. Tal conformação compromete a própria legitimidade da atuação fiscal do Estado. Como já mencionado, o STF, em reiteradas decisões, sustenta que os direitos fundamentais possuem eficácia direta e imediata, inclusive sobre as políticas tributárias e orçamentárias do Poder Público. Exemplo disso é a ADPF 347/DF, em que a Corte reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, estabelecendo fortes paralelos com omissões estruturais que também podem ser observadas na implementação da política de combate à pobreza menstrual.

Por fim, a análise do Projeto de Lei nº 4.968/2019, da Lei nº 14.214/2021 e de sua regulamentação evidencia avanços significativos no reconhecimento da pobreza menstrual como uma questão de direitos humanos. No entanto, persistem desafios relevantes quanto à efetividade da política, especialmente em razão de limitações orçamentárias, entraves administrativos e desigualdades regionais no acesso aos insumos. A experiência do estado do Maranhão demonstra que soluções mais eficazes são possíveis quando há compromisso político, descentralização da execução e adaptação às realidades locais.

Dessa forma, a superação da pobreza menstrual exige mais do que a existência de um marco legal: requer políticas públicas bem estruturadas, financiamento adequado, descentralização da execução e sensibilidade social frente às desigualdades históricas que marcam o território brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o percurso analítico empreendido, constata-se que a pobreza menstrual constitui não apenas uma carência material imediata, mas uma manifestação de desigualdades estruturais profundamente enraizadas nas dinâmicas sociais, econômicas e institucionais do país. A falta de acesso a produtos de higiene íntima, infraestrutura adequada e informação qualificada representa apenas a face mais visível de um problema que atravessa os direitos fundamentais e evidencia a seletividade na forma como o Estado define e prioriza suas políticas públicas. Ao reduzir o fenômeno à ausência de absorventes, corre-se o risco de obscurecer suas implicações mais amplas sobre saúde, educação, mobilidade social, permanência escolar e, principalmente, sobre a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, o presente trabalho demonstrou que a superação da pobreza menstrual exige não apenas medidas emergenciais ou campanhas pontuais, mas sim um compromisso institucional contínuo, articulado e financeiramente sustentado. É nessa interseção entre justiça fiscal e justiça social que se insere o papel do direito tributário como vetor essencial da efetividade das políticas públicas. A arrecadação de tributos, sua distribuição equitativa e a adoção de regimes tributários que desonerem produtos essenciais devem ser compreendidas como instrumentos concretos de redução das desigualdades de gênero e de promoção do mínimo existencial. A dignidade menstrual, portanto, não pode ser concebida como pauta periférica ou assistencialista, mas como uma dimensão material do direito à igualdade e da cidadania substantiva.

Assim, em resposta à pergunta-problema, a presente pesquisa demonstrou que o direito tributário desempenha papel estruturante na efetivação da dignidade menstrual no Brasil, especialmente quando analisado à luz da Lei nº 14.214/2021 e das experiências normativas e práticas subnacionais. A partir de uma leitura constitucional orientada pelos princípios da dignidade da pessoa humana, da justiça fiscal e da solidariedade, observou-se que o sistema tributário deve ir além da arrecadação neutra e assumir sua função redistributiva, contribuindo diretamente para o financiamento e a viabilização de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza menstrual.

A arrecadação progressiva, por meio de tributos como o Imposto de Renda e as contribuições sociais, se revela fundamental para sustentar programas federais e locais voltados à promoção do mínimo existencial. Como demonstrado ao longo do trabalho, a ausência de financiamento adequado ou a má alocação de recursos compromete a eficácia da política

pública, como é o caso da implementação da Lei nº 14.214/2021 por meio do Programa Farmácia Popular. Essa estratégia, embora importante, tem alcance limitado, como evidenciado pelo fato de que, em estados como o Amapá, apenas quatro dos dezesseis municípios contam com farmácias credenciadas, o que exclui amplas parcelas da população em situação de vulnerabilidade. Em São José de Ribamar (MA), município com aproximadamente 180 mil habitantes, há apenas quatro farmácias credenciadas, o que ilustra o descompasso entre a dimensão da demanda social e a estrutura de atendimento disponível.

Nesse contexto, a pesquisa mostrou que a desoneração tributária sobre produtos menstruais, por meio de isenções, reduções de alíquota ou base de cálculo, constitui um caminho viável e juridicamente fundamentado para ampliar o acesso a esses bens essenciais. No Maranhão, a redução do ICMS de 18% para 12%, implementada pela Resolução Administrativa nº 36/2021 com base na Lei nº 11.527/2021, teve impacto direto na diminuição dos preços desses produtos e na viabilidade de sua aquisição para programas estaduais de distribuição gratuita. De maneira similar, o Estado de São Paulo concedeu isenção total do ICMS sobre absorventes e coletores menstruais até 2026, alinhando sua política fiscal aos objetivos constitucionais de promoção da saúde, da educação e da igualdade de gênero.

As experiências municipais analisadas também confirmam a importância do planejamento orçamentário articulado e da vinculação de receitas públicas para programas de dignidade menstrual. Em Belo Horizonte, a Lei nº 11.407/22 destinou cerca de R\$ 2,5 milhões anuais, provenientes do orçamento escolar, para aquisição e distribuição de absorventes nas escolas municipais. Em Fortaleza, a destinação de recursos municipais à saúde e à assistência social permitiu a execução do programa “Consultório na Rua”, que atende pessoas em situação de rua com distribuição regular de insumos menstruais. Essas práticas reforçam o argumento de que o direito tributário, quando bem orientado, pode ser articulado às políticas públicas de maneira eficiente e sensível às particularidades territoriais.

Adicionalmente, a pesquisa defendeu que é juridicamente possível sustentar a aplicação de regimes tributários favorecidos, e até mesmo a concessão de imunidades, aos produtos menstruais, com base nos princípios constitucionais do mínimo existencial e da proteção à saúde. Assim como a Constituição já reconhece a imunidade tributária de livros e medicamentos essenciais, seria coerente e constitucionalmente legítimo estender tal proteção a produtos cuja ausência compromete diretamente o exercício de direitos fundamentais como saúde, educação e igualdade. Tal interpretação encontra respaldo na doutrina de Sarlet (2019), Paulsen (2014) e Torres (2022), bem como na jurisprudência do STF, que tem reiteradamente

afirmado a centralidade do financiamento público na efetivação de direitos fundamentais, como nos julgados sobre medicamentos, educação básica e condições mínimas de saúde.

Portanto, conclui-se que o direito tributário não é um elemento periférico, mas sim um componente central da política de dignidade menstrual. Sua atuação vai desde o fornecimento dos recursos necessários à execução das políticas públicas, passando pela redução das desigualdades econômicas por meio de sistemas tributários progressivos, até a eliminação de barreiras fiscais ao acesso a produtos essenciais. A dignidade menstrual, longe de ser uma pauta assistencialista, deve ser compreendida como expressão concreta da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Sua efetivação depende, assim, da estruturação de um sistema tributário que incorpore a justiça fiscal, a equidade de gênero e a função social da tributação como elementos centrais de sua concepção e aplicação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário esquematizado. 8. ed. **rev. e atual.** São Paulo: Método, 2021.

ASSAD, Beatriz Flügel. Políticas públicas acerca da pobreza menstrual e sua contribuição para o combate à desigualdade de gênero. **Revista Antinomias**, v. 2, n. 1, 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Decreto nº 10.977, de 23 de fevereiro de 2022. Regulamenta a Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 fev. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10977.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Decreto nº 11.432, de 8 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 46, p. 1, 9 mar. 2023.

_____. Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010. Regulamenta a cobrança do IPI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jun. 2010.

_____. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o ICMS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1996.

_____. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a não cumulatividade da contribuição para o PIS/Pasep. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2002.

_____. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Institui a não cumulatividade da Cofins. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2003.

_____. Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021. Dispõe sobre a pesquisa e a divulgação de dados relacionados à pobreza menstrual. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 191, p. 1, 07 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2021-2022/2021/lei/L14214.htm Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Ministério da Saúde. Saiba como ter acesso a absorventes gratuitos no Maranhão. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias-para-os->

estados/maranhao/2024/fevereiro/saiba-como-ter-acesso-a-absorventes-gratuitos-no-maranhao. Acesso em: 27 maio 2025.

_____. Projeto de Lei nº 4.968. Institui o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas que ofertam anos finais de ensino fundamental e ensino médio. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1805614&filename=PL%204968/2019. Acesso em: 04 jun. 2025.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; SALVADOR, Raíssa Lima e. O impacto da pobreza menstrual e da desinformação na dignidade da pessoa humana e no direito à saúde das mulheres no Brasil. **Revista de Gênero, Sexualidade e Direito**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 49–64, jan.–jun. 2022

CÂNDIDO, Ana Carolina Davanso de Oliveira; SALIBA, Maurício Gonçalves. Interseccionalidade e a dignidade menstrual: um diálogo fundamental no combate às desigualdades. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 10, n. 3, p. 1-26, set./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.25245/rdsp.v10i3.1288>. Acesso em 02 de maio de 2025.

CARGA tributária bruta atingiu 32,43 do PIB em 2017. 2019. Disponível em: <https://silvaesilva.com.br/carga-tributaria-bruta-atingiu-3243-do-pib/>. Acesso em: 23 maio 2025.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COLETIVO NÓS. **Coletivo Nós cria primeira Lei de Combate a Pobreza Menstrual em São Luís**". 2023. Disponível em: <https://coletivonos.com.br/noticias/coletivo-nos-cria-primeira-lei-de-combate-a-pobreza-menstrual-em-sao-luis/>. Acesso em: 23 maio 2025.

_____. Lei nº 7.405, de setembro de 2023. Dispõe sobre o fornecimento de absorventes higiênicos na rede municipal de ensino e em unidades de saúde de São Luís. Diário Oficial do Município de São Luís, set. 2023.

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW). Adotada pela Resolução nº 34/180 da Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. Acesso em: 04 jun. 2025.

COSTA, Regina Helena. **Tributação e direitos fundamentais**. 2021.

DIAMOND, Claire. **Escócia se torna primeiro país do mundo a oferecer absorventes e tampões de graça**. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55076962>. Acesso em: 25 maio 2025

ERNANDES, Camila Carvalho. **A quebra de tabus sobre menstruação e práticas sustentáveis**. 33f. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Biológicas) - Universidade Federal do Pampa. 2018. Disponível em: <https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/rii/4529/1/A%20quebra%20de%20tabus%20sobre%20menstrua%c3%a7%c3%a3o%20e%20pr%c3%a1ticas%20sustent%c3%a1veis%20.pdf>. Acesso em: 23 maio 2025.

FONSECA, A.; OLIVEIRA, L. Saúde menstrual e políticas públicas no Brasil. **Revista Direitos e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 145-160, 2022.

GOMES, Marta Salas. **Menstruação e higiene menstrual: desafios das mulheres com deficiência intelectual**. 2021. 24f. Dissertação (Mestrado em Educação Especial) - Universidade do Algarve, Escola Superior de Educação e Comunicação, 2021. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/a8a0d28a90a847c568adcb7ea5844f66/1?cb1=2026366&diss=y&pq-origsite=gscholar> Acesso em: 25 maio 2025

GUY, Jack. **Mulheres na Escócia terão direito a produtos menstruais gratuitos**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/mulheres-na-escocia-terao-direito-a-produtos-menstruais-gratuitos/> Acesso em: 25 maio 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **O saneamento e a vida da mulher brasileira**. São Paulo, 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003

LAQUEUR, T. **Making Sex: Body and Gender from the Greeks to Freud**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Maranhão combaterá pobreza menstrual em espaços escolares**. 2022. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/maranhao-combatera-pobreza-menstrual-em-espacos-escolares/>. Acesso em: 24 maio 2025.

_____. Governo garante direito à saúde menstrual para as mulheres maranhenses. 2022. Disponível em: <https://mulher.ma.gov.br/noticias/governo-garante-direito-a-saude-menstrual-para-as-mulheres-maranhenses>. Acesso em: 04 jun. 2025.

MARTINS, Fran. Ministério da Saúde. **Saiba o que é a menstruação, quando ela acontece e quais as principais características**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/saiba-o-que-e-a-menstruacao-quando-ela-acontece-e-quais-as-principais-caracteristicas> Acesso em: 23 maio 2025.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). **Cartilha sobre saúde menstrual**: orientações para profissionais da saúde e da educação. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude>. Acesso em: 11 maio 2025.

MOREIRA, André Mendes. Curso de direito tributário: aplicado à atividade financeira do Estado. 3. ed. **rev., ampl. e atual.** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NEVES, Julia. **Programa de Dignidade Menstrual**. 2023. Disponível em: <https://www.epsvj.fiocruz.br/noticias/acontece-na-epsjv/programa-de-dignidade-menstrual>. Acesso em: 25 maio 2025.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2009

OHCHR. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Relatório sobre direitos humanos e higiene menstrual**, 2016.

_____. **Relatório sobre direitos humanos e higiene menstrual**. ONU, 2014.

ONU Mulheres. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**, 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Menstrual health is a health and human rights issue**. Geneva, 2022. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/menstrual-health>. Acesso em: 30 maio 2025.

PARKER, R. Greek medical views on women and the body. In: Foley, H. P. (ed.). **Reflections of Women in Antiquity**. New York: Gordon and Breach, 1983.

PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário: completo. 6. ed. **rev. atual. e ampl.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura garante distribuição de absorventes nas escolas da Rede Municipal. **Notícia**, Belo Horizonte, 21 set. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-garante-distribuicao-de-absorventes-nas-escolas-da-rede-municipal>. Acesso em: 09 jun. 2025.

PREFEITURA DE FORTALEZA (CE). Prefeitura de Fortaleza inicia entrega de absorventes para mulheres em situação de rua. **Notícia**, Fortaleza, 08 mar. 2024. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-inicia-entrega-de-absorventes-para-mulheres-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 09 jun. 2025.

PREFEITURA DE SÃO LUÍS (MA). Prefeitura de São Luís lança programa Dignidade Menstrual na Escola. São Luis, 2023. Disponível em:

<https://www.saoluis.ma.gov.br/portal/noticias/0/3/1588/prefeitura-de-sao-luis-lanca-programa-dignidade-menstrual-na-escola>. Acesso em: 25 maio 2025.

_____. Projeto Cuidar+ é lançado para garantir assistência à população em situação de vulnerabilidade de São Luís. São Luís, 2021. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/portal/noticias/0/3/1900/projeto-cuidar--e-lancado-para-garantir-assistencia-a-populacao-em-situacao-de-vulnerabilidade-de-sao-luis>. Acesso em: 25 maio 2025.

PRIOLI, Karina Pereira; CARVALHO, Roberta dos Santos de. Pobreza menstrual e evasão escolar: uma análise da falta de implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, v.8, n.1, p. 811-833, dez. 2023. Disponível em: <https://revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/1523>. Acesso em: 04 jun. 2025.

PROGRAMA dignidade menstrual já beneficiou mais de 1,7 milhão de brasileiras. Agência GOV. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202405/programa-dignidade-menstrual-ja-beneficiou-mais-de-1-7-milhao-de-brasileiras>. Acesso em 25 maio 2025

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RODRIGUES, Jordana Vieira; BOTELHO, Daniela Garcia. A pobreza menstrual como fator de desigualdades social e violação de direitos no Brasil. **Revista Ibero-americana de Humanidades, ciências e educação**, São Paulo, v. 8, n. 11, nov. 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/7581/2953>. Acesso em: 04 jun. 2025.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário: teoria, jurisprudência e prática**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SANTOS, Suzana. **Coletivo Nós lança campanha de combate à Pobreza Menstrual**. 2023. Disponível em: <https://coletivonos.com.br/noticias/coletivo-nos-lanca-campanha-de-combate-a-pobreza-menstrual/>. Acesso em 25 maio 2025.

SÃO PAULO. Decreto nº 66.388, de 28 de dezembro de 2021. Regulamenta a Lei nº 17.431, de 9 de setembro de 2021, que dispõe sobre a promoção da dignidade menstrual no âmbito do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-66388-28.12.2021.html>. Acesso em: 04 jun. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, Janaina Lima Penalva da. Um atributo ao patriarcado. **Revista Estudos Feministas, Florianópolis**, v. 31, n. 1, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/GfjvjDQz7QKgvn5RZzJZJNB/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 04 jun. 2025

SOUSA; Elaine Pereira de; SILVA, Leticia de Oliveira. **Sangrar é político: diálogos acerca da pobreza menstrual na vida de meninas pretas e pardas**. 77f. 2022. Trabalho de conclusão (bacharelado em Serviço Social) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. 2022. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/6e921508-8144-497a-af82-48d4c8c114d4/content>. Acesso em: 25 maio 2025.

SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de políticas sociais, Londrina, **SERV. SOC. REV.**, v.16, n.1, p.05-18, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/18423/14620>. Acesso em: 20 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STF vai analisar validade de lei de Porto Alegre (RS) que proíbe atividade de flanelinhas**. 200? Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 20 maio 2025.

TARZIBACHI, Eugenia. **Cosa de mujeres: menstruación, género y poder**. Buenos Aires: Sudamericana, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Direito Constitucional Tributário**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2022.

UNESCO. (2019). Puberty education & menstrual hygiene management: An education sector responsibility. Paris: UNESCO.

UNICEF. **Menstrual Hygiene Management**. Nova York, 2019.

UNFPA; UNICEF. **Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos**. Brasília: 2021.

VALLE, Maurício Dalri Timm do; AVEIRO, Júlio da Costa Rostirola. O mínimo existencial e a tributação. *In*: FERNANDO, Manuel; RIBEIRO, Maria de Fátima. **Revista de Direito Tributário da APET**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 76 – 123, Jul-Dez, 2017. Disponível em: <https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/188>. Acesso em 30 maio 2025.

VAMOS falar sobre saúde menstrual? 2019. Disponível em: <https://plan.org.br/noticias/vamos-falar-sobre-saude-menstrual/>. Acesso em: 24 maio 2025.

VIEIRA, Lorena Marques Heck de Piau; LOPES, Luíza Pereira; CARVALHO, Maria Gabriela Ferreira. Pobreza menstrual: uma questão de saúde pública. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 18, n. 4, dez. 2021. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/rahis/article/view/7327?utm_source=chatgpt.com