



COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

PROJETO DE LEI Nº 4.968, DE 2019

Apensados: PL nº 5.474/2019, PL nº 6.340/2019, PL nº 428/2020, PL nº 1.547/2021, PL nº 1.664/2021, PL nº 1.807/2021, PL nº 2.092/2021, PL nº 391/2021, PL nº 61/2021 e PL nº 672/2021

Institui o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas que ofertam anos finais de ensino fundamental e ensino médio.

Autores: Deputados MARÍLIA ARRAES E OUTROS.

Relatora: Deputada PROFESSORA ROSA NEIDE.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.968, de 2019, da Deputada Marília Arraes, propõe a criação do “Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos – PFAH” nas escolas públicas que ofertam anos finais de ensino fundamental e ensino médio.

O art. 2º estabelece o Programa como uma estratégia para promoção da saúde e atenção à higiene feminina, de acordo com os objetivos listados, quais sejam: combater a precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso ou a falta de recursos que possibilitem a aquisição de produtos de higiene e outros recursos necessários ao período da menstruação feminina; e, reduzir faltas em dias letivos de educandas em período menstrual evitando, por decorrência, prejuízos à aprendizagem e ao rendimento escolar.

De acordo com o art. 3º da proposição, a ação, implementada mediante adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolve a distribuição gratuita de absorventes higiênicos por meio de cotas mensais a cada estudante do sexo feminino. Pelo art. 4º, “as despesas com a execução



das ações previstas nesta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Saúde, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual”.

Ao Projeto em epígrafe foram pensados outros dez, relatados a seguir:

- PL nº 5.474/2019: de autoria da Dep. Marília Arraes, trata da oferta de absorventes higiênicos em unidades da rede de atenção primária à saúde, conforme delimitação a ser feita em regulamento.

- PL nº 6.340/2019: de autoria do Deputado Boca Aberta, sugere o fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas e nas unidades básicas de saúde em âmbito nacional, a estudantes e mulheres de baixa renda, como forma de prevenir doenças e evitar evasão escolar.

- PL nº 428/2020: de autoria da Dep. Tabata Amaral, tem maior amplitude que os anteriores, propõe a distribuição de absorventes higiênicos em espaços públicos, de acordo com as normas regulamentares, além de estímulo à “oferta de absorventes sustentáveis”.

- PL nº 1.547/2020: de autoria do Dep. Severino Pessoa, institui a obrigatoriedade do fornecimento gratuito de absorventes higiênicos a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, preferencialmente em unidades básicas de saúde, nos termos de regulamento.

- PL nº 1.664/2021: de autoria da Dep. Geovânia de Sá, dispõe sobre a concessão de incentivos financeiros, para que sejam dispensados, gratuitamente, absorventes higiênicos a mulheres inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Não exige a comprovação da inscrição no CadÚnico para a distribuição gratuita de absorventes às mulheres em situação de rua, a quem esses produtos deverão ser oferecidos pelas equipes multiprofissionais que prestam atendimento a essa população.

- PL nº 1.807/2021: de autoria do Deputado Bira do Pindaré, dispõe sobre o fornecimento de kit de saúde, que inclui os absorventes higiênicos íntimos, para a mulher de baixa renda, nas unidades básicas de

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Professora Rosa Neide

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217445809000>



saúde, unidades de pronto atendimento, farmácias populares e estabelecimentos prisionais. As mulheres em situação de rua são beneficiárias e não precisam comprovar sua condição de baixa renda.

- PL nº 2.092/2021: de autoria do Deputado Pinheirinho, altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a distribuição gratuita de absorventes higiênicos para as mulheres em situação de vulnerabilidade social e jovens alunas do sistema educacional público.

- PL nº 391/2021: de autoria do Deputado Carlos Bezerra, altera a Consolidação das Leis do Trabalho para dispor sobre o fornecimento de absorventes internos e externos pelas empresas.

- PL nº 61/2021: de autoria da Deputada Rejane Dias, altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a distribuição gratuita de absorventes higiênicos para as mulheres em situação de vulnerabilidade social.

- PL nº 672/2021: de autoria da Deputada Lauriete, estabelece fornecimento gratuito de absorventes e tampões higiênicos à família que se declarar hipossuficiente, inclusive a menores desacompanhadas que solicitem os referidos produtos, devendo também serem oferecidos em todas as escolas e universidades públicas. O fornecimento dos produtos independe de inscrição no CadÚnico, devendo ser disponibilizado da mesma forma que é feita a disponibilização de camisinhas.

As proposições foram distribuídas à apreciação conclusiva das Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher - CMULHER, de Educação - CE, de Seguridade Social e Família - CSSF, de Finanças e Tributação - CFT (Art. 54 RICD) e de Constituição, Justiça e de Cidadania - CCJC (Art. 54 RICD).

No âmbito desta Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, não foram apresentadas emendas às proposições no decurso do prazo regimental.

É o Relatório.



II - VOTO DA RELATORA

Cuida-se nesta feita de Projetos de Lei que versam sobre propostas direcionadas a ampliar o acesso das mulheres aos absorventes higiênicos para controle do fluxo menstrual, em especial daquelas que estejam em situação de vulnerabilidade social e que vivenciem restrições financeiras para a aquisição desses produtos e para as estudantes de escolas públicas. Considero que as proposições são de mérito indubitável e merecem ser acolhidas com ajustes técnicos e também adequações que garantam eficiência e rápida implementação do Programa.

As proposições em comento tratam de um tema que tem ganhado maior relevância nos últimos anos, qual seja, o da pobreza menstrual e a conseqüente luta pela igualdade nesse importante tema da saúde feminina. Muitas mulheres em situação de vulnerabilidade econômica e social, que já sofrem diversas restrições em função da renda insuficiente, simplesmente não possuem condições financeiras para adquirirem esse item básico de higiene, específico para o período menstrual. Esse quadro de carência também se reflete na frequência às aulas regulares do sistema de ensino. Algumas alunas que possuem baixa renda familiar deixam de frequentar as aulas regulares na rede pública de ensino, na época do período menstrual, justamente em razão da ausência de condições de manter a própria higiene nessa fase, por não possuírem condições para a aquisição dos absorventes íntimos, ou porque, muitas vezes, a escola que frequentam não tem instalações para uma higienização adequada.

De modo similar, as mulheres em situação de rua e em situação carcerária também enfrentam óbices para o acesso aos absorventes, especialmente em razão da restrição relacionada à renda.

No que se refere às mulheres de baixa renda, é sabido que as condições de sobrevivência são tão precárias que a elas se impõe a opção pela compra de alimentos em detrimento da aquisição de itens de higiene pessoal, incluindo os absorventes que, nesta circunstância, se tornam produtos inacessíveis.



Diante dessa realidade, por não terem acesso a itens essenciais de cuidados com sua saúde menstrual, as mulheres são submetidas a condições de profunda indignidade que lhes impõe a adoção de medidas e estratégias que colocam em risco sua saúde, podendo dar provocar infecções vaginais e outras complicações, além de comprometer sua interação social, como acontece com as estudantes que deixam de frequentar as aulas durante o período menstrual. Há relatos do uso de alternativas ao uso dos absorventes íntimos, com objetos que representam perigos à saúde das usuárias, como papel, papelão, jornal, sacolas plásticas e até miolo de pão.

Na perspectiva dos direitos humanos, a questão da higiene menstrual e do uso de absorventes higiênicos adequados envolve o direito à água, ao saneamento básico, à saúde, à educação, ao trabalho, à educação e à igualdade de gênero. Nesse sentido, a omissão estatal em prover o acesso a esse item básico para o bem-estar das mulheres viola sua dignidade, inerente à própria noção de humanidade e, por conseguinte, impede o exercício dos já mencionados direitos humanos fundamentais.

Com efeito, a disponibilização pelo Estado desse item básico de higiene feminina para quem não tem condições de adquiri-lo, em razão da restrição de renda, vai ao encontro do princípio da equidade, que norteia a formulação das políticas sociais brasileiras, porquanto reconhece as diferenças nas condições de vida, saúde e necessidades de grupos específicos, garantindo-lhes acesso em igualdade de condições com as demais mulheres.

Importante salientar que a sociedade brasileira tem, de modo progressivo, promovido maiores debates acerca da chamada “pobreza menstrual”, com o surgimento de ideias e providências inovadoras, que podem suscitar uma visão coletiva sobre a situação. Nesse sentido, interessante mencionar o projeto “Mulheres Invisíveis”, idealizado por alunas, com idade entre 16 e 17 anos, de uma escola pública de Campinas, no Estado de São Paulo. O projeto consistia em arrecadar absorventes íntimos e distribuí-los gratuitamente às mulheres em situação de rua. As alunas, quando realizaram os trabalhos de campo, descobriram que muitas dessas mulheres utilizavam sacolas plásticas, roupas sujas e miolo de pão em lugar de absorventes,



descoberta que se mostrou bastante chocante para essas alunas e para a comunidade escolar.

Além das iniciativas de grupos sociais, vale salientar que alguns municípios, como o Rio de Janeiro e o Distrito Federal, já adotam iniciativas para ampliar o acesso aos absorventes pelas mulheres até então excluídas. São ações que, por caminhos diferentes, buscam a chamada igualdade menstrual.

Considero que o acesso aos absorventes íntimos, de forma gratuita, fornecidos pelo Estado, por intermédio do SUS, compreende a materialização dos princípios da isonomia e da equidade de gênero. As iniciativas legislativas em análise são altamente relevantes sob o ponto de vista da saúde pública e dos cuidados básicos de saúde para a população feminina, sendo que todos os projetos são meritórios e merecem ser acolhidos na forma de substitutivo que ora apresento.

Adicionalmente, para as mulheres que enfrentam maiores restrições de acesso, ou seja, aquelas em situação de vulnerabilidade social, considero adequado que as instituições assistenciais também sejam parceiras do sistema de saúde para garantir o acesso a esse direito de forma mais ágil.

Da mesma forma, as estudantes da rede pública de ensino básico devem ter a facilidade do acesso aos absorventes por meio da distribuição na escola em que estão matriculadas. Nesse caso, as instituições escolares compreendem um *locus* privilegiado para promover a educação das questões relacionadas aos estigmas e preconceitos sobre a menstruação, bem como contribuir para a conscientização e divulgação da informação sobre o ciclo e a dignidade menstruais e a higiene íntima da mulher.

Para que a ação no âmbito da escola seja bem-sucedida é importante que observe as diretrizes como formação dos profissionais da educação para atendimento humanizado na execução do programa; estratégias de distribuição que não constringam as alunas, constantes de cartilha orientativa; campanha periódica de conscientização de alunos e alunas acerca da menstruação e da dignidade menstrual; e designação de profissional da educação na escola para atuar como ponto focal do programa.



Embora o acesso seja garantido a todas as mulheres, para efeito de estimativa, nos baseamos nos dados do CadÚnico que contempla o público-alvo da distribuição de absorventes gratuitos. Esse Cadastro é um instrumento público destinado à identificação de famílias em situação de vulnerabilidade social, utilizando-se como parâmetro a renda familiar. Consoante dispõe o inciso II do art. 4º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, podem se inscrever neste cadastro as famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo; ou a que possua renda familiar mensal de até três salários-mínimos.

Identificamos aproximadamente 26,1 milhões de mulheres na faixa etária entre 12 e 51 anos como potenciais beneficiárias do programa, inscritas no Cadastro Único, baseado em dados de dezembro de 2020 extraídos do Tabulador do Cadastro Único do Ministério da Cidadania.

Tabela 1 – Estimativa de Beneficiárias da Gratuidade de Absorventes

Público – Mulheres entre 12 e 51 anos	Total de Mulheres
Inscritas no Cadastro Único	26.075.124
Mulheres em situação de rua não inscritas no Cadastro Único	6.994
Mulheres no Sistema Prisional	34.812
Adolescentes cumprindo medidas socioeducativas de liberdade assistida	9.476
Total	26.126.406

Fonte: Elaboração Própria a partir do Tabulador do Cadastro Único do Ministério da Cidadania, Estimativa do IPEA da população em situação de rua, Projeção da População do IBGE e Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN.

Se adotarmos que um ciclo menstrual pode demandar em médio o uso de 20 absorventes e como custos unitários para absorventes R\$0,30, R\$0,55 e R\$0,80, encontramos as seguintes estimativas de impacto orçamentário anual, para o quantitativo de mulheres encontrado na Tabela 1, que não reflete o público-alvo do programa, mais amplo, mas nos dá uma ideia da magnitude do programa.



Tabela 2 – Estimativa de Impacto Orçamentário Anual para Base CadÚnico da Tabela 1

Público – Mulheres entre 12 e 51 anos	Total de Mulheres	Custo Mínimo (R\$ 0,30)	Custo Médio (R\$ 0,55)	Custo Máximo (R\$0,80)
Inscritas no Cadastro Único	26.075.124	1.877.408.928,00	3.441.916.368,00	5.006.423.808,00
Mulheres em situação de rua não inscritas no Cadastro Único	6.994	503.568,00	923.208,00	1.342.848,00
Mulheres no Sistema Prisional	34.812	2.506.464,00	4.595.184,00	6.683.904,00
Adolescentes cumprindo medidas socioeducativas de liberdade assistida	9.476	682.272,00	1.250.832,00	1.819.392,00
Total	26.126.406	1.881.101.232,00	3.448.685.592,00	5.016.269.952,00

Fonte: Custos de absorventes da marca Always em 2019 levantados na pesquisa **O comportamento do consumo da mulher: um estudo sobre a compra de alternativas ecológicas aos absorventes**, de autoria de Suzana José Balbino Pereira, Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, Pontifícia Universidade Católica Rio de Janeiro, em 2019.

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Direitos da Mulher (CMULHER), voto pela **aprovação do PROJETO DE LEI Nº 4.968, DE 2019 e dos Apensados PL nº 5.474/2019, PL nº 6.340/2019, PL nº 428/2020, PL nº 1.547/2021, PL nº 1.664/2021, PL nº 1.807/2021, PL nº 2.092/2021, PL nº 391/2021, PL nº 61/2021 e PL nº 672/2021 na forma do Substitutivo em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputada PROFESSORA ROSA NEIDE
Relatora



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Professora Rosa Neide
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217445809000>



2021-9651



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Professora Rosa Neide
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217445809000>



COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 4.968, DE 2019, Nº 5.474/2019, Nº 6.340/2019, Nº 428/2020, Nº 1.547/2021, Nº 1.664/2021, Nº 1.807/2021, Nº 2.092/2021, Nº 391/2021, Nº 61/2021 E Nº 672/2021.

Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, sob competência do Sistema Único de Saúde – SUS –, para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual.

Art. 2º O Programa constitui estratégia para promoção da saúde da mulher e atenção à higiene pessoal e possui os seguintes objetivos:

I - combater a precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso ou a falta de recursos que possibilitem a aquisição de produtos de higiene e outros recursos necessários ao período da menstruação feminina;

II - reduzir faltas em dias letivos de educandas em período menstrual, para evitar prejuízos à aprendizagem e ao rendimento escolar;

III - oferecer garantia de cuidados básicos de saúde e desenvolver meios para a inclusão das mulheres em ações e programas de proteção à saúde menstrual;

IV – promover a equidade de gênero no direito à saúde e no combate à pobreza menstrual.

Art. 3º São beneficiárias do Programa instituído por esta Lei prioritariamente:



I – as estudantes regularmente matriculadas na rede pública básica de ensino terão direito de obter os absorventes íntimos diretamente na escola em que estiverem matriculadas, sem prejuízo de obtenção do produto nos serviços de saúde do SUS;

II – as mulheres em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema, poderão ter acesso aos absorventes garantido pelas entidades estatais responsáveis pela área de assistência social;

III – as mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal, e as mulheres internadas em unidades para cumprimento de medida socioeducativa, terão o direito de acesso aos absorventes garantido pelas respectivas instituições.

Art. 4º A quantidade mensal de absorventes a serem distribuídos será fixada em regulamento, conforme dados e indicadores objetivos.

Art. 5º O Programa instituído por esta Lei será implementado pelo Sistema Único de Saúde – SUS de forma integrada com as demais áreas governamentais, em especial pelas áreas de educação, assistência social e segurança pública.

§1º Para o atingimento dos objetivos previstos nesta Lei, os entes públicos das áreas referidas no caput deste artigo deverão celebrar acordos, termos de cooperação, convênios e outros ajustes congêneres para o atendimento das beneficiárias previstas no art. 3º desta Lei.

§2º O Poder Público, por meio dos órgãos e entidades das áreas citadas no caput deste artigo, realizará periodicamente campanhas de esclarecimento sobre os impactos negativos da pobreza menstrual e dos direitos relacionados com a saúde menstrual direcionados à sociedade em geral e em especial aos estudantes, às internas e presidiárias e à população atendida nos centros de assistência social.

§3º A execução do programa no âmbito das escolas da rede pública de ensino deverá seguir as seguintes diretrizes:



I – orientação dos profissionais da educação para atendimento humanizado na execução do programa;

II – estratégias de distribuição que não constriam as alunas;

III – campanha periódica de conscientização de alunos e alunas sobre menstruação e da dignidade menstrual; e

IV – designação de profissional da educação na escola para atuar como ponto focal do programa.

Art. 6º Os gestores públicos do SUS e das demais áreas governamentais envolvidas adotarão as ações e medidas necessárias para assegurar a execução do Programa de que trata esta Lei com a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e, no âmbito do Programa estabelecido por esta lei, terão preferência de aquisição, pelos órgãos e entidades responsáveis, absorventes higiênicos femininos feitos com materiais sustentáveis.

Art. 7º As despesas com a execução das ações previstas nesta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias já existentes, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias contados da data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputada ROSA NEIDE
Relatora

