



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Do particular ao público: a ascensão da dignidade menstrual à agenda decisória do governo brasileiro**

**Flávia Castelhana**

**[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas**

## **Do particular ao público: a ascensão da dignidade menstrual à agenda decisória do governo brasileiro**

Cerca de 500 milhões de pessoas no mundo enfrentam desafios para lidar com a menstruação de maneira saudável, segura e digna. À essa realidade, dá-se o nome de pobreza menstrual. Considerando a importância de que a pobreza menstrual seja reconhecida como tema governamental, este estudo buscou reconstituir a trajetória da agenda da dignidade menstrual no Brasil a partir da teoria de Múltiplos Fluxos. Por meio de levantamento bibliográfico e entrevistas semi-estruturadas, identificou-se o papel dos organismos internacionais na produção de indicadores, uma reportagem apresentada no Fantástico para dar visibilidade ao tema, a construção entre deputados para votação do PL nº 4968/2021 como janela de oportunidade e o papel dos empreendedores da política, garantindo até a promulgação da lei nº 14.214 em 17 de março de 2022.

Palavras-chave: dignidade menstrual. Pobreza menstrual. Formação de agenda. Agenda decisória.

### **Introdução**

Parte da rotina de mulheres e meninas cisgênero, homens e meninos transgênero e pessoas não-binárias, a menstruação é uma condição biológica que ocorre com pessoas independente de religião, raça, nacionalidade, ou condição social. Das quase oito bilhões de pessoas no mundo, cerca de quatro bilhões são do sexo feminino (WORLD BANK, 2022). Ou seja, metade da população mundial, desde que em condição saudável, viveu, vive ou viverá com ciclos menstruais ao longo da vida. Atualmente, conforme divulgado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), cerca de 1.8 bilhão de pessoas estão em idade reprodutiva no mundo (UNICEF, 2019, p. 13). Além disso, em qualquer dia do ano, cerca 300 milhões de pessoas estão menstruadas (WORLD BANK, 2020). De acordo com os dados populacionais do Fundo de Populações das Nações Unidas (2022), em termos ilustrativos, se comparada com a população chinesa, que é a maior do mundo com cerca de 1.44 bilhão de pessoas, a população global que menstrua<sup>1</sup> é ainda 28% maior que a chinesa.

O ciclo menstrual, que dura aproximadamente 28 dias, é a fase em que os corpos do sexo feminino preparam-se para a gravidez. A cada ciclo que os óvulos não são fecundados, ocorre a menstruação - um pequeno intervalo de tempo utilizado pelo corpo para expelir os óvulos que não foram fecundados e o sangue (OKAMOTO, 2018, p. 21). Esse sangue é

---

<sup>1</sup>Segundo definição estabelecida pelo UNICEF uma pessoa que menstrua - seja ela uma mulher ou uma menina cisgênero, um homem ou um menino transgênero ou uma pessoa não-binária (2019, p. 8). Ao longo do texto, adotamos as expressões “pessoa que menstrua”, “corpos que menstruam” ou “pessoa menstruando” como equivalente em português para *menstruator* - expressão em inglês. Daremos preferência ao uso da expressão “pessoa que menstrua” ao invés de “mulheres” ou “meninas” por compreender que esta expressão reproduz com mais fidelidade a diversidade do tema que estamos tratando e abrange outras minorias.

composto apenas por materiais orgânicos e não carrega nenhuma propriedade adicional ou perigosa que ofereça qualquer risco à vida ou à saúde (UNFPA, 2022). Entre a menarca e a menopausa, estima-se que uma pessoa estará menstruada por cerca de 1400 dias de sua vida (SUMPTER, TORONDEL, 2013, p. 1).

Mesmo sendo uma condição biológica, global e milenar que condiciona a existência humana e que carrega consigo números expressivos, a menstruação é também um dos temas mais ignorados em todo o mundo (JONES, 2016).

Contudo, recentemente, tem-se constituído um movimento internacional em torno do debate da gestão da higiene menstrual. A dignidade menstrual ou a gestão menstrual adequada e digna é a condição em que as pessoas, sejam mulheres cisgênero, homens transgênero, pessoas não binárias, entre outros gêneros, quando menstruadas, têm garantido o acesso a produtos de qualidade e quantidade compatíveis com suas necessidades, a espaços privados e seguros, à água e sabão e à instalações preparadas para o descarte de materiais usados (UNICEF, 2019, p. 8; ROSSOUW, ROSS, 2021, p. 1). Alinhados a esse entendimento, o UNFPA (2022) resume em cinco pontos os parâmetros para gestão menstrual adequada e digna: (i) acesso a material limpo para absorção ou coleta de sangue menstrual; (ii) estrutura para trocar esses materiais com segurança e privacidade e ter um local de descarte do material ou para lavagem, se reutilizável; (iii) acesso à água e sabão; (iv) acesso à educação básica sobre o tema; (v) acesso à informação e cuidados de saúde. À incapacidade de atender essas condições básicas, sejam materiais, culturais, informacionais ou estruturais, é dado o nome de pobreza menstrual, tema central deste artigo.

A pobreza menstrual não é o único tema que expõe e agrava situações de vulnerabilidades e violações de direitos dos indivíduos. No entanto, o tema vem recebendo crescente atenção tanto da comunidade internacional quanto do governo brasileiro nos últimos anos.

A grande área conhecida como WASH (acrônimo para *Water, Sanitation e Hygiene*) foi a primeira a abordar o tema da menstruação a partir de uma perspectiva de desenvolvimento (COLUMBIA, 2022). Em 2012, o UNICEF e a universidade de Columbia realizaram uma conferência sobre gestão da higiene menstrual nas escolas, a *Inaugural Virtual Conference on MHM in schools* (COLUMBIA, 2022). Outro marco internacional importante na construção do tema foi a realização do encontro *MHM in Ten (Menstrual Hygiene Management in Ten)*, que reuniu membros da academia, governos nacionais, organismos multilaterais, organizações não governamentais e o setor privado com o objetivo de debater a situação de meninas em idade escolar e a relação com a menstruação

(COLUMBIA, 2022). Desse período em diante, o tema da dignidade menstrual vem se desenvolvendo e ganhando espaço junto à sociedade.

No Brasil, o tema ganhou maior destaque e alcançou a agenda governamental em 2021. Em razão do projeto de lei nº 4.968/2019, de autoria da ex-deputada federal Marília Arraes, e seus apensados, apresentados por outros membros da Câmara dos Deputados, o tema resultou na lei federal nº 14.214/2021 e deu origem ao Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Nesse contexto, chama a atenção a trajetória percorrida pela agenda da dignidade menstrual no país - que se deslocou do ambiente doméstico e privado para o ambiente político e público.

Além desta introdução, este artigo conta com mais cinco seções, que apresentamos a seguir: i) a justificativa da pesquisa; ii) apresentação sobre o cenário da pobreza menstrual no Brasil e no mundo; iii) a estratégia metodológica; iv) a apresentação dos achados preliminares e análise dos resultados; e, finalmente, v) as considerações finais.

### **A teoria de Múltiplos Fluxos como base**

O processo de formação de uma agenda, conforme indicado por John Kingdon, passa por atores e participantes do debate, pela influência que exercem e pelas alternativas disponíveis (KINGDON, 2006, p. 226). Reconstituir e analisar as etapas pré-decisórias (anteriores à sanção da lei), o momento da sanção da lei com vetos e o processo de derrubada dos vetos impostos pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, corroboram para compreender como e porquê o tema ganhou espaço na agenda política brasileira.

Para realizarmos a análise da trajetória da formação da dignidade menstrual enquanto agenda do governo, partimos do fato de que “toleramos vários tipos de situações todos os dias, e essas situações não ocupam lugares prioritários em agendas de políticas” (KINGDON, 2006, p. 227). No entanto, há um momento, dentro de um dado contexto e a partir de determinadas condições, que tal situação (*issue*) passa a ser reconhecida como problema e que se reconhece que algo deve ser feito para modificá-la (KINGDON, 2006, p. 227). Trata-se, aqui, do primeiro fluxo apresentado por John Kingdon, o fluxo do problema (KINGDON, 2006, p. 221). O segundo fluxo, das alternativas, é definido por Kingdon como a etapa que “reduz o número de alternativas concebíveis ao conjunto daquelas que são realmente consideradas” (2006, p. 223). O autor destaca que, se no processo decisório as autoridades são protagonistas, no estabelecimento das alternativas, especialistas como acadêmicos e burocratas assumem papel mais importante (2006, p. 223). Esses especialistas organizam-se em *policy communities* e lançam mão de diversos recursos para apresentar propostas, como

projetos de lei, *papers* e audiências públicas (2006, p. 231). A seleção das propostas, por sua vez, é permeada por critérios como “viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos” (2006, p. 232). O terceiro fluxo, das *politics* (2003, p. 16), é modificado a partir do desenho do cenário político. O *politics stream*, ou fluxo político, é colocado por Capella como um movimento que segue um funcionamento próprio e que se baseia em um processo de “barganha e negociação política” (2005, p. 8).

### **Justificativa**

Além da urgência de se combater a precariedade menstrual, a agenda enfrenta, também, a carência de estudos científicos (PHILLIPS-HOWARD *et al*, 2016, p. 2; SOMMER *et at*. 2016, p. 3; UNFPA, UNICEF, 2021, p. 7). A ausência de estudos nesse campo é incoerente com a grandiosidade dos números que envolvem o problema e com a complexidade das soluções. Sem indicativos, números ou estudos, a elaboração de políticas públicas também é prejudicada. Assim, a primeira das justificativas que sustenta esta pesquisa é a própria necessidade de investigação sobre o tema e a possibilidade de oferecer insumos para investigações posteriores.

Uma segunda justificativa se dá pela possibilidade de abrir novos flancos para políticas que promovam a igualdade de gênero no país. Esperamos que as informações disponíveis sobre o ciclo de formação da pobreza menstrual enquanto política pública possam trazer insumos estratégicos para a ascensão de outros temas, uma vez que, como colocado por John Kingdon, (2006, p. 233), no processo de formação de uma política pública, mais importante que novas ideias, é o reaproveitamento do que já existe.

A terceira justificativa é a de que, além do olhar sobre os resultados, o olhar sobre o processo pré-decisório se mostra relevante, já que “os modelos de políticas públicas, no final das contas, são determinados não apenas por decisões finais como os votos no legislativo, ou iniciativas e vetos dos presidentes, mas também pelo fato de que algumas questões e propostas são lançados enquanto outras nunca são levadas a sério” (KINGDON, 2006, p. 221).

## **A pobreza menstrual como um problema sistêmico no Brasil e no mundo**

A pobreza menstrual pode ser definida como a ausência de recursos para realização da gestão menstrual, como banheiros, educação, informação e produtos básicos, como absorventes (CASOLA *et. al*, p. 374). A precariedade menstrual, ou pobreza menstrual, é uma condição que coloca as pessoas que menstruam em situação de extrema vulnerabilidade, que gera efeitos físicos, emocionais e psicológicos em quem menstrua (MICHEL *et al*, 2022, p. 1) e posiciona a menstruação como um fator de desigualdade social (AZCUE; ARAÓZ, 2018, p. 6).

Segundo estudos do Banco Mundial, das quase duas bilhões de pessoas que menstruam em todo o mundo, cerca de 500 milhões encontram-se em situação de pobreza menstrual em razão da falta de acesso a absorventes, banheiros, água corrente, saneamento básico, medicamentos e informações para realização da gestão menstrual (2018).

Contudo, embora o problema da pobreza menstrual esteja relacionado à incapacidade de acesso material e poder de consumo, o tema apresenta, também, uma condição sistêmica (ver Figura 1) que envolve diversos setores da sociedade.

Conforme estudo divulgado pelo UNICEF e pelo UNFPA, em 2021, no Brasil, quatro milhões de meninas enfrentavam algum tipo de privação no ambiente escolar que as impossibilitavam de realizar a gestão menstrual de maneira adequada (UNFPA, 2021, p. 19). Desse universo, 200 mil meninas frequentavam escolas sem condições mínimas adequadas para que a gestão menstrual fosse realizada com higiene e privacidade (UNFPA, 2021, p. 19). Das 1,24 milhão de estudantes sem acesso a papel higiênico, quase 819 mil meninas são negras (UNFPA, 2021, p. 18); 3,5 milhões não possuem acesso a sabonete e 650 mil não contam com uma pia para realizar a higiene adequada (UNFPA, 2021, p. 19). Em relação aos domicílios, o levantamento identificou que 713 mil meninas não possuem banheiro ou chuveiro em casa e a incidência na região Norte é 33 vezes maior que na região Sudeste (UNFPA, 2021, p. 22).

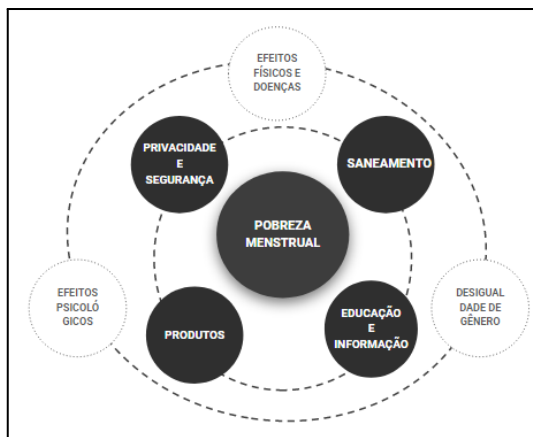
Em 2022, a *Procter & Gamble*, responsável pelos produtos da marca *Always*, realizou uma pesquisa com mulheres e jovens em todo o Brasil sobre menstruação e o fenômeno da pobreza menstrual. A pesquisa identificou que cerca de 77% já usaram produtos alternativos em substituição ao absorvente convencional, tanto por esquecimento (justificativa entre as mulheres mais ricas), como pela falta de dinheiro para adquirir produtos (justificativa mais comum entre as mulheres de baixa renda) (PROCTER & GAMBLE, 2022). Entre as mulheres das classes C e D, 31% declararam ter utilizado muitas vezes produtos alternativos no lugar

dos produtos para higiene menstrual e para 20 milhões de mulheres, os gastos com higiene menstrual sobrecarregam a renda mensal (PROCTER & GAMBLE, 2022). O levantamento concluiu que mais de 21 milhões de mulheres e meninas (entre 16 e 50 anos) já sofreram algum prejuízo educacional e mais de 13,7 milhões já vivenciaram algum prejuízo profissional em razão da falta de condições financeiras para adquirir produtos menstruais (PROCTER & GAMBLE, 2022, p.33).

Apesar de não ser um efeito evidente e imediato, a pobreza menstrual afeta o desempenho escolar das pessoas que menstruam e, no longo prazo, afeta, também, o desenvolvimento econômico dessas pessoas (SOMMER *et al*, 2016, p. 2; PHILLIPS-HOWARD *et al*, 2016, p. 2).

Esses números reforçam o entendimento de que a gestão menstrual e a pobreza menstrual são temas que geram efeitos diretos na garantia da dignidade humana e na luta pela igualdade de gênero, por isso devem ser tratados a partir de uma perspectiva intersetorial do Estado.

Figura 1: pobreza menstrual como questão intersetorial



Fonte: elaboração própria

Em razão da pobreza menstrual, o princípio da dignidade humana é violado sob diversas frentes, seja quando a pessoa que menstrua não acessa um banheiro em condições adequadas, seja quando a menstruação vem acompanhada por provocações, exclusão, vergonha ou mesmo em condições extremas como crises humanitárias e tradições nocivas que podem transformar a menstruação em um momento de privação e estigma afetando o gozo dos direitos humanos fundamentais da pessoa que menstrua (UNFPA, 2022).

## **Estratégia metodológica**

A partir da pergunta de pesquisa “como se deu a ascensão do tema da dignidade menstrual à agenda decisória brasileira?”, identificamos a importância de um olhar detido, especificamente, ao nosso caso empírico - o tema da dignidade menstrual no Brasil. Partindo desse interesse, desenhamos nossa estratégia metodológica com base no estudo de caso intrínseco proposto por Robert Stake. O estudo de caso se justifica em situações em que “se deseja uma melhor compreensão desse caso particular. Não é realizado principalmente porque o caso representa outros casos ou porque ilustra uma característica ou problema particular, mas sim porque, em toda a sua particularidade e normalidade, este caso em si é de interesse” (STAKE; 1998, p. 445. Tradução nossa).

Dividimos nossa investigação em duas etapas: 1) o pré-campo/exploratório, etapa em que adotamos a análise documental como técnica principal; e 2) o campo, momento em que nos dedicamos à realização de entrevistas. O campo foi conduzido em consonância com as regras e padrões estabelecidos pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos (CEPH) da Fundação Getúlio Vargas e todas as entrevistas foram realizadas com o consentimento explícito das pessoas entrevistadas.

A partir de questionários semiestruturados, entrevistamos as deputadas Erika Kokay e Tabata Amaral e as senhoras Astrid Bant (representante do UNFPA no Brasil) e Gabriela Mora (oficial de programa na área de Desenvolvimento e Participação de Adolescentes no UNICEF). Conforme será apresentado com mais detalhes no tópico de apresentação e análise dos resultados, a escolha por esses nomes se deu pela participação ativa de cada uma no processo de formação da agenda da dignidade menstrual. O UNFPA e o UNICEF, foram responsáveis pelo primeiro relatório lançado sobre a pobreza menstrual no Brasil, que serviu de insumos para que parlamentares baseassem suas ações. A deputada Erika Kokay foi selecionada por ter promovido a primeira audiência pública sobre o tema na Câmara dos Deputados. A deputada Tabata Amaral por ser uma das co-autoras do projeto de lei em análise.

Após as entrevistas, dedicamo-nos à análise do conteúdo e apresentação dos dados. Nesse sentido, desde o princípio, entendemos o material empírico como “um artefato de interpretações” (ALVESSON; KARREMAN, 2007, p. 1265. Tradução nossa.) que atua de forma complementar à teoria. Com o material empírico em mãos, recorreremos ao método denominado Análise Temática, com o objetivo de identificar padrões que emergiram a partir das entrevistas realizadas.



As informações foram organizadas e analisadas com o objetivo de oferecer elementos para reconstituição da trajetória percorrida pelo tema da dignidade menstrual no Brasil. Organizamos os dados coletados ao longo da pesquisa de acordo com os pressupostos apresentados por John Kingdon, com o objetivo de reconstituir a trajetória de ascensão da dignidade menstrual à agenda decisória do governo brasileiro. Buscamos identificar a presença de elementos capazes de alterar a agenda decisória por meio do reconhecimento do problema, das alternativas e da dinâmica do cenário político (CAPELLA, 2012, p. 13).

### **Apresentação e análise dos resultados**

Por meio dos elementos apresentados por Kingdon (2006), criamos quatro categorias de análise para nos ajudar a reconstituir a trajetória percorrida pela agenda da dignidade menstrual em seu período de consolidação enquanto tema de interesse público, em 2021. As categorias são:

- Problemas: indicadores, eventos-foco (desastres, crises, experiências pessoais ou símbolos) e o *feedback* a programas existentes (KINGDON, 2006, p. 227).
- Políticas públicas: viabilidade técnica; a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área; a antecipação de possíveis restrições (orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos) e *Policy Communities* (setor privado, sociedade civil, mídia ou academia) (KINGDON, 2006, p. 232).
- Fluxo da política: eventos políticos, mudanças na atmosfera nacional, eleições (KINGDON, 2006, p. 229).
- Janela de oportunidades (*policy window*) definida como o momento em que se realiza a conexão entre problema, proposta e política, elevando o tema na agenda decisória e Empreendedores da política (*policy entrepreneurs*), definidos como aqueles que “investem nas políticas públicas - alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções dos problemas, tentando fazer com que estas autoridades vejam esses problemas da mesma forma que eles” (KINGDON, 2006, pp. 227-238).

Partindo de tais pressupostos, apresentamos, abaixo, a tabela elaborada a partir do cruzamento dos fluxos pré-decisórios apresentados por Kingdon (problema, políticas

públicas, fluxo da política, janela de oportunidade e empreendedores da política) com as informações coletadas durante o campo.

<b>PROBLEMAS</b>	
<b>Astrid Bant</b>	<p>1) Indicadores: "acho que, para o Brasil, esse trabalho que o UNICEF e UNFPA fizeram com o estudo foi uma grande contribuição"</p> <p>2) Indicadores: "Então os dados sobre ausência de água, o fato de que mulheres jovens deixam de ir à escola, acho que abriu a consciência das pessoas, todo mundo se sentiu incomodado com isso, e a mídia teve um grande papel."</p>
<b>Deputada Erika Kokay</b>	<p>1) Indicadores: "São 713 mil meninas que vivem sem acesso ao banheiro, 4 milhões sem acesso a itens mínimos de cuidados e 4 milhões também não têm acesso a todos os elementos de higiene".</p> <p>2) Crises: "Temos mulheres que utilizam jornal, miolo de pão, enfim, ela leva a problemas de saúde, câncer".</p>
<b>Gabriela Mora</b>	<p>1) Indicador: "Caroline Moraes que fez o projeto de mestrado sobre impactos econômicos da pobreza menstrual e foi um estudo muito completo e interessante que ela apresentou tanto para o UNFPA como para o UNICEF".</p> <p>2) Indicador: "a gente ainda não tinha uma evidência tão clara como trouxe esse estudo pra fazer um agendamento do tema interno. A partir do momento que a gente tem esse estudo, assinado junto ao UNFPA, o tema passa a integrar nossa agenda".</p> <p>4) Valores dos membros da comunidade de especialistas na área: "Mas, depois que a gente olha para os números, têm um estranhamento: como é que esse tema não tinha sido agendado antes? Não é um assunto de agora as condições em que vivem meninas, mulheres, pessoas que menstruam, pensando também nos meninos trans".</p>
<b>Deputada Tabata Amaral</b>	<p>1) Símbolos: "Mas, a gente sabia que dia 08 de março ia ter uma atenção maior para a pauta das mulheres e a Alana veio com a ideia de apresentarmos".</p>
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	

<p><b>Astrid</b></p>	<p>1) <i>Policy Communities</i>: "Uma vez que saiu, o interesse da mídia foi enorme. Temos atendido 50, 60 pedidos de entrevistas vindos de todo o tipo de mídia".</p> <p>2) <i>Policy Communities</i>:: "Eu não acho que implantamos o tema no Brasil, mas acredito que tivemos uma grande influência em sua consolidação" (tradução nossa)</p> <p>3) <i>Policy Communities</i>: "Sei que nossa pesquisa foi usada. Falamos com a estação de rádio do Senado, muitos membros do Congresso usaram nossos dados. Eu sei que nossa informação foi crucial para que houvesse um diálogo."</p>
<p><b>Deputada Erika Kokay</b></p>	<p>1) Viabilidade técnica e antecipação de possíveis restrições (orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos): "Ali se definiu a distribuição de absorventes para o sistema prisional que viria do fundo penitenciário. Que é política de saúde pública, se fez toda uma construção, onde se colocou o projeto de impacto, quanto isso custaria. Ao mesmo tempo, ele tinha a fonte de recurso."</p> <p>2) <i>Policy Communities</i>: "Eu acho que foi uma pressão da própria sociedade civil e várias organizações. Uma pressão da própria ONU, os dados divulgados pela ONU são dados muito impactantes."</p>
<p><b>Gabriela Mora</b></p>	<p>1) <i>Policy Communities</i>: "No Brasil, recentemente começamos a trabalhar, foi uma provocação da UNFPA."</p> <p>2) <i>Policy Communities</i>: "Também tínhamos um contato com uma organização não governamental junto com o Girl Up, que tem feito um trabalho incrível de fortalecimento de habilidades no grupo de meninas que chamam de clubes fazendo um trabalho no desenvolvimento de projetos de lei."</p> <p>3) <i>Policy Communities</i>: "É claro que a pressão internacional tem um papel"</p>
<p><b>Deputada Tabata Amaral</b></p>	<p>1) Viabilidade técnica: "Quando estávamos fazendo esse movimento com os secretários de educação. Eu falei na paralela... Muitos tinham medo de que os tribunais de conta locais questionassem o uso dos recursos da educação para compra de absorventes. Eles me pediram um projeto. Foi o segundo que a gente apresentou trazendo (ele inclusive está no relatório final do</p>

	<p>outro)...mas é essa segurança jurídica de que se você compra papel higiênico, você pode comprar absorvente. É muito bizarro, né?"</p> <p>2) <i>Policy Communities</i>: "Quando o sentimento estava virando, a imprensa foi muito importante para a derrubada do veto, muito mesmo. Mas isso porque ela estava dando voz a um sentimento que já pertencia à população."</p> <p>3) <i>Policy Communities</i>: "Também passamos a trabalhar junto às meninas da Girl Up. E assim, o movimento delas é independente e somou, o que é mais legal."</p> <p>4) <i>Policy Communities</i>: "teve um documentário, da Índia, [Absorvendo o tabu] que foi muito marcante".</p> <p>5) <i>Policy Communities</i>: "O quanto a tv aberta é fundamental. De novo: essa matéria [a do Fantástico] foi muito importante, também para mim foi um divisor de águas na imprensa, mas sinto que ela só saiu porque o sentimento estava mudando na população"</p>
<b>FLUXO DA POLÍTICA</b>	
<b>Astrid Bant</b>	1) Fluxo da política: "Mesmo sendo um tema de grande aceitação, conseguiu provocar uma reação negativa do governo."
<b>Deputada Erika Kokay</b>	1) Fluxo da política/grupos de pressão, setores contrário: "A audiência pública foi uma forma de mobilizar a sociedade civil e de mobilizar vários órgãos de defesa dos direitos das mulheres para que nós pudéssemos pressionar na perspectiva de termos a maioria necessária para a derrubada do veto. Um instrumento para contribuir."
<b>Gabriela Mora</b>	Não foi identificado conteúdo que refletisse esse resultado
<b>Deputada Tabata Amaral</b>	<p>1) Fluxo da política/grupos de pressão, setores contrário: "Só que no dia seguinte teve uma repercussão muito grande e muito negativa."</p> <p>2) Fluxo da política/mudanças na atmosfera nacional: "Todo aquele ódio de novo, mas a sociedade tinha mudado. Os mesmos políticos que tinham me xingado, todos eles voltaram atrás, muita gente começou a criticar."</p>
<b>JANELA DE OPORTUNIDADES E EMPREENDEDORES DA POLÍTICA</b>	
<b>Astrid Bant</b>	Não foi identificado conteúdo que refletisse esse resultado

<p><b>Deputada</b> <b>Erika Kokay</b></p>	<p>1) Janela de oportunidades: "Ela foi aprovada com a grande maioria, inclusive por parlamentares que sempre foram fiéis ao governo Bolsonaro"</p> <p>2) Empreendedores da política: "Essa foi uma construção que foi feita na bancada feminina, foi bastante discutida, foi discutida com a bancada feminina, bancada da saúde, a bancada da educação. A bancada feminina, discutiu os mais variados aspectos do projeto."</p>
<p><b>Gabriela Mora</b></p>	<p>1) Janela de oportunidades e empreendedores da política: "Então acho que foi uma confluência de fatores: mulheres no parlamento, compreensão da sociedade civil, evidências dessa e de outras pesquisas."</p>
<p><b>Deputada</b> <b>Tabata Amaral</b></p>	<p>1) Janela de Oportunidades e Empreendedores da política: "Falei “Marcelo, você vai ser meu melhor parceiro”. Ele abraçou na hora. Ele era vice da câmara. Em uma das sessões que ele presidiu, ele conseguiu aprovar meu projeto, aí o meu foi apensado ao da Marília e todos foram automaticamente aprovados."</p> <p>2) Empreendedores da política: "Para derrubar o veto, a gente esperou uma sessão com o Marcelo. Eles não queriam colocar... O problema era: todo mundo já concordava com o projeto, mas não o suficiente (como acontece com a educação), para pautar o veto e derrubar o veto. Então esperamos pelo dia que o Marcelo ia presidir, a gente combinou com ele. Ele foi muito parceiro porque não pode pessoas de fora no plenário. A gente colocou todas as meninas do Girl Up no plenário e na mesa e ele derrubou o veto. Ninguém nem viu. Aí virou festa. Só para dizer que precisamos de homens assim. O Marcelo Ramos foi fundamental para aprovar e derrubar o veto. E trazer os homens para essa luta."</p> <p>4) Empreendedores da política: "Foi o acordo que ela [relatora] conseguiu construir e ela achava que cabia naquele momento. Só quem está à frente da negociação que sabe. Mas é um texto bem tímido."</p>

A análise desses elementos, como aponta o autor, se justifica pelo fato de que “os fenômenos envolvidos são centrais para a nossa compreensão dos resultados de políticas públicas e processos governamentais, que são compreendidos de maneira muito completa” (KINGDON, 2006, p. 221).

Apoiadas pelas informações coletadas nas entrevistas, em relação ao fluxo de problemas, identificamos, que o relatório lançado em 2021 pelo UNFPA e pelo UNICEF ofereceu indicadores para construção do problema e foi citado em três entrevistas. Dentre os eventos focos, identificamos enquanto crise a situação que chegou a público e conhecimento dos parlamentares sobre pessoas que faziam uso de miolo de pão, jornal e outros materiais, para conter o sangue durante o período menstrual.

Em relação ao fluxo das políticas públicas, identificamos como membros da *Policy Communities* a mídia, que atuou em diversas ocasiões, com especial destaque para: i) visibilidade dada ao relatório do UNFPA e do UNICEF; ii) para a matéria exclusiva sobre pobreza menstrual realizada pelo Fantástico em maio e em outubro de 2021 e iii) para a cobertura de mídia durante a sanção presidencial da lei nº 14.214/2021, dos vetos impostos e na ocasião da derrubada dos vetos por parte da Câmara dos deputados, em março de 2022. Além do papel da mídia, as agências da ONU, especialmente UNFPA e UNICEF, atuaram diretamente na construção do tema no Brasil (na construção de dados, na sensibilização e divulgação). O Girl Up, enquanto organização da sociedade civil, foi citado em duas das quatro entrevistas realizadas, reforçando o papel na consolidação do tema no Brasil. Ainda no fluxo das políticas públicas, em relação à viabilidade técnica e antecipação de possíveis restrições (orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos, as duas parlamentares destacaram a realização de estudos a fim de dar segurança jurídica para as ações e a adequação do texto ao prever a origem dos recursos financeiros para execução da política pública.

No que concerne ao fluxo da política, foi possível identificar mudanças na atmosfera nacional a partir do relato da deputada Tabata Amaral, vivenciou duas experiências opostas em relação ao mesmo tema. Em um momento, foi criticada e desacreditada pelo projeto de lei de sua autoria que previa a distribuição gratuita de absorventes. Em um momento posterior, viu a receptividade ao projeto de lei nº 4968 refletir um outro sentimento por parte da sociedade.

Em relação à Janela de Oportunidades e ao papel dos empreendedores da política, como apontado pelas deputadas Erika Kokay e Tabata Amaral, o projeto foi aprovado com ampla maioria, mesmo com votos de parlamentares da base governista, havendo votos suficientes para derrubar os vetos impostos pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, o que significou um momento favorável para consolidação da agenda. Além disso, a oportunidade tornou-se mais segura a partir da articulação realizada pelo deputado Marcelo Ramos, então vice-presidente da Câmara dos Deputados e presidente da sessão, que articulou com demais

parlamentares e garantiu a votação e a derrubada dos votos com ampla maioria. Além disso, um contexto político que conta com maior presença de mulheres, somado à sensibilização da sociedade em relação ao tema e aos dados científicos disponíveis, também foi apontado como oportunidade favorável ao tema.

Finalmente, no que condiz ao papel dos empreendedores da política, o deputado Marcelo Ramos foi apontado pela deputada Tábata Amaral como principal parceiro para garantir a articulação e apoio necessário para a derrubada dos vetos. Já a Banca Feminista foi apontada pela deputada Erika Kokay como a responsável por garantir uma ampla discussão sobre o projeto de lei, envolvendo suas diversas perspectivas e atores com potenciais interesses.

Em síntese, a partir dos achados apresentados nesta análise, identificamos:

- Os organismos internacionais como atores estratégicos na elaboração de dados científicos e na consolidação do problema;
- A mídia exercendo influência no processo de sensibilização da sociedade, especialmente da mídia de massa, como o Fantástico;
- A sociedade civil atuando junto a parlamentares na etapa de articulação e incidência pela votação do PL4968;
- A articulação entre membros da Câmara dos Deputados e o papel do Vice-Presidente, como articulador e negociador, como estratégia para garantir os votos necessários para aprovação do projeto.

### **Considerações finais**

Ao elaborar esta sessão final, retomamos os objetivos e a estratégia metodológica que orientou esta pesquisa. O nosso objetivo principal estava direcionado a compreender como e porquê o tema da dignidade menstrual capturou a atenção governamental brasileira em 2021, até ser transformado em lei federal. Kingdon (2006, p. 221) defende que tais descobertas são necessárias já que “os fenômenos envolvidos são centrais para a nossa compreensão dos resultados de políticas públicas e processos governamentais”.

Tomando como base o exposto até aqui, cabe-nos, também, destacar algumas possíveis limitações da pesquisa. Consideramos como fragilidade a quantidade de entrevistas utilizadas para essa análise. Assim, para o estudo completo, uma amostragem maior será utilizada a fim de reduzir eventuais fragilidades.

Além disso, destacamos, também, que em razão da ausência de estudos científicos no campo da dignidade menstrual, como abordado anteriormente, recorreremos à chamada *grey literature* como recurso complementar para construção da nossa pesquisa. Paradoxalmente, essa mesma condição apontada como fragilidade serve-nos de condição para apresentar alguns avanços. Em razão da ausência de estudos nesse campo, especialmente no Brasil, destacamos essa pesquisa como um avanço para o campo, já que traz análises e informações ainda desconhecidas ou pouco exploradas.

Finalmente, considerando a proposta de Alvesson e Kärreman (2007, p. 1265), em que o material empírico apresentado está sujeito a diversas interpretações (para além da nossa), fazemos o convite para que mais pessoas se juntem à investigação sobre o tema no Brasil e no mundo, na academia e fora dela.



## Referências bibliográficas

ALVESSON, Mats; KÄRREMAN, Dan. Constructing mystery: Empirical matters in theory development. **Academy of management review**, v. 32, n. 4, p. 1265-1281, 2007.

AZCUE, Ludmila; ARÁOZ, Luciana Patiño. La menstruación como política pública: Un estudio exploratorio de proyectos legislativos sobre gestión menstrual en Argentina. In:

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos., 2005, [S.I]. **Paper**. Caxambu: Universidade Estadual Paulista, 2005. p. 1-35. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. A política de acesso à agenda governamental. In: ENCONTRO ABCP, 8., 2012, Gramado. **Artigo**. [S.I]: Unesp, 2012. p. 1-26. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2017/02/politica-acesso-agenda-governamental-196.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, 10., 2018, La Plata. **Objeto de Conferência**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2018. p. 1-19. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79563>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 4968/2019**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2219676>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CASOLA, Allison R.; LUBER, Kierstin; RILEY, Amy Henderson; MEDLEY, Lynette. Menstrual Health: taking action against period poverty. **American Journal Of Public Health**, [S.L.], v. 112, n. 3, p. 374-377, mar. 2022. American Public Health Association. <http://dx.doi.org/10.2105/ajph.2021.306622>. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35196038/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COLUMBIA UNIVERSITY (org.). **Menstruation in a Global Context: Addressing Policy and Practice**. 2022. Disponível em: [https://www.edx.org/course/menstruation-in-a-global-context-addressing-policy-and-practice?index=product&queryID=6bd5f2176fcd0ae49a83c36450b6e1c6&position=1&linked\\_from=autocomplete](https://www.edx.org/course/menstruation-in-a-global-context-addressing-policy-and-practice?index=product&queryID=6bd5f2176fcd0ae49a83c36450b6e1c6&position=1&linked_from=autocomplete). Acesso em: 20 jun. 2022.

JONES, Abigail. **The Fight to End Period Shaming Is Going Mainstream**. 2016. Disponível em:

<https://www.newsweek.com/2016/04/29/womens-periods-menstruation-tampons-pads-449833.html>. Acesso em: 01 jul. 2022.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. p. 1-317.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. p. 1-317.

MICHEL, Janet; METTLER, Annette; SCHÖNENBERGER, Silvia; GUNZ, Daniela. Period poverty: why it should be everybody's business. **Journal Of Global Health Reports**, [S.L.], v. 6, p. 1-4, 22 fev. 2022. Inishmore Laser Scientific Publishing Ltd.

<http://dx.doi.org/10.29392/001c.32436>. Disponível em:

<https://www.joghr.org/article/32436-period-poverty-why-it-should-be-everybody-s-business>. Acesso em: 10 jul. 2022.

OKAMOTO, Nadya. **Period power**: a manifesto for the menstrual movement. Nova York: Simon & Schuster, 2018. 354 p.

PHILLIPS-HOWARD, Penelope A.; CARUSO, Bethany; TORONDEL, Belen; ZULAIKA, Garazi; SAHIN, Murat; SOMMER, Marni. Menstrual hygiene management among adolescent schoolgirls in low- and middle-income countries: research priorities. **Global Health Action**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 1-7, 1 dez. 2016. Informa UK Limited.

<http://dx.doi.org/10.3402/gha.v9.33032>. Disponível em:

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5148805/pdf/GHA-9-33032.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

PROCTER & GAMBLE. **A relação das brasileiras com o período menstrual e o fenômeno da pobreza menstrual**. São Paulo. Acesso em: 25 ago. 2022.

ROSSOUW, Laura; ROSS, Hana. Understanding Period Poverty: socio-economic inequalities in menstrual hygiene management in eight low- and middle-income countries. **International Journal Of Environmental Research And Public Health**, [S.L.], v. 18, n. 5, p. 1-14, 04 mar. 2021. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/ijerph18052571>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1660-4601/18/5/2571/htm>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SOMMER, Marni; CARUSO, Bethany A.; SAHIN, Murat; CALDERON, Teresa; CAVILL, Sue; MAHON, Therese; PHILLIPS-HOWARD, Penelope A.. A Time for Global Action: addressing girls' menstrual hygiene management needs in schools. **Plos Medicine**, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 1-9, 23 fev. 2016. Public Library of Science (PLoS).

<http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001962>. Disponível em:

<https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1001962>. Acesso em: 26 jun. 2022.

STAKE R.E. **Qualitative Case Studies**. In: *Strategies of Qualitative Inquiry* by Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S. (Eds.). Sage Publications, California. 1998. p. 445-454.

SUMPTER, Colin; TORONDEL, Belen. A Systematic Review of the Health and Social Effects of Menstrual Hygiene Management. **Plos One**, [S.L.], v. 8, n. 4, p. 1-15, 26 abr. 2013. Public Library of Science (PLoS). <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0062004>.

Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23637945/>. Acesso em: 27 maio 2022.

UNFPA (Brasil). **POBREZA MENSTRUAL NO BRASIL**: desigualdades e violações de direitos. [S.I]: Unfpa, 2021. 51 p. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual\\_relatorio-unicef-unfpa\\_maior2021.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maior2021.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

UNFPA (org.). **World Population Dashboard**. 2022. Disponível em: <https://www.unfpa.org/data/world-population-dashboard>. Acesso em: 29 jun. 2022.  
UNICEF (org.). **Guidance on Menstrual Health and Hygiene**. Nova York: Unicef, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/91341/file/UNICEF-Guidance-menstrual-health-hygiene-2019.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2022.

WORLD BANK. **Population, female**. 2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL.FE.ZS>. Acesso em: 10 jun. 2022.

WORLD BANK (org.). **Periods Don't Stop for Pandemics – Neither Will Our Efforts to Bring Safe Menstrual Hygiene to Women and Girls**. 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/05/28/menstrual-hygiene-day-2020>. Acesso em: 15 jun. 2022.