

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

LIVIA MAYARA DE SOUZA ROCHA

POBREZA MENSTRUAL NO CÁRCERE:

Estudo de legislação e análise das políticas públicas de promoção da dignidade da pessoa
humana

FRANCA

2024

LIVIA MAYARA DE SOUZA ROCHA

POBREZA MENSTRUAL NO CÁRCERE:

Estudo de legislação e análise das políticas públicas de promoção da dignidade da pessoa humana

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Penal

Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Gabriela Mendes Braga

FRANCA

2024

R672p Rocha, Livia Mayara de Souza
Pobreza menstrual no cárcere: : estudo de legislação e análise das
políticas públicas de promoção da dignidade da pessoa humana / Livia
Mayara de Souza Rocha. -- Franca, 2024
86 f.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) -
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências
Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Ana Gabriela Mendes Braga

1. pobreza menstrual. 2. prisões. 3. políticas públicas. 4. direito à
saúde. 5. dignidade menstrual. I. Título.

LIVIA MAYARA DE SOUZA ROCHA

POBREZA MENSTRUAL NO CÁRCERE:

Estudo de legislação e análise das políticas públicas de promoção da dignidade da pessoa humana

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dra. Ana Gabriela Mendes Braga - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Prof.^a. Ma. Maiane Cibele de Mesquita Serra - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Prof.^a. Vitória Garbelline Teloli - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Franca, 28 de Novembro de 2024.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pela oportunidade de realizar mais um sonho.

Aos meus pais, Amauri e Silvia Rocha, por todas as lições de determinação, perseverança e coragem e por sacrificarem seu tempo e recursos para me darem a oportunidade de estudo que não tiveram.

Aos meus avós paternos Antônio Luís e Margarida Silva e avós maternos Epifânio e Josefa Souza, por serem a minha inspiração de simplicidade e honestidade. Mesmo tão longe, os carrego em meu coração.

Ao meu irmão Glauber Santana, por me mostrar que vale a pena enfrentar as maiores dificuldades em nome do conhecimento.

À minha irmã Cecília Rocha, por ser minha primeira e melhor amiga. Meu muito obrigada por ser meu exemplo de resiliência e coragem.

Ao meu grande amor Leonardo Castro, por me apoiar nessa jornada desde o início e pela motivação nos dias difíceis.

À minha amiga Beatriz Araújo, por me acompanhar todos os dias e tornar meu caminho na graduação mais colorido.

À minha orientadora Prof. Dra. Ana Gabriela Mendes Braga, agradeço por toda a disponibilidade, paciência e lições que permitiram que essa pesquisa se concretizasse.

RESUMO

A pobreza menstrual é um problema complexo que afeta a vida de milhares de pessoas menstruantes dentro e fora das prisões, se caracterizando pela falta de produtos de higiene menstrual, acesso aos serviços de saúde e instalações sanitárias adequadas. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar a pobreza menstrual no cárcere à luz da legislação acerca da dignidade menstrual e avaliar a atuação estatal, através de políticas públicas voltadas para a promoção desse direito. A pesquisa fundamentou-se na análise documental da legislação nacional e internacional sobre o direito à dignidade menstrual e à saúde das pessoas encarceradas. A análise também abrangeu relatórios de inspeção a unidades prisionais, a fim de verificar como a pobreza menstrual se manifesta nesses espaços. Por fim, as políticas públicas foram analisadas a partir de pedidos de acesso à informação, destacando-se a atuação do governo federal através do Projeto Dignidade Menstrual para Pessoas em Situação de Vulnerabilidade - PROCAP Mulheres e as iniciativas estaduais de maior relevância. O estudo conclui que a pobreza menstrual é realidade marcante nas prisões brasileiras, apesar das garantias legais do direito à saúde e à dignidade menstrual. Embora políticas públicas de garantia do acesso a absorventes estejam em curso, ainda são necessárias ações governamentais no combate aos outros pilares da pobreza menstrual, como a falta de acesso à água, ao atendimento de saúde especializado, e a instalações sanitárias adequadas.

Palavras-chave: pobreza menstrual; prisões; políticas públicas; direito à saúde; dignidade menstrual.

ABSTRACT

Menstrual poverty is a complex issue that affects the lives of thousands of menstruating individuals both inside and outside prisons. It is characterized by the lack of menstrual hygiene products, access to healthcare services, and adequate sanitary facilities. In view of this, the present study aims to analyze menstrual poverty in prisons in the context of the legislation regarding menstrual dignity and to evaluate the state's efforts through public policies aimed at promoting this right. The research was based on a documentary analysis of national and international legislation concerning the right to menstrual dignity and the health of incarcerated people. The analysis also included prison inspection reports, in order to verify how menstrual poverty manifests itself in these spaces. Finally, public policies were analyzed based on requests for access to information, highlighting the actions of the federal government through Projeto Dignidade Menstrual para Pessoas em Situação de Vulnerabilidade - PROCAP Mulheres and the most relevant state-level programs. The study concludes that menstrual poverty remains a significant issue in Brazilian prisons despite legal guarantees of the right to health and menstrual dignity. Although public policies ensuring access to sanitary pads are in progress, further governmental action is required to address the other pillars of menstrual poverty, such as lack of access to water, specialized healthcare, and adequate sanitary facilities.

Keywords: menstrual poverty; prisons; public policies; right to health; menstrual dignity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O DIREITO À DIGNIDADE MENSTRUAL DIANTE DA COMUNIDADE	
INTERNACIONAL E SUA GARANTIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	17
1.1 O direito à dignidade menstrual no panorama das Regras de Bangkok	17
1.2 Relatórios do Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA e a pobreza	
menstrual no Brasil	19
1.3 A pobreza menstrual perante o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos	
Humanos - SIDH	28
1.4 A garantia do direito à dignidade menstrual na legislação brasileira	30
2 A POBREZA MENSTRUAL NAS PRISÕES E AS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO	
DA DIGNIDADE MENSTRUAL	46
2.1 Pobreza menstrual no sistema carcerário paulista e a omissão estatal	46
2.2 A precariedade menstrual nas unidades prisionais de outros estados brasileiros ...	54
2.3 Iniciativas governamentais de enfrentamento à pobreza menstrual no sistema	
carcerário	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS	76

INTRODUÇÃO

A menstruação consiste em uma função fisiológica inerente aos corpos com útero. Do ponto de vista biológico, trata-se do último estágio do ciclo endometrial, que se inicia com a proliferação do endométrio uterino, seguida do desenvolvimento de alterações secretórias do endométrio e, quando não há fecundação do óvulo, finaliza-se com descamação do endométrio conhecida como menstruação (Hall, Guyton; 2011, p. 1049). Portanto, menstruar é um ato biológico e involuntário, que apesar de completamente natural, traz consigo uma carga cultural, social e psicológica.

Nesse contexto, a premissa inicial é compreender que a menstruação não é uma experiência exclusiva das mulheres. A ideia comum de que a menstruação é “coisa de mulher” omite a realidade de homens trans e pessoas não binárias que vivem a menstruação. Além disso, exclui da categoria das “mulheres” aquelas que assim se identificam e, por qualquer motivo, não menstruam. Diante disso, o presente trabalho adotará o termo “pessoas menstruantes” para se referir a quem vivencia a menstruação.

Sobre esse aspecto, salienta-se que o sexo biológico nem sempre corresponde à identidade de gênero. Da mesma maneira, nem o sexo biológico nem a identidade de gênero determinam a sexualidade de uma pessoa. Nesse contexto, o gênero constitui uma construção social, e como bem destaca Michelle Rosaldo (1995, p. 22), deve ser entendido em termos políticos e sociais com referência às formas locais e específicas de relações sociais e de desigualdade social, sem ater-se a diferenças ou “limitações” biológicas.

Para Joan Scott (2017, p. 87), o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos, sendo uma forma primária de dar significado às relações de poder.

Sendo uma construção social, o gênero é influenciado e lapidado pela cultura, de forma que não existe um modelo universal do que podemos considerar “mulher”. Diante disso, os papéis socialmente entendidos como adequados aos homens e às mulheres variam de acordo com a cultura em que se insere o sujeito.

Não obstante a necessidade dessas breves considerações a respeito da autonomia entre a identidade de gênero e o sexo biológico, o acervo teórico acerca da diferenciação entre sexo e gênero é amplo e o presente trabalho é incapaz de abordá-lo por completo, tampouco se propõe a fazê-lo. Dessa maneira, parte-se da ideia de que gênero e sexo biológico são características independentes de um sujeito para destacar a importância de entender a pobreza

menstrual como um problema relativo as todas as pessoas menstruantes, sejam elas mulheres ou não. Da mesma forma, rechaça-se o pensamento biologizante que restringe as dificuldades femininas, principalmente no que tange ao encarceramento, a questões como a menstruação e a maternidade.

No entanto, elucida-se que o termo pessoas menstruantes nem sempre é adotado pela redação “oficial” da legislação e outros documentos emanados do Estado e órgãos oficiais. Em geral, tais documentos acompanham o senso comum e se referem às “mulheres” como público-alvo do combate à pobreza menstrual, como se observará adiante no presente trabalho.

Retornando aos conceitos biológicos, verifica-se que a menstruação se estabelece durante a puberdade e acompanha a pessoa menstruante ao longo dos anos de idade fértil¹, deixando de ocorrer em ocasião da menopausa. Não obstante tratar-se de um processo natural, a menstruação pode trazer consigo alguns efeitos colaterais, cuja intensidade varia de acordo com cada organismo. Nesse sentido, é possível que a pessoa menstruante seja afetada pela Tensão Pré-Menstrual, fruto de variações hormonais, que se reflete em sintomas como cólicas, dores de cabeça e enxaqueca, inchaço, dores nas mamas, retenção de líquido, irritabilidade, ansiedade, insônia ou sonolência, dificuldade de concentração, fome exagerada ou falta de apetite, entre outros. Portanto, é imperioso o acesso aos recursos capazes de amenizar o desconforto nesse período, como medicamentos e atendimento médico.

Outro aspecto relevante durante o período menstrual é a necessidade de adequada higienização íntima e de trocas regulares de absorventes descartáveis ou outro método de higiene menstrual utilizado, a fim de evitar o acometimento de infecções e outras doenças, facilitadas pela presença de sangue e secreções e pela maior abertura uterina existente no período. Um exemplo desse tipo de patologia é a Síndrome do Choque Tóxico, causada pela proliferação de bactérias do gênero *Staphylococcus aureus* facilitada pelo uso prolongado de um mesmo absorvente. Diante disso, é imprescindível que a pessoa menstruante também tenha acesso à água e saneamento básico, além de produtos de higiene menstrual como absorventes, coletores e calcinhas menstruais.

Assim, quando a experiência da menstruação é desacompanhada do acesso aos recursos básicos citados acima, pode-se dizer que a pessoa menstruante vive em situação de pobreza menstrual. Esse tema ganhou visibilidade internacional ao longo da última década, principalmente a partir do reconhecimento do dia 28 de maio como o “Dia Internacional da

¹ Segundo a orientação do Ministério da Saúde através da Portaria nº 1.119/2008, a idade fértil se refere ao período entre 10 e 49 anos.

Higiene Menstrual” pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2014. Desde então, a entidade internacional admite que o direito à higiene menstrual constitui uma questão de direitos humanos e políticas públicas. Tal reconhecimento ampliou o alcance do debate acerca da pobreza menstrual, contudo, a discussão conquistou maior visibilidade no âmbito do Poder Legislativo brasileiro apenas a partir de 2018.

A pobreza menstrual é fenômeno complexo, que se caracteriza pela falta de acesso a produtos de higiene menstrual, inexistência de instalações sanitárias adequadas, falta de medicamentos e serviços médicos para a mitigação de eventuais problemas de ordem menstrual, ausência de conhecimento sobre a saúde e os ciclos menstruais, existência de tabus sobre a menstruação, e questões de ordem econômica como a elevada tributação sobre produtos menstruais. Assim, evidencia-se que se trata de um problema muito mais amplo do que a falta de absorventes.

Nesse aspecto, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entidades pertencentes à ONU, estabelecem os parâmetros WASH a respeito dos recursos fundamentais durante o período menstrual. O termo corresponde à sigla em inglês para *water, sanitation and hygiene* - água, saneamento e higiene - e refere-se às condições necessárias durante a menstruação, podendo servir como critério para avaliar a existência da pobreza menstrual em determinado contexto.

Destarte, o manejo adequado da menstruação exige o acesso a banheiros em boas condições para a troca de absorventes ou outros recursos utilizados para conter o fluxo menstrual, água tratada e sabão para a correta higienização corporal, e um local adequado para descartar os produtos de higiene menstrual usados. Portanto, para além do acesso a absorventes e outras tecnologias de higiene menstrual, a água e o saneamento básico são condições essenciais para uma menstruação saudável.

Sem tais recursos, a pessoa menstruante se encontra exposta a riscos à saúde física, como patologias genitais decorrentes da incorreta higiene íntima ou uso prolongado de um mesmo absorvente, infecções urinárias causadas pela retenção de urina por longos períodos devido à falta de acesso a banheiros adequados, entre outros problemas. Além disso, apresenta-se o impacto à saúde mental causado pela insegurança e ansiedade por não conseguir higienizar-se corretamente, a vergonha e medo da exposição numa sociedade que considera a menstruação como algo impuro, e a própria sensação de sujeira e “impureza” durante o período menstrual em razão da reprodução de tabus e preconceitos impostos ao longo da vida.

Esse cenário implica em violações ao bem-estar e do direito à saúde das pessoas menstruantes, bem como fere sua autoestima e autovalorização. Por tais razões, compreende-se que a pobreza menstrual representa uma afronta ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, à medida em que nega à pessoa menstruante uma existência plena e digna, ao impor restrições relacionadas a sua condição biológica.

Logo, pode-se afirmar que a pobreza menstrual é um fenômeno transdisciplinar e multidimensional, uma vez que abrange tanto uma questão de saúde pública quanto um problema socioeconômico. Além de revelar a desigualdade social, a pobreza menstrual reflete a desigualdade de gênero e constitui mais um instrumento de dominação masculina e cisnormativa. Isso porque, como mencionado anteriormente, a sociedade sustenta a ideia de que a menstruação é uma experiência exclusiva do sexo feminino, sem margem para outras identidades. Dessa maneira, perpetuar a pobreza menstrual é utilizar de uma função fisiológica para intensificar desconfortos e impor riscos à saúde de quem menstrua, restringindo sua autonomia e qualidade de vida. Ademais, esse cenário contribui para a patologização da menstruação e reforça a ideia de que as pessoas com útero são mais frágeis e, portanto, inferiores.

Nesse contexto de desigualdade, é inegável que algumas pessoas são mais afetadas pela pobreza menstrual, em que pese tratar-se de um fenômeno que prejudica a todas as pessoas menstruantes. Assim, cabe avaliar quem são os mais afetados pela falta de água e saneamento básico, quem enfrenta dificuldades para obter medicamentos e atendimento médico e quem não possui recursos para adquirir produtos de higiene menstrual.

Diante desses fatores, apresentam-se como grupos mais sensíveis à pobreza menstrual a população em situação de rua, que carece de acesso a banheiros, água tratada e produtos de higiene menstrual; as pessoas menstruantes em idade escolar, sendo a pobreza menstrual um dos fatores de evasão escolar; as pessoas menstruantes em vulnerabilidade socioeconômica, a quem falta moradia adequada, saneamento básico, água tratada e recursos para adquirir os produtos de higiene menstrual. Por fim, apresenta-se o grupo objeto do presente estudo: as pessoas privadas de liberdade.

Nesse aspecto, cumpre introduzir algumas reflexões a respeito do encarceramento feminino. A esse respeito, destaca-se que apesar de nem todas as pessoas menstruantes serem mulheres, analisar a pobreza menstrual nas prisões com vistas ao encarceramento feminino é necessário, uma vez que no Brasil as pessoas com útero - mulheres cisgênero, homens trans ou pessoas não binárias - são encaminhadas as prisões femininas.

A respeito do encarceramento feminino, Angela Davis (2018, p. 71) reflete que a criminalidade praticada por homens sempre foi encarada com maior normalidade se comparada à feminina, de modo que existe a tendência de considerar as mulheres punidas pelo Estado como mais anormais e ameaçadoras à sociedade do que os homens nas mesmas condições. Isso se deve ao fato de que ao longo da história, foi destinado ao gênero feminino o lugar de cuidado, delicadeza e submissão. Assim, a mulher criminosa não apenas viola as normas de convivência em sociedade, como também atenta contra princípios morais fundamentais da condição feminina.

Uma vez que as mulheres sequer eram consideradas sujeitos de direito, a instituição de prisões destinadas a esse público ocorreu mais tardiamente. No entanto, Davis (2020, p. 48-49, 71) bem destaca que apesar de serem incomuns as punições públicas, as mulheres não deixavam de ser penalizadas na esfera privada. Isso porque aquelas que se rebelavam contra suas responsabilidades domésticas eram castigadas corporalmente com a violência doméstica, forma de punição por gênero ainda persistente em nossa sociedade. Outra forma de penalização era o encarceramento em instituições psiquiátricas, muito mais comum entre mulheres do que entre homens, sendo a delinquência destes tratada como criminalidade enquanto a daquelas era considerada insanidade. Nesse aspecto, Borges (2019, p. 62) reflete o paralelo existente entre as punições impostas às mulheres e aos escravizados, tal que ambas ocorriam inicialmente no âmbito privado e refletiam a ideia de relação entre proprietário e propriedade que conferia aos homens/senhores o poder/direito de castigar seus “bens” da maneira que melhor lhes aprouvesse.

Para a referida autora, o fato de homens e mulheres passarem a ser submetidos ao mesmo tipo de pena culminou na igualdade de repressão e agravamento da punição imposta às mulheres. Isso porque estas possuem demandas específicas e a submissão a um tratamento uniforme “intensifica o contexto de violência a que essas mulheres são submetidas no contínuo desrespeito aos direitos humanos nas unidades prisionais” (Borges, 2019, p. 64). Em tal contexto, negligências e violências já presentes no “mundo livre” são acentuadas, como a carência de atendimento médico adequado e controle reprodutivo e a falta de recursos mínimos de higiene, a exemplo da água, papel higiênico e absorventes.

Essas e outras questões são invisibilizadas quando do debate acerca do encarceramento, assim como frequentemente ignora-se o papel do racismo no sistema penitenciário e a superior opressão sofrida pelas mulheres negras quando encarceradas. Com base no pensamento de Angela Davis, Borges (2019, p. 76) salienta o equívoco da ideia de cárcere como justiça, ou seja, uma resposta ao crime praticado. Pelo contrário, a imposição da

privação de liberdade obedece à ordem dominante que relaciona punição e raça; gênero e castigo; classe, criminalização e punição:

Portanto, é a perspectiva racializada que define quem será ou não punido. É a perspectiva de condição social que definirá se você terá ou não dinheiro para a fiança e se ficará ou não preso. É a perspectiva de gênero, em você sendo mulher, que trará uma carga moral ao julgamento e que definirá sua punição. (Borges, 2019, p. 76)

A respeito dos reflexos do racismo no cárcere, Carla Akotirene² ressalta que a questão racial sempre se caracterizou um grande obstáculo para a cidadania de negros e indígenas na América Latina, de forma que a administração das prisões mantém em sua organização institucional as divisões e tensões raciais para a distribuição de privilégios, em consonância com a discriminação vigente na sociedade livre (Santos, 2014, p. 68). Exemplo de tal abordagem foi o tratamento institucional diferenciado conferido aos presos e presas políticas, em sua maioria brancos e de classe média. Outra manifestação observada pela autora é a maior facilidade com que mulheres brancas obtém indulto e remissão de pena, bem como a preponderante destinação de serviços braçais às mulheres negras, enquanto às brancas são reservados os serviços administrativos para fins de remição de pena. Assim, as prisões refletem a naturalização da condição de miséria vivenciada pelas mulheres, as quais de acordo com Lélia Gonzalez (1983, *apud* Santos, 2014, p. 42) somente restam o trabalho doméstico e a hipersexualização. De tal forma,

Pensar nas penitenciárias femininas é conchamar ao direito do “lixo” falar, pois esses dejetos humanos das prisões ousaram a sair do lugar colocado pela cordialidade racial brasileira, de serviços, objetos sexuais e infringiram as leis da nação que hospedou a mulher como sinônima de “passividade” imersa ao racismo brasileiro. (Santos, 2014, p. 42)

Nesse contexto, a prisão serve como instrumento de acirramento de opressões raciais e de gênero. Sob o pretexto de ressocialização, o cárcere serve à ordem dominante ao manter os corpos “desviantes” no lugar de marginalidade a eles destinado pela sociedade. Assim, as prisões como atualmente dispostas servem para perpetuar e incutir nas pessoas encarceradas a lógica capitalista, racista, machista e heteronormativa.

Analisar a pobreza menstrual nas prisões é indispensável. Inicialmente, pela necessidade de trazer à luz uma realidade propositalmente oculta do restante da sociedade. Ademais, a condição do cárcere é alvo de repulsa, optando a população livre por ignorar as violações de direitos existentes nesse ambiente. Assim, contribui-se para que as condições

² Nesta obra referenciada como Carla Adriana da Silva Santos, conforme consta em sua dissertação de mestrado utilizada como referencial teórico.

degradantes a que estão submetidas as pessoas encarceradas se perpetuem, uma vez que a questão se encontra excluída do debate público.

Aliado a isso, verifica-se que a discussão sobre os direitos das pessoas encarceradas é negligenciada na elaboração das políticas públicas. Isso se deve à aversão social ao sistema prisional e seus indivíduos, como já referido acima, de forma que a elaboração de políticas e legislações de atenção a essa população pode não repercutir positivamente junto ao eleitorado. Esse cenário se manifesta em nosso Poder Legislativo, sendo um exemplo recente o debate do Projeto de Lei nº 59/2023 diante da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, quando apresentaram-se discursos como “quem precisa ter dignidade é quem trabalha” (Deputado Sargento Fahur) e “onde já se viu o Estado financiar ‘modos’ de detenta” (Deputado Capitão Alden)³. Tais afirmações demonstram que na visão de muitos agentes políticos, ao estar encarcerada a “pessoa” perde sua condição de humana. Ademais, refletem a ideia de que absorventes e papéis higiênicos são “luxos” que o Estado estaria fornecendo às encarceradas. Assim, a pobreza menstrual não seria um problema se vivenciada no cárcere, mas sim parte do “castigo” devido a quem transgride a lei.

Essa mentalidade se reflete em um sistema penitenciário de condições desumanas, marcado pela precariedade das estruturas, racionamento de água, falta de profissionais de saúde e carência de itens básicos de higiene como absorventes e papel higiênico, conforme restou verificado na análise de relatórios sobre o sistema carcerário realizada adiante no presente trabalho. Reconhece-se que a pobreza menstrual é apenas uma das muitas violações de direitos enfrentadas pelas pessoas encarceradas, de forma que o presente estudo não pretende defender que esta seja a questão mais grave do sistema prisional. No entanto, a existência de outros problemas não diminui a relevância e necessidade de discutir a pobreza menstrual nas prisões brasileiras.

Diante dessa problemática, o presente trabalho busca explorar o arcabouço legislativo acerca do direito à dignidade menstrual, com vistas às disposições específicas sobre as pessoas encarceradas; verificar as condições de pobreza menstrual encontradas nas unidades prisionais brasileiras; além de analisar a existência de políticas públicas de enfrentamento à pobreza menstrual nas prisões.

A seção 1 inicia a análise a partir do panorama internacional, verificando a previsão do direito à dignidade menstrual no âmbito das Regras de Bangkok e os relatórios do Fundo de

³ A gravação do debate do Projeto de Lei nº 59/2023 encontra-se disponível no canal oficial da Câmara dos Deputados no YouTube, aos 1:48:17 minutos de vídeo, através do link: https://www.youtube.com/watch?v=4s2t5XI6-mY&list=TLGGC3uWXNgZGbsyOTA5MjAyNA_&index=1. Acesso em: 08 out. 2024.

População das Nações Unidas sobre a pobreza menstrual no Brasil, tendo em vista tratar-se o primeiro de regulamento e o segundo de entidade vinculados à Organização das Nações Unidas. Ainda na primeira seção, examina-se a pobreza menstrual diante do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. O objetivo dessas análises é demonstrar o dever do Estado Brasileiro, diante da comunidade internacional, de promover a dignidade menstrual. Em seguida, examina-se a legislação nacional concernente ao tema, inicialmente no âmbito constitucional, passando pelo panorama da Lei de Execução Penal e culminando na análise da legislação específica, notadamente a Lei nº 14.214/2021 que institui nacionalmente Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual.

A seção 2 analisa dados relativos à pobreza menstrual nas prisões dos estados brasileiros e as políticas públicas desenvolvidas para seu enfrentamento, iniciando-se a partir do estado de São Paulo. As condições das prisões femininas paulistas foram verificadas a partir dos relatórios de inspeção a unidades prisionais do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, consultados no site oficial do órgão. Posteriormente, consultou-se a Secretaria de Administração Penitenciária a respeito das políticas de promoção da dignidade menstrual adotadas pelo órgão estadual, por meio de pedido de acesso à informação enviado através da plataforma FalaSP, em 24/06/2024, sob o protocolo de nº 2024062408344631.

Em seguida, ainda na seção 2, apresentam-se os dados sobre as condições das penitenciárias de outros estados brasileiros, compilados a partir de relatórios divulgados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura em seu site oficial. Para a análise da política pública nacional, consultou-se a Secretaria Nacional de Políticas Penais por meio de pedido de acesso à informação enviado através da plataforma FalaBR, na data de 10/06/2024, sob o protocolo de nº 08198.023880/2024-10. A consulta e a análise se detêm especificamente à implementação do programa PROCAP Mulheres. Para o estudo de políticas públicas de impacto local, foram enviados pedidos de acesso à informação ao Estado do Rio Grande do Sul, em 15/07/2024, sob o protocolo de nº 5086829/0168, através do canal SIC/LAI da ouvidoria geral do referido estado; ao Estado de Minas Gerais, em 29/07/2024, sob o protocolo de nº 01451000320202408, através do canal E-SIC; e ao Estado do Mato Grosso do Sul, em 24/06/2024, sob o protocolo de nº 03517.2024.000218-81, através da plataforma FalaBR. Ressalta-se que todos os pedidos de acesso à informação enviados durante a elaboração do presente trabalho foram prontamente respondidos pelos órgãos responsáveis, em observância à Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Na análise dos relatórios de inspeção a unidades prisionais foi aplicado o recorte temporal relativo ao período entre o primeiro semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2024. Tal recorte se justifica diante da ampliação do debate, a nível nacional, a respeito da pobreza menstrual, destacando-se o fato de que o inicial veto à lei específica no ano de 2021 foi objeto de críticas da sociedade e de que maior número de propostas legislativas sobre o tema até então foi apresentado naquele ano. O recorte também se deve ao fato de que a análise das condições do cárcere e políticas públicas busca ater-se ao período posterior à promulgação da Lei nº 14.214/2021, diploma legal que reconheceu de forma específica o direito à dignidade menstrual. Ressalta-se que nem todas as unidades prisionais do estado de São Paulo e demais unidades federativas foram objeto de análise do presente trabalho. Averiguou-se as condições das unidades prisionais inspecionadas pelos órgãos oficiais durante o período compreendido no recorte temporal acima justificado.

A investigação das iniciativas locais se deu a partir de notícias veiculadas por órgãos oficiais, adotando-se o mesmo recorte temporal aplicado aos relatórios de inspeção. As unidades federativas analisadas foram selecionadas em razão de seu caráter progressista ao combater a pobreza menstrual não somente através da distribuição de absorventes, mas promovendo a remição de pena através do trabalho.

A presente pesquisa possui caráter descritivo, ao examinar quais as condições das pessoas menstruantes em situação de cárcere e como a pobreza menstrual se apresenta e afeta esse ambiente. Além disso, apresenta caráter explicativo ao sintetizar quais fatores contribuem para que a pobreza menstrual esteja presente no cárcere, relacionando-os a outros aspectos da realidade das prisões.

A metodologia adotada inclui a pesquisa documental, analisando os principais dispositivos legislativos nacionais e regulamentos internacionais sobre as pessoas encarceradas e a promoção da saúde no contexto prisional; e pesquisa bibliográfica, com o estudo de livros, artigos científicos e teses relacionadas à pobreza menstrual e questões de gênero dentro e fora do cárcere. Utiliza-se a teoria feminista como substrato, considerando também os elementos de raça e classe como facetas do problema em comento. Além disso, foram coletados dados disponibilizados pelas Secretarias de Administração Penitenciária e pela Secretaria Nacional de Políticas Penais em canais oficiais, e utilizados materiais elaborados por Organizações Não Governamentais dedicadas à promoção dos direitos das pessoas encarceradas e entidades da sociedade civil dedicadas ao enfrentamento da pobreza menstrual.

1 O DIREITO À DIGNIDADE MENSTRUAL DIANTE DA COMUNIDADE INTERNACIONAL E SUA GARANTIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

1.1 O direito à dignidade menstrual no panorama das Regras de Bangkok

A Organização das Nações Unidas (ONU), entidade da qual o Brasil é membro desde sua fundação, objetiva promover a paz e o desenvolvimento mundiais. Para tanto, um dos documentos mais importantes emanados por esta organização mundial é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Entre os diversos direitos inerentes à dignidade humana reconhecidos na declaração, está a previsão de “ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes” (art. 5º).

Nesse sentido, a ONU estabelece regras mínimas a serem observadas pelos Estados membros em ocasião da imposição de penas em resposta à prática delituosa. Assim, em 1955 foram instituídas as Regras Mínimas das Nações Unidas para o tratamento de reclusos, e atualizadas em 2015, também conhecidas como Regras de Nelson Mandela. Ainda nessa temática, em 1990, foram estabelecidas as Regras Mínimas das Nações Unidas sobre medidas não privativas de liberdade (Regras de Tóquio).

Reconhecida a importância dos regulamentos citados, as diretrizes internacionais de especial relevância para as pessoas menstruantes privadas de liberdade são as Regras de Bangkok. Também chamadas de Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, são a referência internacional na defesa dos direitos das mulheres em situação de encarceramento. O documento foi aprovado durante a 65ª Assembleia Geral da ONU, em 2010, como um complemento às Regras de Nelson Mandela e às Regras de Tóquio.

A imprescindibilidade de um regulamento complementar direcionado às mulheres em privação de liberdade é abordada no preâmbulo das Regras de Bangkok ao considerar as necessidades e exigências específicas das mulheres presas e reconhecer que muitas instalações penitenciárias foram concebidas primordialmente para presos homens, enquanto o encarceramento feminino aumenta exponencialmente ao longo dos anos. Admite-se, ademais, que uma parcela das mulheres infratoras não representa perigo à sociedade e o encarceramento pode dificultar sua reinserção social. Dessa maneira, convida-se os Estados

membros a tomar em consideração as particularidades das mulheres presas ao desenvolver leis, procedimentos e políticas públicas (Conselho Nacional de Justiça, 2016, p. 16).

Analizando as contribuições das Regras de Bangkok quanto ao combate à pobreza menstrual, verifica-se que Regra nº 5 apresenta diretriz específica sobre o direito das pessoas menstruantes ao acesso à higiene adequada:

Regra 5

A acomodação de mulheres presas deverá conter instalações e materiais exigidos para satisfazer as necessidades de higiene específicas das mulheres, incluindo absorventes higiênicos gratuitos e um suprimento regular de água disponível para cuidados pessoais das mulheres e crianças, em particular mulheres que realizam tarefas na cozinha e mulheres gestantes, lactantes ou durante o período da menstruação. (Conselho Nacional De Justiça, 2016, p. 23)

Além da previsão acima, a normativa internacional estabelece outros direitos relativos à saúde das encarceradas que podem se relacionar com o tratamento de intempéries decorrentes do manejo inadequado da menstruação. Nesse sentido, é prevista a oferta de serviços de atendimento médico voltados especificamente para mulheres no mínimo equivalentes àqueles disponíveis na comunidade (Regra nº 10); educação e informação sobre medidas preventivas a doenças sexualmente transmissíveis e problemas de saúde específicos das mulheres (Regra nº 17); e acesso a medidas preventivas de atenção à saúde de particular relevância para mulheres (Regra nº 18).

As tratativas para a aprovação das Regras de Bangkok contaram com a participação do Brasil e o país adotou formalmente as normas. Todavia, observa-se que a efetivação das regras está longe de ser a realidade do país, o que pode ser associado com seu caráter não vinculante. No entanto, a adoção e implementação das regras continua sendo um compromisso assumido pelo país. Nesse sentido, destaca-se que as Regras de Bangkok foram um dos fundamentos adotados pelo Habeas Corpus 143641/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 2018, que determinou a substituição da prisão preventiva pela domiciliar para mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e de pessoas com deficiência.

Em ocasião desse julgamento, o relator Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto destacou que apesar da participação brasileira ativa nas negociações de elaboração das Regras de Bangkok e de sua aprovação pela Assembleia Geral da ONU, o regulamento não foi organizado em políticas públicas consistentes. Para o ministro, isso sinaliza o quanto “carece de fomento a implementação e internalização eficaz pelo Brasil das normas de direito internacional dos direitos humanos” (STF, 2018, p. 22 e 23).

Dessa maneira, apesar de ostentarem a qualidade de *soft law*, como são chamadas as regras não vinculantes adotadas em foros internacionais, as Regras de Bangkok podem e

devem ser observadas no país por meio de políticas públicas sólidas, alterações legislativas e manifestações judiciais.

1.2 Relatórios do Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA e a pobreza menstrual no Brasil

Nos últimos anos, a pobreza menstrual tem sido objeto de atenção de organismos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. Em 2021, o relatório “Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos”, elaborado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), foi divulgado com enfoque especial para a realidade de meninas brasileiras com idades entre 10 e 19 anos. Não obstante abranger um público diferente do objeto de análise do presente trabalho, o exame desse documento é importante devido aos apontamentos sobre como e porque a pobreza menstrual afeta o Brasil.

Inicialmente o relatório aponta que a pobreza menstrual de meninas geralmente é ocasionada pelo custo dos absorventes e seu impacto no orçamento familiar sendo o item, não raras vezes, considerado supérfluo diante das prioridades das famílias em vulnerabilidade financeira. Assim, o uso de meios improvisados para conter o fluxo menstrual ou o uso do mesmo absorvente por longos períodos é comum, o que acarreta complicações de ordem física, como alergias, irritações nas mucosas e infecções urogenitais, além de condições emocionais como a insegurança e o estresse (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 11 e 12).

O documento estabelece os parâmetros WASH (*water, sanitation, hygiene*) de manejo adequado da menstruação. Tais parâmetros demonstram a necessidade das pessoas menstruantes de acesso a banheiros em condições adequadas para a troca dos absorventes, imprescindibilidade de local apto para o descarte de produtos menstruais e disponibilidade de água e sabão para a correta higiene das mãos e corpo. Observa-se que os parâmetros refletem os padrões de acomodação estabelecidos na Regra nº 5 das Regras de Bangkok (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 14).

Com enfoque nessas condições mínimas, o relatório examinou dados da Pesquisa Nacional em Saúde - PNS 2013, da Pesquisa Nacional de Saúde Escolar - PeNSE 2015 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2017/2018. No entanto, os resultados da análise foram alarmantes: no contexto escolar, 3% das estudantes brasileiras estudam em instituições

que não possuem banheiro em condições de uso; 11,6% das alunas não acessam papel higiênico nos sanitários de suas escolas; 6% das meninas não possuem pias ou lavatórios em condições de uso nas escolas e 2,88% referiram que já deixaram de participar de alguma atividade devido a problemas menstruais. Quando a análise é direcionada ao contexto domiciliar, a precariedade ainda se verifica. Isso porque 4,61% das meninas não possuem banheiros em seus domicílios; 5,84% não tem acesso a água canalizada; 6,5 milhões de meninas brasileiras não são contempladas pelo saneamento básico e 20% das meninas sequer possuem coleta de lixo (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 18, 22 e 23).

O relatório também aponta que as famílias gastam em média R\$ 5,92 com absorventes para cada mulher em idade fértil, o que significa menos de dois pacotes com 8 unidades para cada uma, visto que o produto é geralmente vendido na faixa de R\$ 3,00 a R\$ 6,00 (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 25). Tendo em vista que o período menstrual dura em média de 3 a 7 dias e que o tempo recomendado por ginecologistas para a troca do absorvente externo descartável é a cada 4 horas, verifica-se a necessidade de 6 absorventes por dia para a contenção do fluxo menstrual de forma saudável, o que destoa da realidade das famílias brasileiras (Vasconcelos, 2022).

Dessa forma, demonstra-se que o cenário brasileiro se encontra aquém dos padrões mínimos de manejo adequado da menstruação, até mesmo para pessoas não encarceradas. Além disso, a pobreza menstrual também reflete de forma acentuada as desigualdades regionais e raciais. Exemplo disso é o fato de que 37,8% do total de meninas sem acesso a banheiros na escola se encontra na Região Nordeste do país e 37% das meninas negras vivem em locais sem esgotamento sanitário, enquanto em situação igual estão 24% das meninas brancas (UNFPA; UNICEF, 2021, p. 18 e 23).

Assim, da análise desse relatório se depreende que a pobreza menstrual contamina as diversas realidades em que se insere a pessoa menstruante, afetando as escolas, residências e prisões. Logo, o enfrentamento desse problema vai além da distribuição de absorventes, sendo também necessária a efetivação do acesso ao saneamento básico e água potável nas residências, a melhora na estrutura das escolas e implementação de condições dignas nas prisões.

O relatório “Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos” abriu o caminho para um debate mais aprofundado da pobreza menstrual no Brasil, de forma que nos anos seguintes a sua divulgação (2022 e 2023), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) analisou as medidas empreendidas até então para o enfrentamento da pobreza

menstrual e apontou recomendações para a implementação da dignidade menstrual diante dos desafios ainda encontrados.

Nesse viés, o relatório “Estado da Arte para a Promoção da Dignidade Menstrual: Avanços, desafios e potencialidades” (UNFPA, 2022), verificou as iniciativas quanto ao tema no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, das esferas federal, estadual e municipal, além da participação de organizações da sociedade civil, no marco temporal entre 01/01/2017 a 30/07/2022.

No panorama legislativo federal, o relatório aponta que no ano de 2017 não houve qualquer proposta de lei que abrangesse o tema da dignidade menstrual na Câmara dos Deputados, enquanto em 2018 três propostas foram apresentadas. Entretanto, o PL 4968/2019 foi o primeiro projeto de relevância a tramitar na casa, inicialmente com objetivo de ofertar absorventes nos anos finais do ensino fundamental e médio e posteriormente ampliado para instituir o “Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual”, que atingiria não somente as estudantes, mas as pessoas em situação de rua e em privação de liberdade. Tal projeto veio a ser aprovado pelo Congresso Nacional em meados de 2021, mas foi vetado pelo então presidente no mesmo ano. Esse veto foi derrubado em março de 2022 e o projeto se transformou na Lei nº 14.214/2021, que institui o “Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual no Brasil”, e é o principal regulamento sobre o assunto até o momento, sendo mais detalhado adiante (UNFPA, 2022, p. 17 e 18).

Verificou-se que o PL 4968/2019 abriu caminho para a discussão da pobreza menstrual no legislativo federal, o que se exemplifica pelo fato de que em 2020 quatro propostas sobre o tema foram apresentadas à Câmara dos Deputados, enquanto em 2021 o número se expandiu para 47 propostas legislativas, 42 perante a Câmara dos Deputados e 5 perante o Senado. Até o fechamento do relatório em julho de 2022, o ano contava com 19 propostas legislativas, 18 perante a Câmara dos Deputados e uma perante o Senado (UNFPA, 2022, p. 18).

Outros relevantes projetos de lei encontravam-se em tramitação em ocasião do relatório, como o PL 1702/2021 que “Institui a Política de Conscientização acerca da Menstruação e de Universalização do Acesso a Absorventes Higiênicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (Menstruação sem Tabu)”; o PL 3085/2019 que estipula a isenção de Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) sobre produtos de higiene menstrual; e o 1396/2022 que institui o dia 28 de maio como o Dia Nacional da Dignidade Menstrual (UNFPA, 2022, p. 20). Até o momento de elaboração do presente trabalho, os projetos de lei citados continuam em tramitação.

No cenário legislativo estadual, o estudo verificou que em todas as regiões do país existem leis de promoção da dignidade menstrual e até aquele momento 19 estados possuíam regramento específico. Na Região Norte foram encontradas 34 proposições legislativas durante o período, que produziram leis em 6 dos 7 estados da região: Lei Estadual nº 5.550/2021 no Amazonas, Lei nº 2.742/2022 no Amapá, Lei Ordinária nº 9.342/2021 no Pará, Lei nº 5.155/2021 em Rondônia, Lei nº 1.506/2021 em Roraima e Lei nº 3.893/2022 no Tocantins. No geral, essas leis objetivam definir diretrizes, programas e políticas públicas de acesso a produtos de higiene e de conscientização acerca da menstruação, cujo público-alvo predominante é de estudantes da rede pública de ensino. O estudo destaca que a legislação mais abrangente quanto ao público-alvo é a do Tocantins, que define como público-alvo da Política Pública “Menstruação Sem Tabu” as alunas da rede pública, adolescentes em regime de semiliberdade ou internação pela prática de atos infracionais, mulheres encarceradas nas unidades prisionais do estado, adolescentes e mulheres acolhidas em abrigos de gestão estatal, adolescentes e mulheres em situação de rua ou em situação familiar de extrema pobreza (UNFPA, 2022, p. 22-24).

A Região Nordeste contou com 53 propostas de lei durante o período analisado pela UNFPA, que frutificaram leis em 7 dos 9 estados da região: Lei Ordinária nº 12.048/2021 na Paraíba, Lei Ordinária nº 10.947/2021 no Rio Grande do Norte, Lei nº 8.531/2021 em Alagoas, Lei Ordinária nº 14.365/2021 na Bahia, Lei nº 17.373/2021 no Pernambuco, Lei nº 7.646/2021 no Piauí e Lei nº 8.888/2021 em Sergipe. Assim, demonstrou-se que 2021 foi o ano em que a pobreza menstrual ganhou mais destaque nessa região, tanto pelo grande número de proposições legislativas, quanto pelo fato de que foi o ano em que toda a legislação sobre o tema na região foi aprovada. O relatório destacou a legislação da Paraíba como uma das mais completas, prevendo a distribuição de absorventes descartáveis ou reutilizáveis, coletores ou calcinhas menstruais na rede pública de saúde, educação, assistência social e no sistema prisional e socioeducacional. Além disso, a Lei Ordinária nº 12.048/2021 inovou ao estabelecer, além da distribuição dos itens para crianças, adolescentes, mulheres e homens trans, o oferecimento de assistência psicológica, social, terapia hormonal ou não hormonal e outros meios cabíveis a pessoas em processo de climatério e menopausa (UNFPA, 2022, p. 24-26).

Na Região Centro-Oeste, houve 14 proposições legislativas no período analisado, mas somente uma havia sido sancionada até a elaboração do relatório da UNFPA. Trata-se da Lei nº 21.163/2021 que institui o Programa Goiano de Dignidade Menstrual (UNFPA, 2022, p. 26). Atualmente, o Distrito Federal conta com a Lei nº 6.779/2021, que prevê a distribuição

de absorventes higiênicos a pessoas em vulnerabilidade econômica em unidades de saúde e escolas da rede pública, e a Lei nº 7.423/2024, que estipula a distribuição de absorventes a mulheres em situação de rua. O estado de Mato Grosso hoje possui a Lei Ordinária nº 11.615/2021, que prevê o fornecimento de absorventes para estudantes da rede pública de ensino. Dentre as três leis na região, verifica-se que a Lei nº 21.163/2021, de Goiás, é mais abrangente, incluindo como público-alvo não só estudantes da rede pública, mas pessoas em situação de rua, extrema pobreza e pessoas em privação de liberdade pelo cumprimento de pena ou medida socioeducativa.

A Região Sudeste totalizou 101 propostas legislativas no período analisado pelo relatório, das quais 3 leis se originaram: Lei nº 9.404/2021 no Rio de Janeiro, Lei nº 17.525/2022 em São Paulo e Lei nº 23.904/2021 em Minas Gerais. Dentre as três leis, apenas a do estado de Minas Gerais indica que a distribuição de absorventes higiênicos será destinada para, além das escolas da rede pública, unidades básicas de saúde, unidades de acolhimento e unidades prisionais do estado (UNFPA, 2022, p. 27).

Por fim, a Região Sul contou com apenas nove propostas legislativas no período apurado pela UNFPA, das quais somente uma prosperou: a Lei nº 21.073/2022 no Paraná, que instituiu apenas a semana de conscientização sobre o ciclo menstrual no estado (UNFPA, 2022, p. 28). Atualmente, a região também conta com a Lei nº 18.308/2021 de Santa Catarina, que estabeleceu o programa de distribuição de absorventes para estudantes de baixa renda matriculadas na rede pública.

Sobre a atuação do Poder Executivo em âmbito federal, o estudo indicou que no período analisado 24 ações foram publicadas no Diário Oficial da União, das quais 7 se relacionavam com decretos e resoluções diretas para a promoção de políticas públicas. Nesse sentido, o relatório destacou que a Lei nº 14.214/2021 que instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual foi regulamentada pelo Decreto nº 10.989/2022, enquanto a Resolução nº 225/2021 abordou as diretrizes para o atendimento socioeducativo às adolescentes privadas de liberdade no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Também foram citadas a Resolução nº 640/2022 sobre a regularização de produtos destinados à higiene corporal e a Resolução Conjunta nº 4/2022 CONSEPE - CONSAD sobre o Programa de Assistência Estudantil da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UNFPA, 2022, p. 31).

Analisando as ações dos Executivos Estaduais, o relatório verificou que na Região Norte, o Amapá foi o estado que se destacou na destinação de R\$ 175.301,00 ao Programa Dignidade Menstrual para o atendimento de alunas em fase menstrual, além da distribuição de

absorventes na capital Macapá. A distribuição de absorventes também foi adotada no Amazonas, com 300 mil itens distribuídos a estudantes em vulnerabilidade socioeconômica, em parceria público-privada do Programa de Dignidade Menstrual. Por outro lado, Acre e Rondônia não apresentaram nenhum ato no período analisado, enquanto nos demais estados da região a atuação executiva se deu apenas na sanção de leis estaduais (UNFPA, 2022, p. 33).

Por sua vez, a Região Nordeste foi destaque no número de ações para além das sanções de leis estaduais empreendidas pelo Executivo no período do estudo. Na Paraíba, além da sanção da Lei Estadual nº 12.048/2021, houve a regulamentação dessa norma e elaboração do plano de execução do Programa Estadual de Dignidade Menstrual, com a instituição de uma comissão intersetorial responsável pela execução da política. Em Alagoas, houve a criação do Programa *Kit Menstrual*, de distribuição mensal gratuita de absorventes às estudantes em vulnerabilidade. No Rio Grande do Norte, um decreto instituiu o Programa Dignidade Menstrual focado na promoção do acesso a produtos de higiene a meninas, mulheres e homens trans, além de autorizar a isenção do ICMS para as operações de compra de absorventes e outros produtos de higiene pessoal. Em Pernambuco, um ato do Poder Executivo lançou o Programa de Educação em Saúde Menstrual nas escolas da rede estadual, que procura promover a formação dos estudantes sobre as questões sociais, biológicas e emocionais relativas à menstruação, além de distribuir absorventes. Na Bahia, houve a criação do Programa de Dignidade Menstrual para distribuir mensalmente um pacote com dez unidades de absorventes as estudantes da rede estadual em situação de pobreza ou extrema pobreza, bem como concedeu a isenção do ICMS na aquisição de absorventes e outros produtos de higiene menstrual para subsidiar o programa. Por fim, os atos executivos nos estados de Sergipe e Ceará, se resumiram a sanção de leis estaduais sobre a Dignidade Menstrual (UNFPA, 2022, p. 33 e 34).

Na Região Centro-Oeste, o relatório destacou a efetividade dos resultados dos atos executivos estaduais. Em Goiás, para além da sanção da Lei nº 21.163/2021, dois contratos para a aquisição de absorventes menstruais destinados ao Programa Goiano de Dignidade Menstrual e as alunas da rede pública incluídas no Cadastro Único foram assinados, no valor total de R\$ 2.517.380,00, sendo o estado que mais destinou recursos à execução da política pública instituída. Por sua vez, o Distrito Federal firmou acordo de cooperação com a UNICEF para união de esforços e intercâmbio de conhecimentos e informações na elaboração de medidas conjuntas para a promoção da dignidade menstrual de jovens e adolescentes. Por fim, no Mato Grosso foi instituído o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos

nas escolas da rede pública estadual. Entretanto, o relatório não verificou nenhum ato do poder executivo quanto ao tema no Mato Grosso do Sul (UNFPA, 2022, p. 34 e 35).

Quanto à Região Sudeste, o relatório da UNFPA apontou que a execução das leis sancionadas é insuficiente diante da capacidade orçamentária. Assim, no estado de Minas Gerais a atuação do Executivo se deu somente na sanção da Lei nº 23.904/2021 para o acesso das mulheres em vulnerabilidade social a absorventes higiênicos. O mesmo ocorreu em São Paulo, com a sanção da Lei nº 17.525/2022, que instituiu o Programa Dignidade Íntima e prevê o repasse de verba às escolas para a compra de absorventes por meio do programa estadual “Dinheiro Direto na Escola”, os gastos previstos a esse programa foram de 35 milhões de reais em 2021 e 30 milhões de reais em 2022. No Rio de Janeiro, apesar do grande número de propostas legislativas, o único ato do Executivo foi a doação de 500.102 absorventes descartáveis (UNFPA, 2022, p. 35).

Por fim, o relatório apurou que na Região Sul a atuação do Poder Executivo também não foi significativa. Isso porque nos estados de Santa Catarina e do Paraná, os atos executivos foram somente a sanção de leis estaduais. Já no Rio Grande do Sul, o único ato no período foi um termo de cooperação para a arrecadação de itens de higiene menstrual (UNFPA, 2022, p. 35).

Na esfera municipal, a pesquisa verificou que a partir de 2020 houve um impulso na aprovação de leis em sua maioria relacionadas ao tema “Menstruação Sem Tabu”, que se deu a partir da discussão nacional sobre a pobreza menstrual iniciada nesse período (UNFPA, 2022, p. 37). Essas medidas são importantes na territorialização do debate, mas o destaque no âmbito municipal vai para as iniciativas da sociedade civil, que de forma organizada ou não promovem o combate à pobreza menstrual. Atualmente diversas organizações atuam na promoção da dignidade menstrual, algumas focadas diretamente no contexto prisional. Admite-se a importância dessas iniciativas, em que pese o presente trabalho ater-se à atuação governamental.

Diante da análise do relatório “Estado da Arte para a Promoção da Dignidade Menstrual: Avanços, desafios e potencialidades” (UNFPA, 2022), se evidencia que a atuação estatal no Brasil está aquém do necessário para o efetivo enfrentamento da pobreza menstrual. Isso porque, em que pese a importância da aprovação de leis sobre o tema, é urgente a concreta atuação do Poder Público no plano fático. Além disso, verifica-se que grande parte das leis aprovadas e programas lançados são direcionados ao público em idade escolar. Dessa forma, se demonstra que as pessoas menstruantes em situação de cárcere restam, mais uma vez, marginalizadas no acesso ao seu direito de menstruar de forma segura e saudável.

Encerrando a análise da pobreza menstrual no contexto brasileiro, o último documento elaborado pelo Fundo de População das Nações Unidas apresenta recomendações para a implementação de políticas públicas a respeito do tema. Diante da premissa de que a pobreza menstrual se impõe de maneira distinta para pessoas menstruantes privadas de liberdade, em situação de rua ou em idade escolar, as “Recomendações Para a Implementação de Iniciativas de Promoção da Dignidade Menstrual” (2023), discorrem sobre as necessidades específicas desses grupos em razão de sua maior vulnerabilidade no acesso à saúde menstrual.

O primeiro apontamento aduzido é a carência de dados qualitativos e quantitativos sobre saúde menstrual, o que dificulta a elaboração de políticas públicas efetivas (UNFPA, 2023, p. 30). Por um lado, os dados sobre a saúde das encarceradas no panorama nacional são escassos, por outro, as informações sobre as condições de superlotação nos estabelecimentos penitenciários não são de difícil acesso.

Nesse sentido, aponta-se que dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais disponibilizados através de dados estatísticos do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN⁴ indicam a existência de 52.593 mulheres em cumprimento de pena no segundo semestre de 2023, sendo 32.999 em celas físicas e o restante em prisão domiciliar. No entanto, a mesma plataforma indica a capacidade de 32.019 vagas para o sexo feminino no país, apontando a existência de 747 desativadas no período analisado. Além disso, são apontadas como não aptas 2.932 vagas, sem detalhes sobre quantas destas estão destinadas ao sistema prisional feminino.

Ademais, ressalta-se que a sobrecarga varia conforme as regiões do país ou até mesmo entre estabelecimentos de um mesmo estado. A título de exemplo, no estado de São Paulo havia 12.183 encarceradas em celas físicas do sistema carcerário no levantamento do segundo semestre de 2023, frente a capacidade de 11.772 vagas para o sexo feminino e 252 vagas desativadas. Já no Rio de Janeiro, 2.168 mulheres estavam encarceradas diante da capacidade de 1.603 vagas e 88 vagas desativadas. De tal maneira, ilustra-se que em menor ou maior proporção, a superlotação faz parte da realidade dos estabelecimentos prisionais femininos do Brasil.

Para além do problema da superlotação, o documento classifica como “precária” a estrutura das prisões, especialmente no que tange aos banheiros, cujo aparato é tão importante para o adequado manejo da menstruação, tendo em vista os já citados parâmetros WASH (UNFPA, 2023, p. 47). Essa precariedade não é desconhecida pelas autoridades, sendo o sistema prisional brasileiro um “Estado de Coisas Inconstitucional” reconhecido pela mais

⁴ Acessados através do link <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 05 mai. 2024.

alta corte do país na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Conforme o referido julgado, uma das expressões do estado de desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro é justamente a superlotação e da má-qualidade das vagas existentes, com a falha no provimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial.

Nesse contexto, as Recomendações apresentam propostas a partir de três dimensões do problema da pobreza menstrual nas prisões. Quanto à estrutura, recomenda-se a melhora dos espaços prisionais para garantir o acesso a água e saneamento básico; promover o acesso a banheiros equipados com produtos de higiene e cujas dependências proporcionem privacidade de segurança aos usuários; incorporar instalações adaptadas para pessoas com deficiência e específicas para as pessoas trans masculinas; além da disponibilização de tecnologias menstruais nas unidades prisionais e socioeducativas. No tocante ao acesso à saúde e as tecnologias menstruais, propõe-se a garantia do acesso a absorventes durante todo o período necessário, com o fornecimento de ao menos um pacote por mês e produtos adaptados para pessoas com deficiência; fomento a projetos de produção de absorventes ecológicos e tecnologias como calcinhas e cuecas absorventes; garantia de acesso à saúde integral, especialmente exames de rotina e atendimento ginecológico; ampliação do debate sobre as pessoas hipermedicalizadas no ambiente do cárcere; atenção à vulnerabilidade de pessoas trans, não binárias e pessoas com deficiência nas ações de saúde, além da garantia de segurança alimentar, repouso para as pessoas em período menstrual e atendimento especializado às mulheres na fase de menopausa (UNFPA, 2023, p. 48-49).

Por fim, a respeito da educação em questões de saúde sexual e reprodutiva destinada a pessoas menstruantes encarceradas, recomenda-se a formação dos agentes e gestores desses locais sobre o tema, incluindo informações sobre identidade de gênero, sexualidade e corporalidades; a elaboração e distribuição de cartilhas sobre a dignidade menstrual no sistema prisional; além de cursos sobre educação menstrual e direitos sexuais e reprodutivos, fortalecendo o debate sobre a menstruação em contraposição aos preconceitos existentes. Além disso, menciona-se a necessidade de se produzir e divulgar dados sobre a situação das prisões nacionais e sobre os atendimentos médicos e exames realizados, bem como sobre a distribuição de tecnologias menstruais no sistema carcerário e ações de formação sobre a saúde de pessoas menstruantes nesse contexto, a fim de que se formulem políticas públicas e diagnósticos eficazes (UNFPA, 2023, p. 50-51).

Uma reflexão final a respeito das “Recomendações Para a Implementação de Iniciativas de Promoção da Dignidade Menstrual” (UNFPA, 2023) aponta para a necessidade

de que o cumprimento das penas se dê em condições dignas às pessoas menstruantes no Brasil. Para além do plano teórico, é imperioso que o país concretize as obrigações assumidas através das Regras de Bangkok para a garantia de acesso à saúde no ambiente do cárcere. Ademais, não se pode olvidar a garantia constitucional à saúde, de maneira que combater a precariedade menstrual nada mais é do que acatar o disposto na Carta Magna e no aparato legislativo nacional, conforme se discorrerá posteriormente, neste trabalho.

1.3 A pobreza menstrual perante o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos - SIDH

A pobreza menstrual no contexto do cárcere também tem sido objeto de atenção no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos -SIDH. Um dos órgãos fundamentais desse sistema é a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), cuja principal função consiste na promoção da observância e proteção dos Direitos Humanos nas Américas, através de recomendações aos Estados partes, elaboração de relatórios e estudos, requerimento de informações sobre a efetivação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁵ nos países-membros, bem como na apuração de denúncias de violações aos Direitos Humanos e envio de casos à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Piovesan, 2024, p. 55-57).

Por sua vez, a referida Corte tem atribuições consultivas, à medida em que o artigo 64.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos permite que os Estados membros sanem dúvidas sobre a interpretação desta Convenção e de outros tratados de proteção aos Direitos Humanos nas Américas. A Corte Interamericana de Direitos Humanos também possui atribuições contenciosas para o julgamento dos casos a ela submetidos, desde que referentes aos Estados partes que expressamente reconhecem sua competência para tanto. Quando reconhecida uma violação aos direitos protegidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Corte deverá determinar que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito violado e que sejam reparadas as consequências da violação, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada, na forma do artigo 63.1 da citada Convenção.

⁵ Também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, em homenagem a cidade onde foi assinada.

Diante desses esclarecimentos preliminares, cumpre apontar que o artigo 5.2 do Pacto de San José da Costa Rica, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 678/1992, garante que as pessoas privadas de liberdade devem ser tratadas com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano. Nesse sentido, em 28/05/2023, as Defensorias Públicas da União e dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, a ONG Conectas Direitos Humanos, a Pastoral Carcerária Nacional, a Associação de Amigos/as e Familiares dos Presos/as (AMPARAR), o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) e o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) apresentaram um apelo urgente à CIDH sobre a situação de tortura e maus-tratos no sistema prisional brasileiro contra pessoas que menstruam (IBCCRIM, 2023).

No documento, ressalta-se que o Brasil é o terceiro país que mais encarcera no mundo e, também, no ranking de mulheres presas, em sua maioria jovens, negras, pobres e de baixa escolaridade. Ademais, as entidades apontam que as inspeções realizadas pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) em diversas unidades prisionais do país e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo nas unidades prisionais paulistas demonstraram violações consistentes no fornecimento insuficiente de absorventes e da má qualidade dos que são fornecidos, na distribuição insuficiente de sabonetes e água, na falta banheiros com estrutura adequada para a higiene pessoal, na escassez de equipes de atendimento médico, entre outros problemas. Em razão da violação sistemática dos direitos humanos das pessoas menstruantes privadas de liberdade, as entidades solicitam que a CIDH recomende ao Estado brasileiro a adoção de providências para a garantia da saúde menstrual dessas pessoas, por meio do fornecimento de itens de higiene em qualidade e quantidade adequadas e disponibilização de celas em condições apropriadas para a higiene pessoal e acesso ao atendimento médico especializado. Até o fim do primeiro semestre de 2024, não houve informações de que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tenha emitido recomendações sobre a pobreza menstrual nas unidades prisionais do Brasil.

No entanto, as dificuldades enfrentadas pelas mulheres privadas de liberdade são conhecidas pela CIDH. Nesse aspecto, o relatório *Mujeres Privadas de Libertad en Las Américas* (2023)⁶ buscou analisar as causas do encarceramento feminino, seu impacto sobre as mulheres privadas de liberdade e sobre quem antes estavam sob seus cuidados, os riscos enfrentados pelas encarceradas no contexto prisional e os desafios para reinserir-se na sociedade, além dos desafios e práticas recomendadas em medidas alternativas à prisão. O

⁶ A autoria do relatório encontra-se referenciada no presente trabalho em nome de *Inter-American Commission of Human Rights*, conforme consta na publicação.

objetivo do documento é, justamente, guiar políticas públicas com perspectivas de gênero focadas no respeito aos direitos das mulheres submetidas ao sistema de justiça penal, destacando a importância da adoção de medidas alternativas à prisão e programas de reinserção.

Destaca-se que, apesar do alto número de pessoas menstruantes encarceradas, elas são a minoria da população prisional, o que ocasiona políticas penitenciárias sem perspectiva de gênero, pensadas para a maioria masculina. A consequência disso é que a já precária experiência do cárcere torna-se ainda mais hostil a quem menstrua, repetindo e acentuando as dificuldades enfrentadas na sociedade “livre” (CIDH, 2023, p. 69-70).

Ao analisar a situação das mulheres privadas de liberdade nas Américas, o relatório aponta que os Direitos Humanos dessas pessoas são afetados de formas específicas em razão do sistema penitenciário que desconsidera suas particularidades. Uma dessas formas é, justamente, a falta de atenção à saúde com enfoque de gênero. Assim, apurou-se que os estabelecimentos prisionais das Américas carecem de profissionais especializados em saúde sexual e reprodutiva. Ademais, o acesso a itens de higiene e cuidado pessoal é um desafio, principalmente no tocante aos absorventes em quantidade adequada. Nesse sentido, a CIDH reitera o dever dos estados membros de fornecer regularmente e em quantidade suficiente os meios necessários para a higiene pessoal das pessoas que menstruam, que não se traduzem somente em absorventes, mas também em água potável. (CIDH, 2023, p. 86)

As demais formas de violações aos Direitos Humanos apontadas pelo relatório são a necessidade de atenção especial à saúde mental e aos tratamentos adequados para encarceradas afetadas pelo vício em tóxicos, além da importância do enfoque especial à saúde e às necessidades das mulheres trans. Por fim, a Comissão ressalta a necessidade da coleta de dados sobre as mulheres encarceradas para a elaboração de políticas penitenciárias com abordagem especial aos riscos enfrentados por essas pessoas (CIDH, 2023, p. 72, 87-88).

Pelo exposto, aponta-se que também é obrigação do Brasil perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos empreender ações de enfrentamento à pobreza menstrual nas prisões. Além disso, espera-se dos órgãos responsáveis pela fiscalização desse dever uma postura incisiva frente à problemática vivida pelas pessoas menstruantes privadas de liberdade no Brasil, diante do alerta já encaminhado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

1.4 A garantia do direito à dignidade menstrual na legislação brasileira

Inicialmente, aponta-se que a Dignidade da Pessoa Humana é estabelecida na Constituição Federal, art. 1º, inciso III, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Essa dignidade é definida por Moraes (2023, p. 18) como “um valor espiritual e moral inerente à pessoa”, manifestado na autodeterminação e que deve ser respeitado pelos seus pares. Dessa forma, se trata do mínimo a ser assegurado por qualquer estatuto jurídico, para que limitações ao exercício dos direitos fundamentais somente ocorram em caráter excepcional, todavia sem olvidar “a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos”.

Tendo em vista que a privação de liberdade por meio da pena constitui uma limitação ao direito fundamental à liberdade, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, esse mesmo artigo elenca garantias aos que se encontram em cumprimento desse tipo de pena e aos que são processados por suposta prática delituosa. Assim, as condições do emprego da pena privativa de liberdade são delimitadas pelo art. 5º da Constituição Federal, cujas garantias balizam o ordenamento processual e material relativo ao Direito Penal. Isso porque as pessoas que cumprem pena estão privadas de liberdade, não dos direitos humanos inerentes à sua cidadania.

Ao direcionar a análise da Constituição Federal à tutela da dignidade humana das pessoas privadas de liberdade através de seu direito à saúde e bem-estar, observa-se que o art. 5º, inciso XLIX, assegura aos presos o respeito à integridade física e moral. Além disso, é proibida a imposição de penas cruéis (art. 5º, inciso XLVII) e o tratamento desumano ou degradante e a tortura (art. 5º, inciso III). Ademais, o art. 196 da Carta Maior define a saúde como um direito de todos, cujo dever de garantia é do Estado.

No entanto, não faltam críticas em razão da dissonância entre as previsões constitucionais e a realidade das unidades prisionais do Brasil em seu chamado “estado de coisas inconstitucional”, conforme a já mencionada ADPF nº 347. Para Castilho (2023, p. 99), em que pese o avanço no arcabouço legislativo, a realidade brasileira nas últimas décadas foi de encarceramento em massa, que levou a um quadro de “prisões abarrotadas, mortes em massa, conflitos entre facções, condições aviltantes até mesmo à sobrevivência de animais”. Na concepção do referido autor, essa superlotação, que tem como alguns dos fatores a ordem socioeconômica marcada pela desigualdade social, a desídia do aparato estatal em relação a questão carcerária e uma cultura punitivista midiática, refletirá na violação da dignidade dos encarcerados através da escassez de alimentos, medicamentos, materiais de higiene pessoal, entre outros (Castilho, 2023, p. 100).

No âmbito da execução penal, a Lei nº 7.210/1984 estabelece o dever do Estado em prestar assistência ao preso, internado ou egresso, como forma de prevenir o crime e orientar o retorno dessas pessoas ao convívio social. Tal assistência deve englobar a esfera material, de saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

Não obstante a importância das demais formas de assistência, a garantia da dignidade menstrual no contexto do cárcere se relaciona intimamente com a assistência material e à saúde. Na forma do art. 12 da Lei de Execução Penal, a assistência material consiste no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas. Ademais, o art. 13 da referida lei prevê que as unidades prisionais devem dispor de instalações e serviços que atendam aos presos nas suas necessidades pessoais.

Observa-se que os artigos citados apresentam o direito à assistência material de maneira geral, sem pormenorizar as necessidades específicas de pessoas menstruantes em cumprimento de pena privativa de liberdade. No entanto, a Regra nº 5 das Regras de Bangkok complementa o artigo 13 da Lei de Execução Penal ao estabelecer que as instalações das mulheres presas devem satisfazer suas necessidades de higiene específicas, prevendo o fornecimento gratuito de absorventes higiênicos e suprimento regular de água para os cuidados pessoais.

Nesse sentido, os padrões mínimos de assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade foram estabelecidos na Resolução nº 4/2017 do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Esse regulamento, por sua vez, levou em consideração as Regras de Bangkok ao se atentar para as necessidades específicas de gênero:

Art. 4º Em respeito às diferenças de gênero e demais especificidades, o fornecimento dos itens de asseio, enxoval e uniforme devem ocorrer de forma diferenciada e em quantidade adequada, conforme a situação o exigir.

Art. 5º Em unidades prisionais que abriguem mulheres e, transitoriamente, mulheres gestantes, nutrizes, bebês e crianças, o fornecimento de itens de asseio, enxoval e uniforme deve respeitar a necessidade e a regularidade que a situação o exigir, incluindo *kits* com itens mínimos para a maternidade.

O anexo I da referida resolução inclui os absorventes femininos, na quantidade mínima de 15 unidades, no *kit* de asseio pessoal a ser entregue na admissão e repostado periodicamente, juntamente com itens como sabonetes, xampu, desodorante, pasta de dentes, entre outros. No entanto, apesar da previsão do fornecimento gratuito e periódico desses itens por parte do Estado, na prática, não raro a responsabilidade pelo fornecimento desses insumos, além de

roupas e alimentos, recai sobre os familiares das encarceradas, através do chamado “jumbo”⁷, ou sobre entidades não governamentais.

Essa situação foi retratada por Barbosa, Bolfe e Silva (2019), que em pesquisa sobre a efetivação da Lei de Execução Penal na ressocialização da reeducandas no regime semiaberto na cidade de Palmas/TO, consideraram como insuficiente a assistência material prestada:

Conclui-se então que um dos pontos cruciais para que se alcance o fim desejado é a assistência material. Porém, segundo a pesquisa realizada no semiaberto de Palmas, a assistência é prestada de forma insuficiente, de modo que as reeducandas se veem obrigadas a comprar materiais de higiene pessoal e, na falta de meios, pedir ajuda a família ou entidades não governamentais. Como nos informa uma das entrevistadas: “ah! roupa a gente só lava porque a gente trabalha e compra o sabão pra lavar, e higiene a mesma coisa!” (informação oral). Segundo a responsável, é comum a falta de materiais de higiene básica, como por exemplo absorventes e papel higiênico. Nem todas as reeducandas conseguem emprego e, devido a isso, necessitam de doações. (Barbosa; Bolfe; Silva, 2019, p. 12)

Sendo as instalações adequadas parte do dever de assistência material, outra previsão legal concernente ao tema se encontra no art. 88 da Lei de Execução Penal. O referido artigo estabelece que apenados em regime fechado devem ser alojados em cela individual com dormitório, aparelho sanitário e lavatório, com metragem mínima de 6 metros quadrados e ambiente salubre. Além desses requisitos, as penitenciárias femininas devem ser equipadas com aposentos para gestantes e parturientes e com creche.

Quanto à assistência à saúde, o artigo 14 da Lei de Execução Penal aponta que terá caráter preventivo e curativo, compreendendo atendimento médico, farmacêutico e odontológico. Esse artigo se relaciona com as regras nº 10, 17 e 18 das Regras de Bangkok, que, respectivamente, estabelecem que os serviços de atendimento médico às privadas de liberdade devem ser, no mínimo, equivalentes aos oferecidos ao restante da comunidade, que as encarceradas devem ser educadas e informadas sobre medidas preventivas de atenção à saúde e problemas específicos das mulheres, bem como devem ter acesso a medidas preventivas de atenção à saúde de particular relevância para mulheres de maneira equivalente ao oferecido às mulheres não privadas de liberdade.

O artigo 14 da Lei de Execução Penal faz referência ao acompanhamento médico da mulher, especialmente no pré-natal e pós-parto, além de tratamento humanizado à gestante e puérpera, cuja assistência integral à saúde, inclusive do recém-nascido, será de responsabilidade do Estado. Todavia, Avena (2019, p. 31) assevera que apesar da previsão

⁷ São os itens que os presos podem receber de seus familiares, como por exemplo alimentos, produtos de higiene pessoal, produtos de limpeza, roupas e cigarros. É chamado de “jumbo” por conta do tamanho das sacolas em que é carregado, que geralmente são muito grandes.

legal, na prática a fruição de direitos resta prejudicada pela falta de estrutura das unidades prisionais, que carecem de espaço adequado, recursos humanos e equipamentos.

Nesse aspecto, a ausência de adequada assistência à saúde às pessoas menstruantes em privação de liberdade traz riscos consideráveis a esse público, considerando que o Poder Público se omite em fornecer um ambiente propício ao manejo menstrual. Isso porque a pobreza menstrual pode ser causa de irritações e alergias nas mucosas, infecções urogenitais como a candidíase, e a Síndrome do Choque Tóxico, condição mais rara decorrente da proliferação da bactéria *Staphylococcus aureus* causada pelo uso prolongado do mesmo absorvente e que pode levar à morte (UNICEF, 2021, p. 11) (Magan et al, 2022, p. 256).

À título de exemplo, somente no estado do Ceará, a cada ano, em média 170 mulheres são internadas devido a doenças inflamatórias pélvicas causadas pelo uso de materiais inadequados, como pano e papel higiênico, em substituição ao absorvente, os quais são ineficazes para evitar que as bactérias do sangue retornem ao trato genital (Viana; Paulino, 2021). Dessa forma, além da necessidade de assistência material adequada, é imprescindível que as pessoas menstruantes privadas de liberdade tenham acesso ao atendimento médico. Visto que fora das prisões um número considerável de pessoas menstruantes já necessita de socorro em razão das intempéries causadas pela pobreza menstrual, maior é o risco de quem cumpre pena e não dispõe de outros meios além da assistência à saúde oferecida na unidade prisional.

A assistência à saúde prevista no artigo 14 da Lei de Execução Penal foi inicialmente regulamentada pela Portaria Interministerial nº 628/2002, que criou o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Posteriormente, um novo Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional foi estabelecido na Portaria Interministerial nº 1.777/2003, de maneira mais ampliada. O plano foi elaborado a partir da atuação conjunta dos Ministérios da Saúde e da Justiça, a fim de viabilizar a atenção integral à saúde dessa população privada de liberdade.

O Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional foi discutido a partir da concepção de que somente a ampliação do Sistema Penitenciário não será responsável pela diminuição dos índices de criminalidade no Brasil, mas é salutar o investimento na atenção à saúde, educação e profissionalização das pessoas privadas de liberdade. Dessa maneira, o regulamento se baseou nos princípios de ética, justiça, cidadania, equidade, transparência, participação democrática, qualidade e Direitos Humanos, para garantir a eficácia das ações propostas (Ministério da Saúde, 2004, p. 13-14).

Atualmente, a assistência à saúde das pessoas privadas de liberdade é incorporada na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema

Prisional (PNAISP), promulgada na Portaria Interministerial nº 1/2014. A política surgiu a partir do esgotamento do modelo aplicado no Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional, que, após mais de dez anos de aplicação se demonstrou limitado em suas ações, por não contemplar a totalidade dos estabelecimentos prisionais. Apesar da adesão de todos os estados, tal limitação se manifestou na insuficiência na efetivação das ações de atenção básica, planejadas para serem desenvolvidas nas próprias unidades prisionais por equipes multidisciplinares, o que não contemplava a totalidade dos estabelecimentos carcerários, como cadeias públicas e colônias agrícolas. Ademais, o formato estabelecido no Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional, por sua abrangência deficitária, era incapaz de atender as necessidades de uma população carcerária cada vez maior, haja vista o aumento aproximado de 120% das pessoas encarceradas no período entre 2003 e 2013 (Ministério da Saúde, 2014, p. 5).

Também elaborada através da atuação conjunta dos Ministérios da Saúde e da Justiça, a política tem como objetivo geral a garantia do acesso das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional ao cuidado integral no SUS, conforme o art. 5º da Portaria Interministerial nº 1/2014. Como diretrizes da política, o art. 4º elenca a promoção da cidadania e inclusão das pessoas privadas de liberdade, a atenção integral resolutiva com ênfase em atividades preventivas, o controle dos agravos mais frequentes entre a população privada de liberdade, com respeito às diversidades, inclusive de gênero, e intersetorialidade na gestão e garantia do direito à saúde.

No âmbito da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional, as ações de saúde devem ser ofertadas por serviços e equipes interdisciplinares. Dessa maneira, a atenção básica é atribuída às equipes de atenção básica das Unidades Básicas de Saúde definidas no território ou às Equipes de Saúde no Sistema Prisional, conforme a pactuação estabelecida. Enquanto isso, os demais serviços de saúde terão sua oferta pactuada na Rede de Atenção à Saúde.

As atribuições da União perante a PNAISP se dividem entre o âmbito de competência do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça, na forma do art. 15 da Portaria Interministerial nº 1/2014. Ao Ministério da Saúde se incumbe o planejamento técnico de implementação da política, garantindo sua continuidade através de sua inclusão nos Planos Plurianuais e Planos Nacionais de Saúde e financiamento das ações através de recursos federais. Também é de sua competência prestar assessoria técnica e apoiar pesquisas estratégicas e articulação entre as instituições participantes da política. Outras atribuições importantes se referem ao apoio técnico e financeiro da implantação de unidades básicas de

saúde nos estabelecimentos prisionais, com educação permanente em saúde para a capacitação dos gestores e profissionais atuantes na política.

Quanto ao Ministério da Justiça, este se encarrega de executar ações de atenção básica à saúde nas unidades prisionais sob sua gestão, fornecer informações atualizadas ao Ministério da Saúde e organizar sistemas de informação em saúde, fiscalizar a aplicação de normas sanitárias e elaborar normas de segurança dos profissionais de saúde em atuação nas unidades prisionais. Ademais, é atribuição desse ministério a assistência técnica e financeira da implantação das unidades de saúde nos estabelecimentos penais e incentivar a capacitação dos agentes penitenciários em programas de saúde para a população privada de liberdade.

Para os Estados, a adesão à política se dará através de pactuação entre o respectivo estado e a União, mediante assinatura de Termo de Adesão, apresentação de um Plano de Ação Estadual para atenção à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade e encaminhamento de documentos. Uma vez aderido à política, o Estado terá atribuições a serem desenvolvidas no âmbito das Secretarias Estaduais de Saúde e de Justiça ou Administração Penitenciária, que se encontram definidas no artigo 16 da Portaria Interministerial nº 1/2014.

Em geral, cabe à Secretaria Estadual de Saúde executar as ações de atenção básica, elaborar o plano de ação de implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional em seu território e coordenar essa implementação, assessorando municípios. Também deve implantar protocolos de acesso e acolhimento para detecção precoce de doenças, bem como participar do financiamento das ações em saúde.

Por sua vez, à Secretaria Estadual de Justiça ou de Administração Penitenciária caberá também executar as ações de atenção básica à saúde, prestar assessoria técnica aos municípios, humanizar e adaptar os espaços nas unidades prisionais, adquirindo os equipamentos necessários para o funcionamento dos serviços de saúde e capacitando os profissionais.

Além disso, é função dessa secretaria o transporte e escolta das pessoas privadas de liberdade aos serviços de saúde externos e garantir o acesso e a segurança das equipes de saúde nas unidades prisionais. Por fim, se destaca o dever de atualizar e compartilhar dados sobre a população privada de liberdade.

Conforme o artigo 14 da Portaria Interministerial nº 1/2014, a adesão dos Municípios à PNAISP é facultativa. Tal adesão dependerá da prévia adesão estadual, da existência de população privada de liberdade em seu território, da assinatura do Termo de Adesão, e da elaboração de um Plano de Ação Municipal para Atenção à Saúde da Pessoa Privada de

Liberdade, bem como encaminhamento da documentação necessária. O Município que adere à política tem entre suas atribuições, definidas no artigo 17 da Portaria Interministerial nº 1/2014, executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica nas unidades prisionais, executar ações de atenção básica à saúde e elaborar plano de ação para a implementação da política em seu território, coordenando essa implementação.

Para além da definição de atribuições, destaca-se a possibilidade de que as pessoas privadas de liberdade trabalhem nos serviços de saúde dentro das unidades, prevista no artigo 20 da portaria em análise, podendo ser concedida a remição da pena. O prazo estabelecido para a implementação total da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional por parte dos entes federativos se esgotou em 31/12/2016.

Conforme se verificou, a Portaria Interministerial nº 1/2014 abordou a saúde no sistema prisional em seus aspectos gerais. Para contemplar as necessidades específicas de mulheres encarceradas e de egressas do sistema prisional, promulgou-se no mesmo ano em que foi instituída a PNAISP, a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE).

Instituída pela Portaria Interministerial nº 210/2014, essa política busca reformular as práticas no sistema prisional brasileiro, a fim de garantir os direitos das mulheres nacionais e estrangeiras. Os objetivos da PNAISP foram estabelecidos no artigo 3º da portaria, e se relacionam com o incentivo à elaboração de políticas estaduais de atenção às encarceradas e egressas e ao aperfeiçoamento e humanização do sistema prisional feminino. Além disso, intenciona-se a promoção de ações integradas e intersetoriais de complementação e acesso aos direitos fundamentais voltadas às mulheres privadas de liberdade e suas famílias, bem como aprimorar os bancos de dados do sistema prisional para contemplar a perspectiva de gênero, fomentando pesquisas e estudos relativos ao encarceramento feminino.

O artigo 4º da Portaria Interministerial nº 210/2014 estabelece as numerosas metas da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, que abordam tanto a assistência à saúde quanto a assistência material. A primeira meta consiste na criação e reformulação dos bancos de dados sobre o sistema prisional, nacional e estaduais, para abranger informações como a quantidade de estabelecimentos que custodiam mulheres, sua estrutura física e funcional, e o perfil da mulher privada de liberdade, suas condições familiares e de saúde.

A segunda meta se refere ao incentivo aos órgãos estaduais de administração prisional para que efetivem os direitos fundamentais nos estabelecimentos prisionais, através de

assistência material incluindo itens básicos como alimentação, vestuário e itens de higiene pessoal, cujo *kit* deve conter, ao menos, papel higiênico, sabonete, creme e escova dental, xampu, condicionador, desodorante e absorventes em quantidade suficiente. Ainda nessa meta se inclui o incentivo a implementação de acesso à saúde em consonância com a já analisada PNAISP, acesso à educação em conformidade com o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional e as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação para Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade nos Estabelecimentos Penais, acesso à assistência jurídica para garantia de ampla defesa e contraditório nos processos relativos à execução penal, acesso ao atendimento psicossocial e à assistência religiosa com respeito à liberdade de culto e crença.

No bojo da segunda meta da PNAME se incluem incentivo ao acesso à atividade laboral para fins de remição, atenção específica à maternidade e à criança intramuros, respeito à dignidade no ato de revista das pessoas que ingressam nas unidades prisionais, implementação de tratamento adequado à mulher estrangeira e ações voltadas à presa provisória. A terceira meta se relaciona com a adequação da estrutura física dos estabelecimentos prisionais à dignidade da mulher encarcerada, implementando espaços adequados à efetivação de direitos como saúde, educação, trabalho, estudo, visita íntima, maternidade, entre outros.

Também é meta da política promover ações de segurança e gestão prisionais que garantam transporte, procedimentos de segurança, regras disciplinares e escolta diferenciados conforme as particularidades de mulheres idosas, com deficiência, gestantes, lactantes e mães com filhos; bem como práticas alternativas à revista íntima nas pessoas que ingressam nas unidades prisionais, especialmente crianças e adolescentes.

Outra meta da PNAME é capacitar os profissionais de estabelecimentos de custódia de mulheres, implementando matriz curricular com temas específicos como identidade de gênero e orientação sexual, direitos sexuais e reprodutivos, saúde da mulher, abordagem étnico-racial, entre outros. A última meta refere-se às ações direcionadas às pré-egressas e egressas do sistema prisional, cujo setor interdisciplinar específico observará a disponibilização de seus documentos pessoais e pertences no momento de sua saída, e viabilizará o acesso a tratamento contra dependência química e inclusão em programas sociais e profissionalizantes, se houver interesse por parte da egressa.

Nota-se que as metas da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional representam o reconhecimento dos direitos das mulheres encarceradas e, se efetivadas, consistirão num grande passo para tornar

o ambiente prisional, no mínimo, digno (dentro dos limites de uma “dignidade” sem liberdade). No entanto, algumas considerações merecem destaque.

Inicialmente, verifica-se que oposto ao que ocorreu quanto à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional, não houve fixação de prazo para a implementação total da PNAME. Além disso, a Portaria Interministerial nº 210/2014 não estabeleceu as atribuições de cada ente federativo no âmbito da PNAME, em contraste à detalhada lista de competências dos Municípios, Estados e União contida na PNAISP.

O que se depreende é que a política delega maior responsabilidade ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)⁸. As atribuições desse órgão incluem a articulação com os órgãos estaduais de administração prisional para a implementação de comissões intersetoriais específicas sobre os assuntos relacionados ao público-alvo da política, e a articulação para a elaboração de planejamento institucional estadual para o cumprimento gradual das estratégias estabelecidas na PNAME e nas políticas estaduais (artigos 7º e 8º da Portaria Interministerial nº 210/2014).

Além disso, na forma do artigo 9º da portaria cabe ao DEPEN destinar apoio técnico e financeiro aos órgãos estaduais de administração prisional para a educação e capacitação de servidores, disponibilização de maquinário para oficinas laborais e aparelhos para os centros de referência à saúde da mulher presa e materno infantil, bem como incentivar o desenvolvimento de tecnologias voltadas às especificidades da mulher e adaptadas ao ambiente prisional e elaborar projetos de referência para a construção de unidades prisionais femininas.

Assim, é relevante avaliar se a ausência de atribuições específicas a cada ente federativo e o aglutinamento de atribuições sobre o Departamento Penitenciário Nacional contribui para a que a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional seja tratada com a seriedade devida e efetivadas as metas nela elencadas.

O monitoramento e avaliação do cumprimento da PNAME é encargo do Comitê Gestor dessa política, instruído no artigo 10 da Portaria Interministerial nº 210/2014 e composto por representantes do DEPEN, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, da

⁸ Órgão denominado de Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) a partir da Medida Provisória 1.154/2023.

Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República, e dos Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Esporte.

A respeito da atuação desse comitê, Silva e Silva (2021, p. 132 e 133) apontam que a implementação do órgão enfrentou entraves como a não formalização de seus membros e possibilidade de inativação de suas atividades com a publicação do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, que exigiu do DEPEN uma justificativa para a manutenção do comitê. Além disso, as autoras relatam que a periodicidade das reuniões do Comitê Gestor da PNAME é instável, haja vista que as primeiras reuniões do órgão ocorreram somente em 2016, sendo 2017 o ano em que mais ocorreram reuniões, 5 no total, enquanto em 2019 somente houve uma reunião. Dessa forma, a atuação do órgão no monitoramento e avaliação do cumprimento da PNAME resta prejudicada.

Uma reflexão importante abordada na análise da implementação da PNAME empreendida pelas autoras citadas se refere ao financiamento da política. Isso porque apesar da existência de um Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar a modernização e aprimoramento do sistema penitenciária, na forma do artigo 1º da Lei Complementar 79/1994, seus planos de aplicação não destinam porcentagens mínimas de investimento a projetos com público-alvo de mulheres privadas de liberdade. O direcionamento de recursos do FUNPEN ou investimentos voluntários a tais ações é discricionariedade dos Estados, o que pode obstar a celeridade e efetiva concretização das metas estabelecidas na PNAME (Silva; Silva, 2021, p. 131 e 132).

Para além do regulamento atinente à execução penal, é necessário analisar a Lei nº 14.214/2021, que, conforme destacado anteriormente, foi o marco nacional para os debates sobre a garantia do direito à dignidade menstrual. O conteúdo da referida lei, em linhas gerais, é instituir o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, a fim de assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos e outros cuidados básicos de saúde menstrual. Os objetivos do programa estão estabelecidos no artigo 2º da Lei nº 14.214/2021 e consistem no combate à precariedade menstrual, definida na lei como a falta de acesso a itens necessários ao período menstrual ou de recursos para sua aquisição; e na garantia de cuidados básicos de saúde e meios para inclusão das mulheres em ações de proteção à saúde menstrual.

O rol de beneficiárias do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual é definido no artigo seguinte, e compreende estudantes de baixa renda matriculadas na rede pública de ensino, mulheres em situação de rua ou vulnerabilidade social extrema, e mulheres apreendidas, presidiárias ou internadas em cumprimento de medida socioeducativa. Diferente

da abordagem da PNAME, a Lei nº 14.214/2021 define que o atendimento das mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal, se dará por meio de recursos disponibilizados pelo FUNPEN.

A implementação do programa deve ocorrer de forma integrada entre os entes federativos e ao Poder Público caberá assegurar a oferta gratuita dos absorventes, priorizando a aquisição de itens feitos a partir de materiais sustentáveis. Além disso, a Lei nº 14.214/2021 inclui os absorventes como item básico das cestas básicas a serem distribuídas no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Tendo em vista que os critérios de quantidade e a forma da oferta de absorventes e outros itens necessários à implementação do programa tiveram sua definição vinculada a regulamento, foi instituído o Decreto nº 11.432/2023 a fim de regulamentar a Lei nº 14.214/2021. Esse decreto renomeou o programa, no âmbito do Poder Executivo federal, como Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual. Aos objetivos já firmados na Lei nº 14.214/2021, o decreto incluiu a promoção da dignidade menstrual.

Uma questão significativa, sob o ponto de vista terminológico, é o avanço do Decreto nº 11.432/2023 em tratar as pessoas beneficiárias do programa como “aquelas que menstruam”, não puramente como “mulheres”, termo utilizado na Lei nº 14.214/2021 e que não considera a identidade de homens trans e pessoas não binárias que experienciam a menstruação. Para além da mudança de termos, o artigo 3º do referido decreto mantém o público-alvo estabelecido na lei: estudantes de baixa renda matriculadas na rede pública de ensino, pessoas em situação de rua ou vulnerabilidade social extrema, e pessoas recolhidas em unidades do sistema prisional ou em cumprimento de medidas socioeducativas.

As atribuições do Ministério da Saúde, em articulação com os entes federativos, são definidas no artigo 4º do decreto e se concentram na promoção da saúde das pessoas que menstruam e estão em precariedade menstrual, promoção de medidas de enfrentamento às vulnerabilidades na área da saúde menstrual, promoção de ações de formação de agentes públicos e ações de comunicação sobre a saúde e dignidade menstrual. Ademais, também é atribuição do referido ministério viabilizar a aquisição dos absorventes a serem disponibilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, priorizando os itens fabricados com material sustentável.

As ações de promoção de dignidade menstrual destinadas às pessoas menstruantes privadas de liberdade e a formação dos agentes públicos que atuam no sistema prisional devem receber apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Esse ministério também é responsável por estabelecer, em ato próprio, a maneira como será monitorada a execução do

Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual, bem como os critérios e procedimentos de aquisição e distribuição dos absorventes para as pessoas que menstruam e se encontram recolhidas no sistema prisional.

No entanto, em que pese tal competência definida no artigo 7º, II, do Decreto nº 11.432/2023, até o momento da elaboração do presente trabalho não se encontrou no repositório do Ministério da Justiça e Segurança Pública ato que contemple essa atribuição. Tal cenário é prejudicial à efetivação do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual para as pessoas menstruantes em privação de liberdade.

Não obstante, verifica-se que a Resolução nº 29/2022 foi editada pelo referido ministério, já considerando a Lei nº 14.214/2021, as Regras de Bangkok e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. O ato salienta que a saúde menstrual faz parte das políticas de saúde pública a serem observadas no sistema prisional e deve ser incluída nos projetos e políticas do DEPEN, quando da destinação de recursos aos Estados e ao Distrito Federal, sem prejuízo de repasses específicos.

A resolução estabelece que os órgãos estaduais de administração prisional participantes do programa de saúde prisional devem fornecer peças de roupa íntima absorventes ou bioabsorventes em quantidade suficiente, incentivando o uso de material reutilizável, mas facultada a escolha da encarcerada por itens descartáveis. Também se dispõe, no artigo 4º, o dever de capacitar os servidores sobre a menstruação e de promover adaptações estruturais e de serviços. Nesse sentido, deve-se disponibilizar condições básicas de higienização de materiais reutilizáveis, com água corrente, sabão, espaço com luz para a secagem dos itens e locais para armazená-los. Além disso, os órgãos devem ofertar consultas ginecológicas, exames e medicamentos necessários à saúde menstrual.

Por fim, a Resolução nº 29/2022 permite a instalação de oficinas para produção dos bioabsorventes e roupas íntimas absorventes destinados ao abastecimento do programa nas unidades prisionais. A possibilidade é promissora, uma vez que constitui uma nova oportunidade de remição de pena através do trabalho para as pessoas menstruantes privadas de liberdade e permite que a produção excedente seja destinada gratuitamente à população de baixa renda.

Retomando a análise do Decreto nº 11.432/2023, em atenção ao artigo 6º do referido diploma, foi emitida a Portaria Interministerial nº 729/2023, de autoria dos Ministérios da Saúde, das Mulheres, da Educação, da Justiça e Segurança Pública, do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, dos Direitos Humanos e da Cidadania. O ato

dispõe sobre critérios de estabelecimento do quantitativo de absorventes e outros itens necessários à implementação do programa, a sistemática de distribuição dos itens e demais ações necessárias à implementação do programa, e as ações de comunicação e publicidade sobre a dignidade menstrual e de formação de agentes públicos quanto ao tema.

A portaria estabelece que o planejamento de aquisição de absorventes para os fins do programa deve considerar as normas estabelecidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a estimativa do Ministério da Saúde quanto a duração do ciclo menstrual mensal e a quantidade média de absorventes necessários por dia. Nesse sentido, ressalta-se que a Nota Técnica nº 273/2023-DESCO/SAPS/MS, que acompanha a portaria em análise, sugere a distribuição da quantia mensal de 20 absorventes para cada pessoa menstruante atendida.

O cálculo da quantidade de absorventes a serem adquiridos deve considerar o público atendido pelo programa com base no número de pessoas que menstruam matriculadas na rede pública, cadastradas no CadÚnico, cadastradas na ferramenta de coleta de dados do Sistema Penitenciário Brasileiro (SISDEPEN) e cadastradas no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Para esse fim, serão consideradas como pessoas que menstruam aquelas que se encontram em idade fértil, que será definida pelo Ministério da Saúde.

Ademais, o ato estabelece alguns dos locais que em pode ser realizada a distribuição gratuita dos absorventes: estabelecimentos e equipes de saúde vinculados à Atenção Primária à Saúde, unidades da rede de acolhimento do Sistema Único da Assistência Social, escolas da rede pública de ensino nas etapas do ensino fundamental ou do ensino médio, estabelecimentos prisionais, instituições destinadas ao cumprimento de medidas socioeducativa e outros equipamentos públicos que atendam as especificações do programa. Por fim, a Portaria Interministerial nº 729/2023 especifica ações de comunicação e publicidade referentes à dignidade menstrual a serem realizadas, consistentes na produção de materiais e campanhas informativas sobre a dignidade menstrual e o programa; e as ações a serem realizadas no âmbito da formação dos agentes públicos, consistentes em cursos de curta duração e ações de educação coletiva.

Os procedimentos de aquisição e distribuição gratuita dos absorventes devem ser articulados entre o Ministério da Saúde e os entes federativos. Além disso, é permitido aos Estados e Municípios o fornecimento de absorventes e itens de saúde menstrual, com recursos próprios, de forma complementar ao Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual.

Superadas as análises das leis e regulamentos federais, passa-se a verificar o tratamento do combate à pobreza menstrual no âmbito do Estado de São Paulo, com vistas a contemplar a realidade local⁹. Inicialmente, destaca-se que a distribuição de absorventes ou itens de higiene menstrual no sistema prisional não encontra previsão legal nessa unidade da federação.

A Lei nº 17.525/2022 é o único diploma legal concernente à dignidade menstrual no estado. No entanto, ao instituir o Programa Dignidade Íntima, a referida lei estabeleceu como público beneficiado as alunas da rede pública estadual de ensino, de grau fundamental, médio, técnico e tecnológico. Assim, é previsto o fornecimento de itens relacionados à higiene menstrual, como absorventes higiênicos íntimos, coletores menstruais e lenços umedecidos, que devem ser adquiridos pelas unidades escolares através de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista.

Em que pese a importância de uma política destinadas as estudantes, é inegável a necessidade de que a promoção da dignidade menstrual das demais pessoas menstruantes seja contemplada em lei. Nesse aspecto, o Projeto de Lei nº 1.177/2019 tramitou na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo com objetivo de instituir a política pública “Menstruação Sem Tabu” de conscientização sobre a menstruação e a universalização do acesso a absorventes higiênicos.

O projeto foi aprovado pela Assembleia em dezembro de 2022 e tem como público alvo as alunas da rede pública de ensino a partir do ensino fundamental II; as adolescentes, em regime de semiliberdade ou internação em estabelecimentos educacionais de gestão estadual, pela prática de atos infracionais; as detentas, recolhidas nas unidades prisionais femininas do Estado; as adolescentes e mulheres acolhidas nas unidades e abrigos sob gestão estadual, em situação de vulnerabilidade; e as adolescentes e mulheres em situação de rua ou em situação familiar de extrema pobreza. Além disso, o projeto prevê a universalização do acesso aos absorventes mediante a redução do preço de comercialização por renúncia fiscal pelo Governo do Estado, e através da distribuição gratuita desses itens nas unidades de ensino fundamental II da rede estadual de educação; nas unidades de internação por atos infracionais; nas unidades prisionais femininas do Estado e nas unidades e abrigos de gestão Estadual de proteção social.

⁹ O recorte de local adotado se deve à perspectiva pessoal da autora e sua inserção em instituição de ensino localizada no Estado de São Paulo, bem como ao fato de que tal unidade federativa possui a mais numerosa população carcerária do país.

De fato, o Projeto de Lei nº 1.177/2019 propõe um avanço na discussão da dignidade menstrual no território paulista, em consonância com as garantias já estabelecidas na legislação federal. No entanto, o projeto foi vetado integralmente pelo então governador estadual em 07/02/2023. Nas razões do veto, o dirigente justifica que o Estado de São Paulo já conta com uma “sólida política pública” referente à superação da pobreza menstrual, através do Programa Dignidade Íntima no âmbito da Secretaria de Educação e do Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza” e do “*Kit Higiênico*” distribuído no sistema prisional e nas unidades de internação de jovens e adolescentes. Outra razão para o veto foi a “incursão” do projeto na condução da Administração Pública, aduzindo o governador que a proposição não se limita a estabelecer princípios e diretrizes da política pública, mas impõe comandos ao Poder Público quanto ao que fazer e como fazer.

Quanto ao “*Kit Higiênico*” distribuído nas unidades prisionais estaduais, aponta-se que a Resolução da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) nº 26/2013 estabelece medidas de padronização para o fornecimento de materiais de higiene e vestuário aos presos e custodiados do sistema prisional estadual. De fato, o art. 2º, parágrafo único, da citada resolução inclui o absorvente íntimo em quantidade suficiente no *kit* de itens de higiene pessoal a ser entregue no momento da entrada. No entanto, a resolução nada dispõe sobre a reposição desses itens, nem a qual seria a “quantidade suficiente” de absorventes entregues. Por outro lado, o portal da SAP¹⁰ estabelece que os familiares visitantes podem destinar o limite de 20 unidades de absorventes externos, na aba de informações sobre o “jumbo padronizado”.

Não obstante o entendimento do governador de que medidas concretas estão sendo tomadas independentemente de lei específica, a previsão legal do direito à dignidade menstrual que compreenda todas as pessoas menstruantes é necessária. Isso porque é a legislação que balizará as políticas públicas a serem empreendidas, como já ocorre em âmbito federal. É na lei que se estabelecem os critérios de financiamento da política, as condições de sua implementação e as atribuições de cada ente participante.

Além disso, é a partir do processo legislativo que se aperfeiçoa a participação democrática, fundamental ao tratamento de um assunto tão caro à saúde e bem-estar das pessoas menstruantes. Logo, a promoção da dignidade menstrual no Estado de São Paulo deve estar acolhida na legitimidade e estabilidade de uma lei, não somente à mercê da gestão do dirigente político em exercício.

¹⁰ Acessível no link: <https://www1.sap.sp.gov.br/jumbo-padronizado-unidades.html>. Acesso em: 08 nov. 2024.

2 A POBREZA MENSTRUAL NAS PRISÕES E AS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA DIGNIDADE MENSTRUAL

2.1 Pobreza menstrual no sistema carcerário paulista e a omissão estatal

O Estado de São Paulo conta com a maior população carcerária feminina do Brasil. Conforme o relatório de dados estatísticos disponibilizado no site da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP)¹¹, com data base referente a 29/12/2023, o sistema prisional feminino de São Paulo possui o total de 8.562 apenadas, das quais 72,07% (6.173 apenadas) se encontram em regime de cumprimento de pena fechado. Cumprindo pena em regime semiaberto encontram-se 27,08% das apenadas (2.316 pessoas), enquanto o restante cumpre medida de segurança. Tal população se divide em 19 unidades prisionais distribuídas pelo estado.

Quanto ao grau de escolaridade, observa-se que o maior percentual das apenadas (37,19%) possui nível de instrução de Ensino Fundamental incompleto. Uma parcela significativa das apenadas paulistas possui Ensino Médio completo (26,27%) e Ensino Médio incompleto (21,48%). As demais se dividem, em percentuais menores, entre analfabetas, alfabetizadas sem cursos regulares, Ensino Fundamental completo, Ensino Superior completo ou incompleto, e grau de ensino acima de superior completo.

Ainda conforme o referido relatório de dados estatísticos, a faixa etária predominante entre as mulheres em cumprimento de pena no estado de São Paulo é entre 25 e 45 anos (70,47%). Logo, trata-se de faixa etária sujeita à menstruação. Quanto à cor/etnia, verifica-se que as pessoas pretas e pardas constituem a maior parte da população (60,31%), seguidas das brancas (39,60%). A infração penal mais imputada às encarceradas paulistas é de tráfico de drogas e condutas afins (51,94% dos casos), em seguida estão os crimes contra o patrimônio, sendo 26,56% dos casos imputações por roubo, furto, apropriação indébita, estelionato e receptação.

A partir do panorama geral do perfil da população feminina no sistema carcerário paulista, é necessário averiguar as dificuldades por ela enfrentada no tocante ao acesso à

¹¹ Acessível por meio do link: https://www1.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/populacao-feminina-dezembro-2023.pdf. Acesso em: 08. nov. 2024.

dignidade menstrual. Nesse sentido, grande é a importância dos relatórios de inspeção nas unidades prisionais elaborados pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC), da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP). Conforme noticia o site institucional da DPESP, trata-se o núcleo de um órgão interno permanente, cujo principal objetivo é prestar suporte e auxílio ao desempenho da atividade funcional de Defensores/as Públicos/as no que tange aos direitos específicos ou gerais de pessoas presas ou internadas à luz da Lei de Execução Penal (Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2024).

Nesse aspecto, diversas são as atribuições do NESC, que além de efetuar inspeções nas unidades prisionais, coordena o acionamento de Cortes Internacionais em relação a casos de violação de direitos das pessoas presas e submetidas à medida de segurança, e atua e representa junto ao Sistema Interamericano dos Direitos Humanos; como ocorreu em ocasião do apelo urgente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a tortura e maus-tratos no sistema prisional brasileiro contra pessoas que menstruam, em maio de 2023. Ao NESC, cabe ainda, a recomendação e acompanhamento de propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa na área dos direitos das pessoas custodiadas pelo Estado e da execução penal; proposição de medidas judiciais e extrajudiciais para a tutela de interesses dos presos e internados, entre outras atividades (Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2024).

De tal forma, constata-se que a atuação do Núcleo Especializado de Situação Carcerária é significativa na defesa dos direitos da população encarcerada e os relatórios de inspeção nas unidades prisionais são especialmente relevantes ao revelar a verdadeira situação do sistema carcerário paulista. Portanto, serão analisados os relatórios de inspeção das unidades prisionais femininas paulistas, divulgados pelo NESC no período entre o primeiro semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2024, com especial atenção à conformidade, ou desconformidade, com as Regras de Bangkok e os já citados requisitos *WASH - water, sanitation, hygiene* -, estabelecidos pelos órgãos internacionais Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF). Ressalta-se que nem todos estabelecimentos penitenciários foram inspecionados pelo NESC durante o período relativo ao recorte temporal aplicado, razão pela qual o presente trabalho não logrou analisar a totalidade das unidades prisionais femininas do Estado de São Paulo.

No ano de 2021, o Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC) inspecionou quatro unidades prisionais femininas. A visita ao Centro de Detenção Provisória Feminino de Franco da Rocha ocorreu em 22/01/2021 e na ocasião o órgão verificou que grande parte das celas estavam superlotadas e apresentavam problemas estruturais de infiltrações e goteiras,

além da falta de água, chuveiro e descarga. Por outro lado, nas celas que continham esses equipamentos foi comum o relato de que a água sai do chuveiro contendo larvas e penas de pombos, causando doenças dermatológicas, e de que as descargas estavam entupidas, impossibilitando o uso. Isso demonstra a dificuldade do acesso à higiene básica enfrentada por quem se encontra neste estabelecimento (NESC, 2021a, p. 11-13).

O atendimento médico é também precário, sendo notável a carência de perspectiva de gênero nos atendimentos. Nesse aspecto, o NESC destacou a ausência de uma política de cuidados em relação às mulheres com demandas de saúde mental, gestantes e lactantes. Além disso, apontou-se que não são disponibilizados acompanhamento e exames ginecológicos. A equipe de saúde possui dois médicos clínico geral, um médico ginecologista, uma enfermeira, quatro auxiliares de enfermagem e um dentista (NESC, 2021a, p. 29-33).

Para além da precariedade em termos de estrutura e atenção à saúde, as violações à dignidade menstrual de quem cumpre pena no CDP de Franco da Rocha se configuram pela falta de assistência material. Os relatos colhidos pelo órgão apontaram que mensalmente há distribuição de um pacote de absorventes para cada pessoa menstruante, um sabonete que muitas vezes deve ser compartilhado e quatro rolos de papel higiênico. Esses itens são classificados como insuficientes, não havendo reposição mesmo que solicitado. Além disso, o NESC classificou o absorvente distribuído como de baixa qualidade e “semelhante a um protetor diário”, incapaz de conter até mesmo um fluxo regular, o que força o uso de alternativas como pedaços de toalha (NESC, 2021a, p. 55-58).

Em oposição aos relatos colhidos pelo núcleo, a direção da unidade informou que mensalmente é distribuído um *kit* contendo um ou dois sabonetes, quatro a cinco rolos de papel higiênico, um aparelho de barbear, uma ou duas pastas de dente, uma escova de dente e um a três pacotes de absorventes. Todavia, através de ofício à SAP, o NESC foi informado de que no CDP de Franco da Rocha são distribuídos em média 13 pacotes de absorventes por ano a cada apenada, quantia definida pelo órgão como insuficiente tendo em vista a má qualidade, as variações de intensidade e duração do fluxo menstrual e os casos de escape ou corrimentos. O impacto da displicência no tocante à assistência material recai também sobre as famílias, que se tornam responsáveis pelo custeio de vestimentas, materiais de limpeza, higiene e alimentos. Isso proporciona maior dificuldade às pessoas menstruantes que não podem contar com a ajuda familiar, ou cujas famílias não têm condições de arcar com os custos do envio e dos itens, considerando o fato de que a inspeção foi realizada no contexto da Pandemia de Covid-19 (NESC, 2021a, p. 59).

O Centro de Progressão Penitenciária Feminino de São Paulo - Butantã foi inspecionado em 19/08/2021. Durante a visita, o órgão verificou que a unidade conta com dois prédios de convívio, um deles interditado por problemas estruturais, assim como estava interditada a ala de maternidade, o que provocou a superlotação dos demais espaços. No entanto, o prédio em uso também apresentava aparente comprometimento estrutural, com rachaduras e infiltrações, e áreas com a fiação exposta, gerando risco de incêndio (NESC, 2021b, p. 5-27).

Quanto ao acesso à higiene, a inspeção do NESC apontou que os banheiros do CPP do Butantã apresentam encanamento à mostra, goteiras, infiltrações e proliferação de fungos, gerando risco à saúde ginecológica de quem os utiliza. Além disso, o acesso à água era racionado, com relatos da presença de impurezas na água disponibilizada, tornando inseguro seu uso (NESC, 2021b, p. 31, 46-47).

No tocante ao aparelhamento de saúde, o órgão destacou o desrespeito à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional, tendo em vista a insuficiência de profissionais para atendimento e de medicamentos. A unidade conta com atendimento ginecológico, mas a médica responsável atende somente uma vez por semana, o que prejudica o acompanhamento e realização de exames. A equipe de saúde é composta por três enfermeiras, uma psicóloga, dois técnicos de enfermagem e uma ginecologista (NESC, 2021b, p. 55 e 58).

O núcleo destacou que a pobreza menstrual nessa unidade prisional se configura pela falta de distribuição de absorventes íntimos, racionamento de água e ausência de saneamento básico adequado, afetando a saúde mental e física das apenadas. Além disso, vários foram os relatos de que problemas de saúde íntima não receberam acompanhamento médico nem houve disponibilização de medicamentos para tratamento de infecção urinária ou adoção de política preventiva de atenção à saúde íntima (NESC, 2021b, p. 59-60).

Por fim, os relatos colhidos pelo NESC informaram que itens de higiene, cobertores e camas são fornecidos em quantidade insuficiente. As apenadas afirmaram que no momento da inclusão (chegada à unidade prisional) houve a entrega de lençol e cobertor, duas camisetas, duas calças, duas bermudas, duas blusas de frio, dois sabonetes, quatro rolos de papel higiênico, duas pastas de dente, dois aparelhos de barbear, dois pacotes de absorvente, uma caneca e um jogo de talheres, sem reposição. Foi unânime o relato de que não há entrega de roupa íntima e que os absorventes íntimos são finos, de má qualidade. Por sua vez, a direção da unidade afirmou ao NESC que havia entrega de roupas e itens de higiene na inclusão e

reposição mensal desses itens, mas sem especificar o que era entregue (NESC, 2021b, p. 64-65).

Ainda no ano de 2021, o NESC inspecionou o Centro de Progressão Penitenciária Feminino de São Miguel Paulista. A visita à unidade ocorreu em 10/09/2021 e na ocasião o órgão verificou que todas as instalações de celas contavam com chuveiro elétrico e vaso sanitário, sem queixas de racionamento ou dificuldade no acesso à água. No entanto, também se apresentaram problemas de infiltração e precariedade das instalações hidráulicas. Apesar disso, a estrutura era mais adequada se comparada às unidades anteriormente visitadas (NESC, 2021c, p. 7 e 9).

Por outro lado, no CPP de São Miguel Paulista também foi unânime a queixa de que não há fornecimento de itens de higiene em quantidade razoável, ficando as apenas dependentes do envio por parte dos familiares. Destacaram que o fornecimento de papel higiênico é insuficiente, pois a unidade entrega somente dois rolos por mês e proíbe o envio deste item por correios. A mesma queixa atinge a quantidade de absorventes, sendo comum o empréstimo deste item (NESC, 2021c, p. 22-23).

Tal problema se agrava ao considerarmos que na ocasião da inspeção as visitas estavam suspensas devido à Pandemia de Covid-19, dificultando a entrega dos itens pelos familiares. Além disso, o contexto causou também a suspensão do trabalho externo, o que piorou a situação, conforme os relatos, uma vez que a custódia em tempo integral demandou maior consumo de produtos de higiene, mas a entrega se manteve na mesma quantidade. Por sua vez, a unidade relatou que o *kit* higiene fornecido mensalmente é composto por dois sabonetes, dois rolos de papel higiênico, um aparelho de barbear, uma pasta de dente, uma escova de dente e dois pacotes de absorventes com oito unidades cada (NESC, 2021c, p. 23).

A atenção à saúde ocorre a cargo da equipe da enfermaria, composta por duas auxiliares de enfermagem e duas enfermeiras. Não há médicos na unidade e as demandas de atendimento específico são encaminhadas aos hospitais de referência do SUS. Apesar da ausência de reclamações sobre o atendimento da enfermaria, houve queixas sobre a demora no encaminhamento à rede específica, evidenciando que a falta de médicos na unidade prejudica as apenas (NESC, 2021c, p. 36).

A última inspeção de 2021 ocorreu na Penitenciária Feminina de Mogi Guaçu, em 20/11/2021, e na ocasião o NESC colheu reclamações sobre racionamento de água, disponibilizada apenas por oito horas diárias, bem como de que havia chuveiro quente somente na ala de amamentação e enfermaria, não nos pavilhões, dificultando a higiene. A direção informou que os *kits* de higiene entregues mensalmente possuem dois sabonetes,

quatro rolos de papel higiênico, um aparelho de barbear, uma pasta de dente e dezesseis unidades de absorventes. No entanto, nessa unidade também houve queixas a respeito da quantidade insuficiente de absorventes e sabonetes disponibilizados (NESC, 2021d, p. 7-9).

Por fim, a respeito do atendimento de saúde foi apurado pelo órgão que este é exercido pela equipe de enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agente técnico de assistência à saúde. Dessa forma, não há realização de atendimentos médicos e odontológicos no interior da unidade. Para esse tipo de atendimento é feita uma triagem pela equipe de enfermagem, que se encarrega de encaminhar os casos ao serviço médico de referência. Entretanto, houve queixas sobre a demora no efetivo atendimento da equipe de enfermagem, verificando-se a precariedade do acesso à saúde (NESC, 2021d, p. 16-17).

No ano de 2022, foi inspecionada pelo NESC a Penitenciária Feminina de Ribeirão Preto. Em 14/10/2022, o órgão verificou que a estrutura da unidade possuía celas com sanitários contendo infiltrações, vazamentos, descargas e torneiras quebradas. Ainda com relação a estrutura, houve relatos de racionamento de água e de que dentro das celas só era fornecida água fria, sendo a água quente restrita aos banheiros de uso coletivo, cujo uso é priorizado para as mulheres doentes ou em período menstrual (NESC, 2022, p. 15, 24-25).

O *kit* de higiene distribuído na unidade é composto por uma pasta de dente, uma escova de dente, quatro rolos de papel higiênico, dois pacotes de absorventes e um sabonete. Assim como nas demais unidades, houve relatos de que a quantidade fornecida é insuficiente, especialmente no período menstrual, uma vez que o fornecimento do *kit* é mensal e sem reposição, mesmo quando solicitado. Por fim, se verificou a precariedade no acesso ao atendimento de saúde especializada, pois o atendimento é prestado por uma equipe composta por enfermeira, auxiliares de enfermagem, dentistas e psicólogos. Assim, não há ginecologista e o atendimento por clínico geral ocorre uma vez por semana, de forma que quem precisa de atendimento especializado é encaminhado para a rede pública (NESC, 2022, p. 27-28, 34).

No ano de 2023, duas unidades penitenciárias femininas foram inspecionadas pelo NESC. A primeira delas foi a Penitenciária Feminina de Guariba, em 27/01/2023. Na ocasião, o órgão constatou que, apesar do quadro geral da unidade não ser de superlotação, havia celas superlotadas, com quatro pessoas dormindo no espaço com capacidade para duas. Também se verificou que algumas celas do seguro (isolamento) não possuíam chuveiro, torneira ou pia, além de queixas de que a água saía da torneira com impurezas, dificultando a higiene. A água quente para banho é disponibilizada somente no banheiro coletivo (“banheirão”) de cada pavilhão, pelo período de quatro horas diárias (NESC, 2023a, p. 3, 7, 13).

Quanto aos materiais de higiene, o NESC apurou que há fornecimento de *kit* de higiene pessoal uma vez por mês, consistente em papel higiênico em pouca quantidade, dois sabonetes pequenos, uma pasta de dente e dois pacotes pequenos de absorventes, quantidade que as apenadas afirmaram ser insuficiente para um mês. O problema se intensifica quando analisamos que diversas mulheres não recebem visitas ou ajuda familiar e dependem exclusivamente do fornecimento de alimentação, itens de higiene e vestuário, por parte da unidade. Além disso, na ala do seguro não há fornecimento de itens de higiene pessoal e o número de peças de roupa permitido levar a essa área é diminuto, o que configura tratamento degradante e intensifica o sofrimento já imposto às encarceradas (NESC, 2023a, p. 14-15).

No tocante ao atendimento à saúde, o órgão apurou que a unidade não possui equipe de saúde própria, mas a prefeitura do município contratou um dentista, um clínico geral, dois auxiliares de enfermagem e uma enfermeira para atendimento no local, além de um psicólogo. Apesar disso, os relatos são de que o atendimento é precário, com demora nas consultas, falta de medicamentos e sem acesso ao atendimento especializado (NESC, 2023a, p. 17-18).

Em 14/09/2023, o NESC visitou a Penitenciária Feminina da Capital, constatando a frequência de celas superlotadas, em que quatro pessoas ocupavam cela projetada para duas, banheiros em péssimas condições e infestações de insetos, inclusive na ala materno-infantil. Nessa unidade também se notificou o racionamento de água e a restrição da água quente a horários determinados, inclusive na ala materno-infantil (NESC, 2023b, p. 9, 24-26).

A “qualidade” do atendimento à saúde é preocupante, principalmente para com as gestantes, que realizam a maior parte do pré-natal em atendimento externo e se queixaram da falta de medicamentos e demora nesse atendimento. A equipe de saúde da unidade é composta por clínico geral, dentista, psiquiatra, auxiliares de enfermagem, enfermeira e psicólogas. Assim como em outras unidades, quando há necessidade de atendimento especializado, as apenadas são encaminhadas para hospitais de referência do Sistema Único de Saúde. Numerosos foram os relatos sobre a demora para conseguir atendimento médico externo e da negligência da equipe local em investigar as causas dos problemas de saúde, pois de acordo com encarceradas, para qualquer sintoma os profissionais prescrevem dipirona ou paracetamol (NESC, 2023b, p. 42-45, 61-66).

Quanto à assistência material, o órgão apurou que na inclusão são fornecidos talheres e pratos, duas camisetas, duas calças, duas bermudas e dois moletons, materiais que demoram para ser repostos. O fornecimento de itens de higiene ocorre uma vez por mês e os relatos apontam que os absorventes fornecidos são finos e pequenos, em quantidade insuficiente. Diante de tal precariedade, as apenadas que possuem ajuda familiar compartilham os itens de

higiene com as demais, o que de acordo com o NESC desperta a preocupação de que pessoas presas precisem se endividar com outras presas para garantir um direito que não é atendido pelo Estado (NESC, 2023b, p. 76-79).

Por fim, o último relatório de inspeção divulgado pelo NESC data de 19/01/2024 e se refere à Penitenciária Feminina de Sant’Anna. Diferente de outras unidades prisionais, nesse local não se verificou superlotação nas celas nem restrição ao banho quente ou racionamento de água, exceto na área comum. No entanto, nessa penitenciária também se apresentaram queixas de que a água sai da torneira contendo impurezas, o que gera receio de utilizá-la. Outros problemas apresentados foram as infestações de insetos e ratos, inclusive na ala materno-infantil (NESC, 2024, p. 4-5, 9, 15).

O atendimento médico foi objeto de reclamações em relação à demora e falta de medicamentos básicos, inclusive para gestantes e puérperas. Apesar da presença de ginecologista na unidade, esse atendimento foi alvo de reclamações das apenadas de que a profissional as tratava como “peças de açougue” (NESC, 2024, p. 13).

Assim como em outras unidades analisadas, na Penitenciária Feminina de Sant’Anna numerosas foram as queixas a respeito da insuficiência dos itens entregues mensalmente no *kit* de higiene, composto por um sabonete, uma pasta de dente, uma escova, quatro rolos de papel higiênico e pacotes de absorventes de má qualidade. Além disso, não há sequer o fornecimento de pomadas para assaduras e fraldas em quantidade suficiente para os bebês que vivem com suas mães no local. O núcleo destaca que a ausência de melhores condições torna as reclusas alvo de organizações criminosas, que atuam diante da falta de dignidade. Cabe ressaltar que tal situação propicia o crescimento de um mercado paralelo no pecúlio, com preços exorbitantes em relação ao mercado comum, mas que se torna a alternativa diante da ausência de pertences mínimos (NESC, 2024, p. 9, 14-15).

Tendo em vista as informações preocupantes obtidas através da análise dos relatórios de inspeção a unidades prisionais do Núcleo Especializado de Situação Carcerária, a Secretaria de Administração Penitenciária foi consultada a respeito da adoção de medidas de promoção da dignidade menstrual. Através de manifestação encaminhada ao site Fala SP¹², consultou-se a secretaria a respeito da implementação do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual no sistema prisional do Estado, estabelecido com base na Lei

¹² Site oficial do Estado de São Paulo destinado a pedidos de acesso à informação, denúncias, elogios, reclamações, solicitações e envio de sugestões. Acessível através do link: <https://fala.sp.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

14.214/2021 e no Decreto 11.432/2023, e sobre a existência, frequência e quantidade da distribuição de absorventes nas unidades prisionais paulistas.

A resposta oficial foi no sentido de que o fornecimento de materiais de higiene e vestuário ocorre conforme as medidas de padronização estabelecidas na Resolução SAP nº 26/2013. A Secretaria informou que os estabelecimentos prisionais efetuam a entrega de *kits* de higiene e absorventes, sendo disponibilizados mensalmente dois pacotes a cada apenada, havendo a complementação sempre que necessário.

Em que pese o posicionamento institucional da SAP, a realidade encontrada nas unidades prisionais paulistas é de negligência ao direito à saúde das encarceradas e inércia em relação à promoção da dignidade menstrual estabelecida na legislação. A situação predominante de racionamento de água, restrição à água quente e falta de instalações de banheiro adequadas não coaduna com os requisitos WASH (*water, sanitation, hygiene*). Há também violação da regra nº 5 das Regras de Bangkok pela falta de suprimento regular de água disponível para cuidados pessoais de mulheres e crianças e não conter instalações e materiais exigidos para satisfazer as necessidades de higiene.

A regra também é violada pela insuficiência dos absorventes higiênicos fornecidos, uma vez que os relatos obtidos pelo NESC noticiam que não há reposição do item mesmo que solicitado, em que pese a afirmativa da Secretaria de que há complementação dos absorventes sempre que necessário. A falta de absorventes experienciada pelas pessoas menstruantes encarceradas reflete também que o Estado de São Paulo não implementou adequadamente o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, instituído pelo Decreto nº 11.432/2023, e as disposições contidas na Lei nº 14.214/2021.

Importante ressaltar que a conjuntura analisada fere o direito de assistência material previsto nos artigos 12 e 13 da Lei de Execução Penal. Também resta desrespeitado o direito de assistência à saúde estabelecido no artigo 14 da referida lei, tendo em vista a precariedade da atenção à saúde dispensada nas unidades prisionais femininas paulistas. Na mesma toada, se verifica o descumprimento da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. Por fim, a falta de profissionais especializados na saúde da mulher demonstra a inobservância das regras de números 10, 17 e 18 das Regras de Bangkok, que se referem ao dever do Estado em proporcionar atendimento de saúde voltado às necessidades específicas da mulher.

2.2 A precariedade menstrual nas unidades prisionais de outros estados brasileiros

Conforme se argumenta ao longo do presente trabalho, o cenário de pobreza menstrual afeta o sistema prisional brasileiro como um todo e intensifica a precariedade vivida pelas pessoas menstruantes em privação de liberdade. Essa situação se constata a partir do estudo de relatórios produzidos por órgãos que atuam no contexto carcerário, como o Núcleo Especializado de Situação Carcerária, em São Paulo. No âmbito nacional, serão examinados os relatórios divulgados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), durante o período entre o primeiro semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2024. Esse recorte temporal, também aplicado com relação ao estudo da pobreza menstrual nas penitenciárias paulistas, se justifica pela intensificação do debate e da atividade legislativa sobre o tema no período.

Inicialmente, é imperioso caracterizar o âmbito de atuação desse órgão. O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura compõe o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), instituído pela Lei nº 12.847/2013. Conforme o artigo 8º da referida lei, esse órgão integra a estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e é responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, na forma do artigo 3º do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6.085/2007. Trata-se, então, de um órgão de Estado autônomo e criado para a satisfação do compromisso internacional de prevenção e combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Composto por 11 peritos de notório conhecimento, formação superior e experiência na prevenção e combate à tortura e tratamentos ou penas cruéis, as atribuições do MNPCT são elencadas no artigo 9º da Lei nº 12.847/2013, entre elas estão a elaboração de relatórios de visitas regulares e periódicas e relatórios anuais, com indicação de recomendações e sugestões de propostas e observações legislativas.

O primeiro relatório divulgado no período analisado trata do “Relatório Bial 2020/2021: A Prevenção e o Combate à Tortura Durante a Pandemia” (MNPCT, 2022a). No documento o órgão destaca as tentativas de desmonte sofridas no período, com a violação de prerrogativas e restrições materiais e financeiras ocasionadas pelo Decreto Presidencial nº 9.831/2019, mas que o trabalho foi mantido no contexto pandêmico através de inspeções presenciais e acompanhamento à distância (MNPCT, 2022a, p. 12 e 13).

No tocante às inspeções regulares, no mês de agosto de 2020 o MNPCT inspecionou as unidades prisionais do Estado do Acre, sendo elas o Presídio Masculino - FOC, o Presídio Feminino, o Centro Socioeducativo Santa Juliana e o Departamento de Polícia Técnico-Científica (DPTC/AC). Atendo-se ao objeto da presente pesquisa, verifica-se que no Presídio Feminino houve grande incidência de Covid-19, com relatos de que 98% das apenadas foram contaminadas, mas nem todas passaram por testagem. O órgão constatou, ademais, a total desassistência em relação aos produtos de higiene, sendo que a obtenção de absorventes dependia de doações e um rolo de papel higiênico deveria ser compartilhado entre duas mulheres por cela. Os itens de higiene também eram trazidos por familiares durante as visitas, que foram suspensas em razão da pandemia, sendo permitido o envio mensal de materiais. No entanto, quem não tem familiares depende de doações ou permanece completamente desassistido pela administração prisional. A higiene é também dificultada pelo grande racionamento de água, que é liberada nas celas duas vezes por dia pelo período de 15 minutos, o que impossibilita que as apenadas realizem suas necessidades adequadamente (MNPCT, 2020a, p. 79, 80 e 94).

O órgão destaca que a falta de absorventes e recursos mínimos para higiene configura expressão de “maus-tratos, tratamento cruel, desumano, degradante e tortura”. Além disso, caracterizou como tortura psicológica o uso do corpo físico para produzir humilhação, mau cheiro, falta de higiene adequada, mal-estar e privação de banho, violando direitos e gerando impactos físicos e psicológicos criados para as pessoas aprisionadas (MNCPT, 2020a, p. 96 e 98).

A assistência à saúde era também precária, cujo atendimento dependia de liberação de agenda do serviço médico oferecido aos homens do Presídio Masculino, em razão da inexistência de equipe específica para o atendimento de mulheres. O atendimento por ginecologista e clínico geral ocorria uma vez por semana na unidade e neste dia de atendimento havia também técnicos de enfermagem. No entanto, verificou-se que quando se realizam exames ginecológicos preventivos, as mulheres não são informadas sobre o resultado, o que se configura uma forma de violência conforme o órgão (MNPCT, 2020a, p. 88, 99 e 100). Esse tipo de situação vai além da violação da norma, representando também a objetificação do corpo submetido ao exame, desrespeitando o direito da pessoa encarcerada de ser informada sobre seu estado de saúde.

O “Relatório Bienal 2020/2021: A Prevenção e o Combate à Tortura Durante a Pandemia” se refere também à inspeção realizada em unidades do Estado do Amapá, tanto do sistema socioeducativo (Núcleo de Medida Socioeducativa de Internação Masculina –

CESEIN e Núcleo de Medida Socioeducativa de Internação Feminina – CIFEM) quanto do sistema prisional propriamente dito ("Cadeião" e Penitenciária Feminina), em setembro de 2020. Atendo-se à temática do presente trabalho, verificaremos as informações atinentes à Penitenciária Feminina e ao Núcleo de Medida Socioeducativa de Internação Feminina.

No Núcleo de Medida Socioeducativa de Internação Feminina o MNPCT constatou a presença de banheiros deteriorados e falta de equipe de saúde exclusiva da unidade, sendo os atendimentos necessários realizados em Unidades Básicas de Saúde ou Unidades de Pronto Atendimento. Apesar do direito das adolescentes de ter assistência material provida pelo Estado, no local cabe às famílias fornecerem os insumos de higiene pessoal necessários às internas, como papel higiênico, absorventes, xampu, condicionador, sabão em pó ou em barra, creme dental e escova de dentes. As adolescentes cujas famílias não têm condições de fornecer os materiais dependem da solidariedade das demais para o compartilhamento dos itens de higiene e de doações angariadas pela unidade. Questionada pelo órgão a respeito da situação, a direção “justificou” que a dificuldade na entrega dos insumos se deve à necessidade de licitação (MNPCT, 2020b, p. 48 e 50).

Na visita ao Complexo Penitenciário Feminino, o MNPCT constatou a precariedade da assistência material, visto que são ofertados quinzenalmente dois pacotes de absorventes, dois rolos de papel higiênico e um xampu, itens que devem suprir uma cela com oito apenadas, o que se demonstra insuficiente. A dificuldade de acesso à higiene é agravada pela má qualidade da água disponível no estabelecimento, que é severamente racionada, sendo “liberada” para banho e limpeza dos ambientes somente três vezes ao dia, por quinze minutos. A água potável se encontra disponível num bebedouro fora da ala das celas e depende do fornecimento discricionário de um agente (MNPCT, 2020b, p. 76 e 84).

O atendimento de saúde é também insatisfatório, uma vez que na ocasião a unidade não possuía sequer clínico geral e nunca teve médico ginecologista. Além disso, as apenadas mencionaram a falta de medicamentos na unidade, ficando à mercê do auxílio de familiares, que nem sempre podem fornecer os itens, e as que não possuem vínculos familiares permanecem desassistidas pelo Estado. Outro problema é a dificuldade no acesso a exames e procedimentos de atenção especial à saúde ginecológica, como mamografias e cirurgias de cisto no ovário, que demoram para ocorrer (MNPCT, 2020b, p. 76 e 77).

A última inspeção citada no “Relatório Bienal 2020/2021: A Prevenção e o Combate à Tortura Durante a Pandemia” ocorreu no Estado de Goiás, em setembro de 2020, quando o órgão visitou o Centro de Atendimento Socioeducativo de Luziânia, a Unidade Regional Prisional Feminina de Luziânia e a Unidade Prisional Especial de Planaltina de Goiás.

Novamente atendo-se ao tema da presente pesquisa, serão analisadas as condições da Unidade Regional Prisional Feminina de Luziânia. Na unidade, o MNPCT verificou a precariedade da estrutura física do local, com celas superlotadas, repletas de infiltrações e mofo em razão da falta de janelas. Além disso, se demonstraram frequentes os transbordamentos de esgoto, devido à deterioração do sistema hidrossanitário (MNPCT, 2021, p. 53 e 57).

Todos os insumos básicos, desde colchões a itens de higiene, devem ser fornecidos pelas famílias, gerando mais uma vez a instabilidade que leva quem que não possui laços familiares a depender da solidariedade das demais. O acesso à higiene é restringido pela falta de água potável, que leva as apenadas a consumir a água da pia do banheiro, sem tratamento ou filtragem, que por sua vez provém da caixa d'água, local onde muitas vezes animais morrem e contaminam o recurso (MNPCT, 2021, p. 57-59).

Ademais, verificou-se que a unidade possui equipe de saúde formada por uma enfermeira, uma técnica de enfermagem, dois psicólogos, uma assistente social e um médico contratados pelo município, que atendem no período entre 8h e 17h. Para demandas de urgência, emergência ou de maior complexidade, os atendimentos ocorrem na rede de saúde do município. Faltam profissionais especializados em saúde da mulher, como ginecologistas, e alguns medicamentos receitados pelo médico da unidade devem ser adquiridos pelos familiares, pois estão indisponíveis pelo SUS (MNPCT, 2021, p. 60-61).

O relatório anual seguinte descreve as inspeções realizadas pelo órgão no ano de 2022, período em que foram realizadas inspeções nos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte e Sergipe. Em Alagoas foram visitadas as unidades Presídio do Agreste, Penitenciária Masculina Baldomero Cavalcanti de Oliveira, Centro Psiquiátrico Judiciário Pedro Marinho Suruagy, Penitenciária de Segurança Máxima, Estabelecimento Prisional Feminino Santa Luzia, Unidade de Internação Masculina Extensão A/B e Central de Flagrantes I, no período entre 15 e 20 de agosto de 2022 (MNPCT, 2023a, p. 24).

Na visita ao Estabelecimento Prisional Feminino Santa Luzia se verificou, quanto à assistência material que, no momento da inclusão, é disponibilizado às apenadas um *kit* de higiene composto por um creme dental, um sabonete, um sabão em barra, dois rolos de papel higiênico e um desodorante *roll-on*, além do *kit* vestuário e *kit* com colher e caneca de plástico. As apenadas destacaram que a quantidade de sabonetes e rolos de papel higiênico é insuficiente para passar o mês. Além disso, destaca-se a falta de absorventes (MNPCT, 2022b, p. 101).

A unidade conta com equipe psicossocial e de saúde composta por psiquiatra, nutricionista, fisioterapeuta, assistente social, psicóloga, dois clínicos gerais, duas enfermeiras, quatro técnicas de enfermagem, dois dentistas, dois técnicos de saúde bucal, dois educadores físicos e um terapeuta ocupacional. No entanto, os relatos das encarceradas foram sobre a demora no atendimento com qualquer profissional da saúde e a dificuldade em acessar exames. Destaca-se, também, a falta de profissionais especializados em saúde ginecológica (MNPCT, 2022b, p. 101 e 102).

Quanto ao Estado do Amazonas, o Relatório Anual de 2022 aborda a atuação do MNPCT como convidado junto a missão realizada pelo Conselho Nacional de Justiça no local, de forma geral. Apesar de não se referir especificamente à situação dos presídios femininos, o órgão elenca entre as principais violações encontradas no sistema prisional do Amazonas a falta de assistência às questões de saúde e falta de água potável nas unidades (MNPCT, 2023a, p. 48).

Em seguida, o Relatório Anual de 2022 apresenta as inspeções realizadas no Estado da Bahia entre os dias 6 e 11 de novembro de 2022, sendo visitados os estabelecimentos: Comunidade de Atendimento Socioeducativo - CASE Salvador (unidades masculina e feminina), Conjunto Penal Feminino, Colônia Penal de Simões Filho, Conjunto Penal de Feira de Santana, Cadeia Pública de Salvador e Conjunto Penal de Lauro de Freitas. Não obstante a precariedade em geral da estrutura das unidades prisionais do Estado, o relatório destaca que o Conjunto Penal Feminino está em pior situação (MNPCT, 2023a, p. 50 e 59).

Durante a visita a essa unidade, o órgão verificou vazamentos, falta de ventilação adequada, estruturas danificadas e fiação exposta que causa risco de incêndio no local. O acesso à higiene é completamente precário, diante da falta de água potável e racionamento desse recurso, sendo a água liberada apenas duas vezes ao dia por períodos de trinta minutos. Além disso, a maior parte dos banheiros do local não possuía pias e apresentava vazamentos (MNPCT, 2023, p. 47-52).

O cenário de pobreza menstrual no Conjunto Penal Feminino se reforça pelo não fornecimento de absorventes higiênicos ou roupas íntimas, que ficam sob responsabilidade das famílias das apenadas. Para além disso, apesar de contar com equipe de saúde composta por duas ginecologistas, psiquiatra, clínico geral, fisioterapeuta, enfermeiras e auxiliares de enfermagem e cirurgiãs dentistas, o local não possui os medicamentos necessários para a resolução das demandas e há dificuldade na garantia de exames, inclusive ginecológicos. Assim, o direito à saúde não é efetivado nessa unidade prisional (MNPCT, 2023b, p. 52-54).

Adiante, o Relatório Anual de 2022 versa sobre as inspeções realizadas no Distrito Federal em março de 2022, quando foram visitados o Lar Francisco de Assis (unidade de longa permanência para idosos), a Casa de Passagem do Instituto de Saúde Mental do Distrito Federal, e as unidades socioeducativas Unidade de Internação de Santa Maria (masculina) e Unidade de Internação Feminina do Gama. Em que pese a presente pesquisa não versar sobre o sistema socioeducativo, a título informativo destaca-se que o órgão classificou a estrutura externa das unidades socioeducativas como satisfatória e não houve relatos de carência de materiais de higiene e limpeza. Todavia, o cenário de violações nessas unidades permanece notadamente pela prática constante de revistas vexatórias e sanções coletivas (MNPCT, 2023a, p.72-76).

O relatório aborda, ainda, as inspeções realizadas no Estado de Minas Gerais durante o mês de maio de 2022 nas unidades Presídio de Uberlândia I, Penitenciária de Uberlândia I, Centro de Internação São Jerônimo, Penitenciária de São Joaquim de Bicas I, Penitenciária de Segurança Máxima de Francisco Sá I, Centro de Internação Provisória de Sete Lagoas, Presídio de Ribeirão das Neves II, Penitenciária de Belo Horizonte I e a Delegacia de Plantão Especializada de Investigação de Ato Infracional - DEPIN. Destaca-se que o referido estado possui a maior segunda maior população privada de liberdade no país, com o total de 93.859 pessoas, sendo 89.730 homens e 4.119 mulheres (MNPCT, 2023a, p.76 e 78).

As pessoas menstruantes que cumprem pena em Minas Gerais são acomodadas não somente em unidades prisionais femininas, mas também em unidades mistas, cenário que vai de encontro com a previsão do artigo 82, § 1º, da Lei de Execução Penal. Uma de tais unidades é a Penitenciária de Uberlândia I, que comporta homens, mulheres e possui uma ala destinada à população LGBTQIA+ composta por mulheres trans e homens homossexuais. Durante a inspeção a essa unidade, o órgão constatou o cenário de superlotação na maior parte das celas do pavilhão feminino, que são desprovidas de ventilação e eletricidade e cujo “banheiro” consiste num lavatório de concreto e uma instalação sanitária sem assento e sem tampa, sem chuveiro (MNPCT, 2022c, p. 65-67).

Para além das questões estruturais, a devida higiene é impossibilitada pela descontinuidade na distribuição de água, que é fornecida contendo sujidades. Além disso, o *kit* de higiene fornecido mensalmente não atende as demandas das apenadas, composto de papel higiênico, uma pasta de dente, um sabão em barra e um pacote de absorventes. Destaca-se o fato de que o sabão disponibilizado sequer é próprio para banho, uma vez que possui em sua fórmula hidróxido de sódio (soda cáustica). Ademais, a má estrutura de atendimento à saúde é especialmente insatisfatória, possuindo um clínico geral, uma

farmacêutica, uma enfermeira, um psicólogo, um fisioterapeuta, um técnico de saúde bucal e um dentista para atender a todo o público da unidade. Não há atendimento especializado às necessidades das apenadas, nem mesmo gestantes, refletindo que o caráter misto do estabelecimento vulnera especialmente as mulheres (MNPCT, 2022c, p. 69-76).

Por sua vez, a Penitenciária de Belo Horizonte I foi a unidade exclusivamente feminina inspecionada pelo MNPCT em Minas Gerais no ano de 2022. No tocante à estrutura externa, o Anexo I não apresentou problemas estruturais ou superlotação, o que não se manteve nos demais espaços, sendo que o Anexo III apresentou estrutura degradada e mofo e no Anexo IV se situavam celas cujas instalações de banheiros continham vasos sanitários entupidos, chuveiros queimados e quebrados. A carência de atendimento médico especializado também ocorre nessa unidade, que possui equipe de saúde com duas enfermeiras, um clínico geral e dois técnicos de enfermagem. O *kit* de higiene fornecido mensalmente é semelhante ao da unidade mista, e composto por quatro rolos de papel higiênico, uma pasta de dente, um pacote de absorventes e o sabão em barra com soda cáustica na composição. Assim como na Penitenciária de Uberlândia I, a quantidade dos itens de higiene foi definida como insuficiente pelas apenadas (MNPCT, 2022c, p. 163-176).

Em seguida, o Relatório Anual de 2022 discorre sobre as inspeções realizadas no Estado do Paraná no mês de maio de 2022, quando foram visitadas as unidades Complexo Médico Penal, 1ª Delegacia Regional São José dos Pinhais, Centro de Triagem 1 da Polícia Civil, Cadeia Pública de Paranaguá, Delegacia Cidadã de Paranaguá, Penitenciária Feminina do Paraná, Casa de Custódia de Piraquara, Cadeia Pública de Curitiba e Centro de Socioeducação São Francisco de Piraquara. No que concerne à Penitenciária Feminina do Paraná, o órgão destacou que as condições estruturais das celas de isolamento (seguro) são completamente insalubres, sem ventilação ou iluminação, onde foram encontrados roedores durante a visita. Além disso, uma queixa comum foi a indisponibilidade de água potável, que obriga as apenadas a beber água da torneira, e a falta de acesso a banho quente, o que torna o cumprimento de pena ainda mais degradante por conta do clima predominantemente frio de Curitiba (MNPCT, 2022d, p. 129-131).

Nessa unidade também se verificou a insatisfação com *kit* de higiene distribuído, que contém xampu, dois pacotes de absorventes, quatro rolos de papel higiênico, dois sabonetes, sabão, creme dental, barbeador, escova de dentes e uma escova de cabelo por cela. No entanto, o órgão destacou a má qualidade dos absorventes fornecidos, que são extremamente finos e incapazes de conter o fluxo menstrual, o que de acordo com o MNPCT retrata a pobreza menstrual como forma de (re)punição. Por fim, o atendimento de saúde é efetuado

por uma médica clínica geral, dois técnicos de enfermagem e uma ginecologista voluntária que atende semanalmente, sendo que as demandas mais recorrentes são as de saúde mental (MNPCT, 2022d, p. 130-131, 141).

Em sequência, o relatório aborda as inspeções no Estado do Rio Grande do Norte realizadas em novembro de 2022. Na ocasião foram visitadas as unidades Cadeia Pública Dinorá Simas Lima Deodato, Unidade Psiquiátrica de Custódia e Tratamento (UPCT), Hospital Psiquiátrico Professor Severino Lopes, Penitenciária Estadual Dr. Francisco Nogueira Fernandes (Alcaçuz) e Comunidade Terapêutica Cerena. Mesmo reconhecida a importância dessas inspeções, opta-se por não analisá-las detalhadamente por tratarem-se de unidades destinadas ao público masculino (MNPCT, 2023a, p. 106).

Por fim, o documento versa sobre a inspeção no Estado de Sergipe durante setembro de 2022, quando o órgão visitou as unidades Complexo Penitenciário Manoel Carvalho Neto (COPEMCAN), Presídio Feminino (PREFEM), Presídio Regional Senador Leite Neto, Cadeia Pública de Areia Branca, Unidade de Internação Provisória (USIP) e Unidade de Internação Feminina (UNIFEM). Em relação ao Presídio Feminino, única unidade destinada a mulheres no estado, o MNPCT constatou a frequente restrição no fornecimento de água, cujo horário de fornecimento é indefinido, o que dificulta a realização da higiene. Aliado a isso, o *kit* de higiene fornecido mensalmente é composto por dois pacotes de absorventes e dois rolos de papel higiênico, quantidade insuficiente para as necessidades das pessoas menstruantes (MNPCT, 2023c, p. 82-84).

O atendimento à saúde é responsabilidade da equipe composta por um clínico geral, cinco auxiliares de enfermagem, duas enfermeiras, um dentista, um psicólogo e uma coordenadora de saúde. As informações apontaram a insuficiência do atendimento médico, uma vez que o clínico geral comparece uma vez por semana e realiza somente seis consultas pré-agendadas. As demandas de atendimento ginecológico são encaminhadas para o atendimento ambulatorial/emergencial do Hospital Regional de Nossa Senhora do Socorro. Assim como em outras unidades prisionais ao redor do país, as apenadas se queixaram de que a equipe apenas ministra dipirona nos atendimentos de saúde, sem aplicar os medicamentos adequados a cada caso (MNPCT, 2023c, p. 90-93).

Verifica-se que as inspeções realizadas durante o ano de 2023 ainda não foram objeto de sistematização em relatório anual do Mecanismo Nacional de Combate e Prevenção à Tortura, no entanto serão analisados os relatórios individuais divulgados sobre as averiguações realizadas no Distrito Federal, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Santa Catarina, locais onde o órgão inspecionou unidades prisionais femininas.

As inspeções no Distrito Federal ocorreram em janeiro de 2023, sendo visitados o Centro de Detenção Provisória II (unidade masculina) e a Penitenciária Feminina do Distrito Federal. Durante a visita à Penitenciária Feminina, o órgão constatou um cenário geral de superlotação causado pela chegada do grande número de acusadas de participação nos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023, o que provocou a alocação de custodiadas em espaços improvisados e sem estrutura adequada.

Na unidade, a atenção à saúde é prestada em duas Unidades Básicas de Saúde, a UBS 16 destinada ao atendimento psiquiátrico e a UBS 15 para atendimento geral, onde trabalham uma médica, dois enfermeiros, três técnicos de enfermagem, um farmacêutico, um auxiliar de farmácia e dois psicólogos. Os relatos a respeito do atendimento noticiaram a dificuldade em conseguir consulta, tratamento, medicações e exames como mamografia, e que na realidade só conseguem ser atendidas em emergências (MNPCT, 2023d, p. 48-54).

O acesso à higiene adequada é dificultado pela falta de água potável e pela insuficiência do *kit* de higiene fornecido mensalmente na quantidade de um quilo de sabão para duas internas, quatro rolos de papel higiênico, uma pasta de dente, um sabonete e um pacote de absorvente. Conforme os relatos obtidos pelo órgão, os papéis higiênicos e absorventes são finos e insuficientes para conter o fluxo menstrual, e para evitar gastar o papel higiênico as apenadas improvisam com pedaços de tecido para conter o fluxo. Destaca-se que tal “alternativa” é completamente inadequada e intensifica o risco de infecções e proliferação de fungos no trato ginecológico, situação preocupante num cenário em que não há atendimento especializado. Por fim, as apenadas reivindicaram a distribuição de quatro pacotes de absorventes por mês (MNPCT, 2023d, p. 54-55).

As inspeções no estado do Mato Grosso ocorreram em junho de 2023 e unidades prisionais, socioeducativas e de saúde mental receberam a visita do órgão, a saber: Penitenciária Central do Estado (PCE), Centro Integrado de Assistência Psicossocial Aduino Botelho, Residência Terapêutica SRT nº 09, Residência Terapêutica SRT nº 07, Centro de Atendimento Socioeducativo de Internação Provisória e Internação Feminina, Centro de Atendimento Socioeducativo de Internação Provisória Masculina, Centro de Ressocialização Industrial Ahmenon Lemos Dantas e Penitenciária Feminina Ana Maria do Couto. Fiscalizando a Penitenciária Feminina, o órgão verificou que em geral a estrutura das celas e banheiros é bastante antiga, desgastada e sem ventilação adequada. A unidade aplica racionamento de água, sendo o recurso liberado apenas duas vezes ao dia, o que dificulta a higiene das apenadas, aliado ao clima quente da localidade e às celas que, muitas vezes, não possuem chuveiros e vasos sanitários em funcionamento (MNPCT, 2023e, p. 95-98).

Os *kits* de higiene distribuídos às apenadas da Penitenciária Feminina Ana Maria do Couto possuem dois rolos de papel higiênico, três pacotes de absorventes e dois sabonetes, sendo permitido que as famílias forneçam mais itens. Mais uma vez, os relatos das custodiadas foram de que os absorventes são de má qualidade, pois são muito finos e não contêm o fluxo menstrual. Além disso, a insuficiência da assistência material vulnerabiliza especialmente as apenadas que não recebem visitas ou ajuda de familiares (MNPCT, 2023e, p. 101-102).

A atenção à saúde é provida por equipe composta de médicos (clínico geral, ginecologista, ortopedista), psicóloga e equipe de enfermagem. No entanto, constatou-se um déficit de profissionais, visto que nos plantões a equipe raramente está completa, o que compromete a qualidade dos atendimentos. Além disso, a unidade não possui espaço privativo para as consultas de ginecologia, que ocorrem no mesmo espaço que os atendimentos de ortopedia, suprimindo a privacidade dos pacientes (MNPCT, 2023e, p. 106-107).

Em maio de 2023, o MNPCT realizou inspeções em unidades do sistema socioeducativo e prisional do Estado do Rio de Janeiro, sendo visitados o Centro de Atendimento Intensivo - CAI Baixada, o Presídio Evaristo de Moraes, a Penitenciária Milton Dias Moreira e a Penitenciária Laércio da Costa Pelegrino (Bangu I). As três primeiras se destinam ao público masculino e a última se trata de unidade mista, razão pela qual esta será objeto de análise. Inicialmente, destaca-se que a Penitenciária Laércio da Costa Pelegrino foi construída para acomodar pessoas do sexo masculino, mas em janeiro de 2023 se tornou unidade mista, o que o órgão considera um retrocesso. A presença de mulheres num espaço claramente planejado para homens as vulnerabiliza demasiadamente, uma vez que a presença de policiais penais masculinos é a regra, o *kit* de higiene atende às necessidades masculinas (composto por escova e creme dental, um sabonete e um desodorante), o uso do sanitário turco (“boi”)¹³ é particularmente dificultoso para a satisfação das necessidades femininas, entre inúmeras questões. Além disso, por ser uma unidade projetada ao público masculino, não há profissionais de saúde especializados nas demandas de saúde ginecológica. O fornecimento de assistência material por parte dos familiares é proibido, tendo em vista o caráter de segurança máxima da unidade. Tudo isso demonstra que na prática a unidade aplica o regime disciplinar diferenciado de forma indiscriminada, por ser um presídio de segurança máxima, mesmo que não haja determinação de imposição desse regime, o que implica em restrição ilegal dos direitos de quem se encontra na Bangu I. Destaca-se que durante a inspeção não havia mulheres no local e que até o momento poucas foram custodiadas lá, no

¹³ Vaso sanitário que fica próximo do chão. Comum em unidades prisionais.

entanto não se descarta a pertinência da crítica da adoção do modelo de unidade mista (MNPCT, 2023f, p. 169-196).

Por sua vez, as inspeções no Estado de Santa Catarina ocorreram em abril de 2023 e na ocasião o MNPCT visitou o Presídio Regional de Mafra, o CASE Regional Joinville, a Penitenciária de Florianópolis, o Presídio Feminino Regional de Florianópolis, o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico - HCTP e a Comunidade Terapêutica CERENE - Centro de Recuperação Nova Esperança. Na inspeção ao Presídio Feminino Regional de Florianópolis, constatou-se que as celas da unidade são de acomodação coletiva, com doze beliches num espaço pequeno e com pouca iluminação e ventilação. Quanto às instalações sanitárias, as celas possuem banheiro com chuveiro e vaso sanitário, mas na ocasião da inspeção esses itens não estavam funcionando em várias celas, sem reparo por parte da unidade (MNPCT, 2023g, p. 130-131).

Diferente de outras unidades visitadas pelo órgão, no Presídio Feminino Regional de Florianópolis a água é disponibilizada de forma contínua, sendo somente o acesso à água quente restrito ao período das 15 às 17 horas. Apesar de não discriminar quais itens compunham o *kit* de higiene fornecido na unidade, o órgão destaca que o relato uníssono foi de que os absorventes distribuídos se dão em qualidade e quantidade insatisfatória. Mensalmente, são fornecidos três pacotes de absorventes, que são muito finos e por não conter o fluxo menstrual, forçam a adoção de “alternativas” como papel higiênico e outros tecidos, inadequados para essa finalidade. Além disso, uma demanda constante foi a falta de roupas íntimas, visto que a unidade fornecia somente o uniforme e incumbia aos familiares disponibilizar as roupas íntimas, deixando em extrema fragilidade aquelas que não podiam contar com esse tipo de assistência (MNPCT, 2023g, p. 136-137).

Por fim, o atendimento de saúde no Presídio Feminino Regional de Florianópolis apresentou a mesma precariedade verificada em outras unidades do país. A equipe de saúde é formada por dois médicos, dois enfermeiros e três técnicos de enfermagem, não há dentistas ou ginecologistas. As principais queixas apresentadas ao MNPCT se referiram à demora em conseguir atendimento, com casos de um ano de espera, falta de medicação e dificuldade na realização de exames (MNPCT, 2023g, p. 144).

A partir da análise dos relatórios, constata-se que a realidade das prisões dos estados citados não coaduna com os direitos garantidos às pessoas menstruantes privadas de liberdade perante a legislação brasileira e aos órgãos internacionais. Acima de tudo, resta evidenciado que o problema da pobreza menstrual nas prisões brasileiras não se dá simplesmente pela falta de absorventes. Em que pese as inúmeras queixas pela falta desse item, a fruição da dignidade

menstrual é também impossibilitada pela falta ou racionamento de água na maior parte das unidades prisionais verificadas. Para além disso, em diversos estabelecimentos os relatos dão conta de que a água fornecida é contaminada por resíduos e larvas.

Ademais, não se pode olvidar que a estrutura sanitária precária observada na maior parte das unidades inviabiliza o exercício da higiene e expõe as pessoas menstruantes a contrair doenças em razão da falta de saneamento adequado. Destaca-se que essa situação ocorre em um ambiente marcado pela carência de profissionais de saúde especializados em ginecologia, falta de medicamentos de todo o tipo e insuficiência de aparelhamento para a realização de exames.

A partir desse cenário, entende-se que o esforço para a garantia da dignidade menstrual deve considerar não somente a distribuição de absorventes, mas todo o contexto de violações de direitos que aflige as pessoas menstruantes privadas de liberdade, frisando que muitas de tais restrições não são enfrentadas pelas demais pessoas em vulnerabilidade menstrual.

De fato, a situação nas unidades prisionais analisadas viola a Regra nº 5 das Regras de Bangkok¹⁴, visto que as instalações não apresentam estrutura adequada para a satisfação das necessidades de higiene específicas das mulheres, tampouco há suprimento regular de água ou absorventes em quantidade suficiente. Também estão desrespeitadas as regras 10 e 18, uma vez que não foram verificados serviços de atendimento médico específico para mulheres em equivalência aos disponíveis na comunidade nem acesso a medidas preventivas de atenção à saúde de particular relevância para as mulheres.

A assistência material incompleta viola os artigos 12 e 13 da Lei de Execução Penal, bem como os requisitos mínimos de assistência material à pessoa privada de liberdade elencados na Resolução nº 4/2017 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, pela insuficiência dos itens de higiene disponibilizados pelos estados às apenadas.

Por sua vez, a precariedade do atendimento à saúde contraria o artigo 14 da Lei de Execução Penal, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (Portaria Interministerial nº 1/2014) e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (Portaria Interministerial nº 210/2014), tanto pela falta de profissionais especializados quanto pela ausência de capacitação dos profissionais em exercício para questões de gênero.

¹⁴ Regra 5: A acomodação de mulheres presas deverá conter instalações e materiais exigidos para satisfazer as necessidades de higiene específicas das mulheres, incluindo absorventes higiênicos gratuitos e um suprimento regular de água disponível para cuidados pessoais das mulheres e crianças, em particular mulheres que realizam tarefas na cozinha e mulheres gestantes, lactantes ou durante o período da menstruação.

Além disso, pontua-se que a situação das unidades prisionais inspecionadas em todas as regiões do país revela que até o momento a Lei nº 14.214/2021 não se concretizou em sua integralidade. Da mesma forma, o Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual instituído pelo Decreto nº 11.432/2023 não é devidamente observado, principalmente no que tange à regulamentação do artigo 6º do referido decreto através da Portaria Interministerial nº 729/2023 e da anexa Nota Técnica Nº 273/2023-DESCO/SAPS/MS que sugere a disponibilização de 20 unidades de absorventes por mês a cada pessoa atendida pela política.

Perante o exposto, depreende-se que a garantia da dignidade menstrual às pessoas menstruantes privadas de liberdade no Brasil enfrenta diversos entraves, à despeito do regramento legal. A partir disso, serão analisadas as iniciativas do executivo nacional para o enfrentamento dessa problemática e destacadas algumas experiências relevantes verificadas a nível local.

2.3 Iniciativas governamentais de enfrentamento à pobreza menstrual no sistema carcerário

A publicação da Lei nº 14.214/2021, com expressa inclusão das mulheres recolhidas no sistema prisional como beneficiárias do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual para distribuição gratuita de absorventes higiênicos e itens de saúde menstrual, impôs ao Estado, de forma direta, o dever de concretizar a dignidade menstrual das pessoas menstruantes privadas de liberdade.

Nesse aspecto, a Resolução nº 29/2022 do Departamento Penitenciário Nacional, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, estabeleceu que a saúde menstrual se inclui nas políticas de saúde pública a serem observadas no sistema prisional. Além de elencar os itens, estruturas e serviços a serem fornecidos pelos órgãos de administração penitenciária, a resolução indica, no art. 6º, que as administrações penitenciárias estaduais devem buscar constituir e manter oficinas próprias de produção de bioabsorventes e roupas íntimas absorventes do programa de saúde menstrual, com destinação às mulheres privadas de liberdade, cuja produção excedente poderá ser destinada a outras unidades prisionais.

A partir dessa previsão e diante da notícia divulgada pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) a respeito da instalação de oficinas produtivas e de capacitação

de mulheres presas privadas de liberdade para fabricação de absorventes, bioabsorventes, fraldas e calcinhas para atender o sistema prisional por meio do Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes para mulheres (PROCAP Mulheres), em março de 2023, consultou-se a SENAPPEN sobre a implantação desse projeto (Secretaria Nacional de Políticas Penais, 2023a e 2023b). Através de Pedido de Acesso à Informação enviado à plataforma FalaBR¹⁵, questionou-se a secretaria a respeito de quais estados aderiram ao projeto e quais receberam repasses para a instalação de oficinas e sobre as diretrizes do órgão quanto à distribuição de itens de higiene menstrual, bem como se havia alguma disposição sobre o monitoramento da execução do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual, do Decreto nº 11.432/2023.

Em resposta aos questionamentos, sob o protocolo de nº 08198.023880/2024-10, a SENAPPEN elucidou que o programa de proteção e promoção da saúde menstrual às mulheres recolhidas no sistema prisional foi objeto da Nota Técnica nº 14/2022/COAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ, de julho de 2022. A referida nota foi disponibilizada pelo órgão juntamente com a resposta ao pedido de acesso à informação encaminhado.

O documento apresenta orientações a respeito da alocação dos recursos destinados aos Estados no âmbito do programa instituído pela Lei nº 14.214/2021. Conforme aponta a nota técnica, o recurso alocado ao programa e destinado às unidades federativas é oriundo do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), com base nas hipóteses de investimento do artigo 3º, incisos II, III, V, VI, VII e X, da Lei Complementar nº 79/1994, que regulamenta o FUNPEN.

Considerando a Lei de Execução Penal, as Regras de Bangkok e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, a nota técnica orienta aos Estados a aplicação dos recursos em: I - Aquisição de itens de higiene íntima a serem distribuídos para mulheres privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, tais como: sabão neutro, sabonetes, absorventes (descartáveis e/ou reutilizáveis), peças íntimas (calcinhas tradicionais, calcinhas absorventes/menstruais); II - Desenvolvimento de cursos, campanhas e atividades informativas que visem a disseminação de conhecimentos voltados à higiene pessoal e íntima, com esclarecimentos dos usos corretos de absorventes descartáveis e das modalidades de absorventes reutilizáveis; III - Contratação

¹⁵ Plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação do Governo Federal destinada ao envio de pedidos de acesso à informação, solicitações, reclamações, sugestões, elogios e denúncias. Por meio da plataforma também é possível enviar pedidos de acesso à informação a algumas unidades federativas. Acessível através do link: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em: 10 jun. 2024.

de serviços ginecológicos, consultas, exames, entre outras atividades de prevenção e tratamento da saúde íntima feminina; IV - Aquisição de insumos para oficinas laborais de produção de bioabsorventes e absorventes, bem como, da produção de roupas e produtos de higiene íntima feminina; V - Desenvolvimento de cursos e atividades profissionalizantes voltadas a produção de bioabsorventes e absorventes, bem como sobre saúde da mulher; VI - Formação e capacitação de servidores objetivando ampliar o conhecimento sobre a saúde feminina, dignidade menstrual, de forma a qualificar a atuação profissional junto a mulheres no cotidiano do sistema prisional.

A nota técnica recomenda a priorização do fornecimento de calcinhas absorventes e bioabsorventes, por serem itens reutilizáveis e sustentáveis. Porém, ressalta que para isso a unidade deve disponibilizar condições básicas de higienização, limpeza e armazenamento das peças, com água corrente e ambientes especialmente adequados à limpeza desses itens. No entanto, já foi analisado que a estrutura das unidades prisionais não corresponde a tais exigências, destacando-se o racionamento de água e indisponibilidade desse recurso até mesmo para as necessidades mais básicas. Por fim, o documento sinaliza que os investimentos em ações de saúde menstrual devem ser registrados para a elaboração de relatórios semestrais de prestação de contas, com a anexação da listagem de pessoas beneficiadas e fotografias das atividades realizadas com os recursos.

Em continuidade a resposta ao pedido de acesso à informação, a SENAPPEN disponibilizou a Informação nº 174/2024/SIC-SENAPPEN/GABSEC/SENAPPEN, oriunda da Diretoria de Políticas Penitenciárias. O documento explicita que o PROCAP Mulheres tem os objetivos específicos de ampliar a discussão sobre saúde menstrual no contexto social e do sistema prisional; garantir que as mulheres privadas de liberdade tenham acesso ao absorvente no período menstrual; contribuir para saúde íntima feminina, proporcionando adequadas condições de higiene pessoal durante o ciclo menstrual; colaborar para construção da consciência ambiental, numa perspectiva de consolidar uma sociedade sustentável, ambiental, social e econômica; articular junto aos órgãos de administração penitenciária, cursos de reeducação, que promova o uso seguro de absorventes sustentáveis entre as mulheres em privação de liberdade; e realizar trabalho interministerial para garantir acesso à absorvente pelas pessoas em situação de vulnerabilidade. O convênio do PROCAP Mulheres foi firmado com 11 estados, sendo eles Amazonas, Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Roraima, Paraíba, Piauí e Sergipe.

A respeito do programa de dignidade menstrual, a informação pontuou que nos anos de 2022 e 2023 foram transferidos recursos do FUNPEN a todos os entes da federação por

meio de transferência obrigatória na modalidade fundo a fundo para a efetivação do programa, bem como editada a já citada Nota Técnica nº 14/2022 para orientação do investimento em ações de saúde e dignidade menstrual. Na oportunidade, cada ente federativo encaminhou um plano de aplicação dos recursos para os exercícios de 2022 e 2023. Nesse sentido, a informação apresenta de forma detalhada os valores iniciais transferidos a cada estado e as ações a que seriam destinados.

Dessa maneira, no ano de 2022 foram encaminhados ao Acre R\$105.641,14 para a aquisição de 4.500 absorventes (entre os tipos noturno e padrão), 200 sabonetes íntimos, 500 calcinhas, 55 calcinhas absorventes, e contratação de serviços ginecológicos (consultas e exames). Alagoas recebeu R\$114.679,33 para a aquisição de 4.000 sabonetes íntimos e 9.720 absorventes (entre os tipos noturno e padrão). Ao Amapá foram destinados R\$116.996,89 para a aquisição de 2.868 desodorantes, sabonetes, escovas de dente, dentífrico, papel higiênico, absorventes e toalhas. Ao Amazonas foram encaminhados R\$101.730,57 para a aquisição de 1.500 folders informativos sobre saúde menstrual, 6.000 sabonetes, 300 tecidos de moletom fino, 300 tecidos de tricoline cores escuras, 200 tecidos TNT, e contratação de serviços de consulta médica através de telemedicina para 1.500 mulheres. Bahia recebeu R\$176.699,42 para a compra de 11.899 absorventes, 253 papéis higiênicos, 6.072 sabonetes, 3.036 desodorantes, 2.640 calcinhas, 506 toalhas de banho, 759 escovas de dente e 3.200 cremes dentais.

Ao Ceará foram encaminhados R\$165.022,65 para a aquisição de 693 malhas 100% algodão, 160 elásticos dobráveis, 230 linhas nº 27, 462 fios overloque, 126 elásticos largos, 7.000 tecidos percal e 1.400 tecidos atoalhados. Para o Distrito Federal destinaram-se R\$84.467,56 para a compra de absorventes e ao Espírito Santo destinaram-se R\$118.331,40 para a compra de 47.520 absorventes e 92.500 sabonetes. Goiás recebeu R\$131.486,49 para a aquisição de insumos para a confecção de 405.000 absorventes, a saber: 1.240 polietileno, 290 colas em barra transparente, 270 embalagens transparentes, 98.297 filtrantes e 1.000 fitas dupla face. Maranhão recebeu R\$152.746,15 para a contratação de serviços ginecológicos e Minas Gerais recebeu R\$233.467,05 para a compra de 41.103 calcinhas. Ao Mato Grosso do Sul foram destinados R\$99.717,32 para a aquisição de 3.371 absorventes, 100 sabões neutros, 3.000 sabonetes, 3.000 calcinhas e 100 cuecas boxer. Ao Mato Grosso foram encaminhados R\$93.614,93 para a compra de insumos para confecção de absorventes, a saber: 392 fitas adesivas, 196 fitas reposicionais, 628 mantas filtrantes, 2.091 mantas adultas, 680 polietilenos, 392 algodões hidrófilos, 31 elásticos e 63 odorizadores. Pará recebeu R\$156.289,93 para a compra de peças íntimas e contratação de exames ginecológicos

(ultrassonografia transvaginal, colposcopia e ultrassonografia mamária). À Paraíba foram destinados R\$124.472,11, mas o estado não apresentou plano de aplicação da verba.

Ao Pernambuco foram encaminhados R\$213.771,94 para a compra de 30.534 absorventes e ao Piauí R\$111.377,36 para aquisição de 34.560 absorventes, 5.000 calcinhas e 8.640 sabões neutros. O Paraná recebeu R\$144.127,71 para a aquisição de 2.500 algodões elastano, 140 elásticos nº 0,7 cm, 500 elásticos nº 2,0 cm, e 50 linhas. Ao Rio de Janeiro destinaram-se R\$161.969,60 para a compra de 80.984 absorventes e ao Rio Grande do Norte a quantia de R\$04.639,30 para a aquisição de 12.195 absorventes. Rondônia recebeu R\$ 97.313,78 para a compra de insumos para a fabricação de absorventes biodegradáveis e Rondônia recebeu R\$98.999,08 para a aquisição de 100 coletores menstruais, 800 cremes depilatórios, 1.134 sabões neutros, 600 sabonetes em barra, 2.000 peças íntimas e 7.000 absorventes. Ao Rio Grande do Sul se destinaram R\$129.413,71 para a aquisição de insumos para a confecção de bioabsorventes e capacitação de servidoras em educação menstrual, enquanto à Santa Catarina enviaram-se R\$ 110.798,02 para a compra de 5.267 absorventes. Sergipe recebeu R\$100.336,26 para a aquisição de itens de higiene íntima, desenvolvimento de cursos, contratação de serviços ginecológicos, aquisição de insumos para produção de absorventes e capacitação de profissionais. São Paulo recebeu R\$453.938,58 para a aquisição de 9.924 absorventes reutilizáveis, 29.774 sabonetes glicerizados, 5.000 folhetos informativos e 3.000 livretos. Por fim, ao Tocantins foram destinados R\$94.951,73 para a aquisição de absorventes higiênicos e calcinhas.

Assim, verifica-se que o total de repasses no ano de 2022 foi de R\$ 3.796.000,00. Em 2023, foram transferidos a cada estado a importância de R\$ 38.920,00 no repasse fundo a fundo para a aquisição de insumos para confecção de absorventes. Por fim, a informação pontua que em 2024 a atuação se deu na doação, a todos os Estados e o DF, de maquinários para a confecção de absorventes e fraldas com objetivo de implementar oficinas laborais em todo o país.

O último documento disponibilizado pela SENAPPEN na resposta ao pedido de acesso à informação foi a Informação nº 189/2024/SIC-SENAPPEN/GABSEC/SENAPPEN, originada da Coordenação Nacional de Trabalho da SENAPPEN, que apresentou o detalhamento da implementação das oficinas para produção de absorventes e fraldas no sistema prisional. Inicialmente, verifica-se que a partir do Edital de Chamamento Público nº 1/2023 foram celebrados convênios para a instalação de oficinas permanentes nos estados de Amazonas, Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Maranhão, Sergipe, Piauí, Roraima e Paraíba. Em cada um desses convênios a SENAPPEN investiu parte

do valor global da instalação das oficinas, a saber: em Alagoas investiu-se R\$ 420.527,57 do valor global de R\$ 467.252,86; no Amazonas investiu-se R\$ 498.197,08 para o valor global de R\$ 498.695,78; no Ceará investiu-se R\$ 442.725,09 para o valor global de R\$ 491.916,77; no Distrito Federal investiu-se R\$ 258.307,99 para o valor global de R\$ 259.606,01; no Maranhão investiu-se R\$ 954.908,02 para o valor global de R\$ 974.395,96; em Minas Gerais investiu-se R\$ 505.504,58 para o valor global de R\$ 515.821,00; na Paraíba investiu-se R\$ 460.497,68 para o valor global de R\$ 460.958,64 ; no Piauí investiu-se \$ 283.787,74 para o valor global de R\$ 286.654,15; no Rio de Janeiro investiu-se R\$ 527.909,92 para o valor global de R\$ 538.683,59; em Roraima investiu-se R\$ 203.873,05 para o valor global de R\$ 204.083,05; e em Sergipe investiu-se R\$ 345.962,37 para o valor global de R\$ 346.308,68. Assim, o total investido pela SENAPPEN no PROCAP Mulheres através dos convênios foi de R\$ 4.902.201,09. Ainda no ano de 2023, foram enviados R\$38.920,00 a cada estado para a compra de insumos para as oficinas que serão implantadas através da doação de maquinários, como já citado.

Conforme a informação, em 2023 também foi realizada a aquisição do maquinário para guarnecer as oficinas de fabricação de absorventes e fraldas, sendo que a entrega do maquinário aos entes federativos foi finalizada em junho de 2024. Os equipamentos entregues aos estados foram máquina com capacidade para fabricação de fraldas e absorventes, máquina de selagem, máquina para esterilização de fraldas e absorventes, mesa de corte, máquina de corte e vinco e datador manual. A entrega de datador manual para os estados da Região Sul e de mesa de corte e esterilizador para os estados da Região Norte não foi possível em razão do insucesso na licitação de tais itens.

A SENAPPEN pontuou que os maquinários encontram-se em fase de instalação e que a partir deles serão implantadas o total de 36 oficinas, pelo menos uma em cada unidade federativa. As unidades prisionais que abrigarão as oficinas serão Unidade Prisional de Senador Guimard - AC, Presídio Feminino de Santa Luzia - AL, Penitenciária Feminina - AM, Conjunto Penal Feminino - BA, Unidade Prisional Feminina Desembargadora Auri Moura Costa - CE, Penitenciária Feminina do Distrito Federal - DF, Centro Prisional Feminino de Cachoeiro de Itapemirim - ES, Unidade Prisional Regional Feminina de Israelândia - GO, Unidade Prisional de Ressocialização Feminina de São Luís - MA, Unidade Prisional de Reintegração Social Feminina I - MA, Penitenciária Regional de Imperatriz - MA, Penitenciária Regional de Timon - MA, Penitenciária Regional de Governador Nunes Freire - MA, Penitenciária Regional de Pinheiro - MA, Penitenciária Regional de Pedreiras - MA, Penitenciária Regional de Bacabal - MA, Associação de Proteção e Assistência aos

Condenados do Município de Pedreiras - MA, Associação de Proteção e Assistência aos Condenados de Timon - MA, Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto - MA, Estabelecimento Penal Feminino de Regime Semiaberto Aberto e Assistência à Albergada de Campo Grande - MS, Penitenciária Feminina Ana Maria do Couto May - MT, Penitenciária Feminina Ana Maria do Couto May - PA, Penitenciária Feminina de Campina Grande - PB, Colônia Penal Feminina de Abreu e Lima - PE, Penitenciária Feminina de Teresina - PI, Penitenciária Feminina do Paraná - PR, Instituto Penal Djanira Dolores de Oliveira - RJ, Penitenciária Estadual Edvan Mariano Rosendo - RO, Cadeia Pública Feminina de Boa Vista - RR, Presídio Regional de Caxias do Sul - RS, Presídio Feminino Regional de Chapecó - SC, Presídio Feminino - SE, Penitenciária Feminina Sant'Ana - SP, Unidade Penal Feminina de Miranorte - TO. Amazonas e Rio Grande do Norte também receberam os equipamentos, mas não há indicação do nome da unidade de destino.

Conforme a informação, os itens produzidos nas oficinas atenderão a demanda interna, contemplando as pessoas menstruantes privadas de liberdade, seus familiares e servidores do sistema prisional. No entanto, alguns estados firmaram parceria para a destinação de parte da produção a hospitais e instituições semelhantes, o que é apoiado pela SENAPPEN.

Por fim, destaca-se que para além do benefício de ampliar o acesso aos absorventes, o PROCAP Mulheres é promissor por oportunizar que as apenadas trabalhem nas oficinas. Em cada fábrica podem trabalhar entre 12 e 15 apenadas, o que demonstra a nível nacional a criação de entre 432 e 540 postos de trabalho que pode ser computado para fins de remição de pena.

Além da política a nível nacional, a fabricação de absorventes já foi objeto de iniciativas locais. Em agosto de 2021, o Estado do Rio Grande do Sul divulgou que apenadas do Presídio Feminino de Torres estavam produzindo bioabsorventes com tecido ecológico desenvolvido pela Herself, empresa fundada por estudantes de engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Reginato, 2021). Através de pedido de acesso à informação enviado ao canal SIC/LAI da ouvidoria geral¹⁶ do referido estado, questionou-se o governo do Rio Grande do Sul a respeito da continuidade do projeto, quantas apenadas participam da confecção, qual a destinação da produção e se há investimento do governo federal nas oficinas. Em resposta, sob o protocolo de nº 5086829/0168, a Superintendência de Serviços Penitenciários informou que o projeto ocorreu de maneira pontual e não está mais em curso. Participavam da oficina em média 28 apenadas e eram produzidos cerca de 60 bioabsorventes

¹⁶ Serviço de Informação ao Cidadão do Estado do Rio Grande do Sul. Acessível no link: <https://ouvidoriageral.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 15 jul. 2024.

por dia, destinados ao uso das pessoas menstruantes do Presídio de Torres. Quanto ao investimento, a resposta aludiu que em 2024 o governo federal destinou maquinário para a produção de absorventes, o que leva a constatar que não houve investimento federal na oficina em 2021.

A fabricação de absorventes foi noticiada também pelo Estado de Minas Gerais. Em agosto de 2022, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) divulgou que o projeto “Liberdade em Ciclos”, que envolvia apenas da Penitenciária de Belo Horizonte e do Presídio de Timóteo na fabricação de absorventes e fraldas geriátricas para o abastecimento de unidades prisionais femininas, escolas públicas, hospitais, asilos e outras instituições (De Paula, 2022). Diante disso, a referida secretaria foi acionada através de pedido de acesso à informação enviado ao E-SIC Minas Gerais¹⁷.

Questionou-se a respeito da continuidade do projeto, quantas pessoas participam da fabricação, qual a média e a destinação da produção, bem como se há participação do governo federal no custeio das oficinas. Em resposta, sob o protocolo de nº 01451000320202408, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública informou que atualmente o projeto “Liberdade em Ciclos” se desenvolve no Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto (Belo Horizonte), na Penitenciária de Teófilo Otoni, no Complexo Penitenciário Nelson Hungria (Contagem) e no Presídio de Ituiutaba, que recebeu o maquinário após a desativação da oficina do Presídio de Timóteo, e há previsão de expansão para outras unidades prisionais do estado. O órgão elucidou que o projeto foi implantado em 2022 e nas oficinas trabalham em média 15 pessoas.

De acordo com os dados da SEJUSP, até o momento o projeto “Liberdade em Ciclos” produziu mais de 23.000 pacotes de absorventes com 16 unidades cada e mais de 2.000 pacotes de fraldas, com 16 ou 20 unidades. Tais itens são destinados, primordialmente, a atender as demandas do Estado e em especial as unidades prisionais. O excedente é doado a entidades filantrópicas de assistência social na forma estabelecida pela Resolução nº 726/2023. Quanto ao custeio, o órgão informou que a implantação do projeto se deu por recursos do governo estadual e apoio da Loteria do Estado de Minas Gerais. A participação do governo federal no projeto ocorreu posteriormente e encontra-se em expansão, com a formalização de dois convênios para a aquisição de maquinário e a contratação de cursos profissionalizantes a fim de implantar o projeto “Liberdade em Ciclos” em seis novas unidades prisionais, bem como a doação de equipamentos pela SENAPPEN que foi destinada

¹⁷ Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Estado de Minas Gerais. Acessível no link: <https://acessoainformacao.mg.gov.br/sistema/principal.aspx>. Acesso em: 29 jul. 2024.

ao Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto, a fim de reforçar a produção dessa unidade.

Por fim, em fevereiro de 2023 foi divulgada a produção de absorventes por internas do Estabelecimento Penal Feminino de Rio Brillhante, no Mato Grosso do Sul. Conforme a notícia da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN), a produção se iniciou em 2022 e as apenadas que trabalhavam na fabricação participaram de capacitação profissional em costura, sendo o trabalho computado para remição de pena (Oliveira, 2023). Através de pedido de acesso à informação enviado à plataforma FalaBR, questionou-se a AGEPEN a respeito da continuidade do projeto, a quantidade de participantes, a média e a destinação da produção, bem como sobre a origem do custeio. Em resposta, sob o protocolo de nº 03517.2024.000218-81, o órgão informou que oito mulheres participam da confecção, que produz em média 3.500 absorventes por mês. A devolutiva elucidou que o projeto é uma iniciativa municipal e a Prefeitura de Rio Brillhante é encarregada do custeio dos materiais. Assim, a produção é encaminhada 70% ao serviço público municipal e 30% ao abastecimento da unidade prisional.

Dessa maneira, evidencia-se que as iniciativas locais possuem grande relevância na garantia da dignidade menstrual e acesso ao trabalho para fins de remição de pena. Alguns dos projetos já existiam antes mesmo da política federal de implantação de oficinas produtivas de absorventes e fraldas, apontando-se especial importância do projeto “Liberdade em Ciclos”, que foi o modelo no qual se inspirou a SENAPPEN em ocasião do desenvolvimento do PROCAP Mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a pobreza menstrual nas prisões brasileiras, fundamentando-se na legislação protetiva do direito à saúde e à dignidade menstrual das pessoas privadas de liberdade, para examinar a atuação estatal na concretização de tais garantias por meio de políticas públicas. Menstruar em condições seguras e saudáveis é parte do direito à dignidade humana, e sua negação reflete o desrespeito à saúde e à integridade das pessoas menstruantes em privação de liberdade.

O estudo de legislação aponta para a obrigação internacional assumida pelo Brasil na garantia da dignidade menstrual a partir da adoção formal das Regras de Bangkok. Da mesma maneira, erradicar a pobreza menstrual nas prisões faz parte do dever de garantir o cumprimento de pena digno, livre de condições degradantes, também assumido internacionalmente pelo Brasil a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto de San José da Costa Rica.

As iniciativas legislativas de garantia do direito à dignidade menstrual são relativamente recentes no Brasil, sendo a Lei nº 14.214/2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, o paradigma em termos de legislação específica, incluindo as pessoas privadas de liberdade como beneficiárias da oferta gratuita de absorventes higiênicos e outros cuidados básicos de saúde menstrual. No entanto, ao compreender essa garantia como um componente do direito à saúde e requisito de um cumprimento de pena em condições dignas, verifica-se que a Constituição Federal já a protegia. No mesmo sentido, a Lei de Execução Penal estabelece o dever estatal de fornecer assistência material às pessoas privadas de liberdade, com padrões mínimos regulamentados na Resolução nº 4/2017 do Ministério da Justiça e Segurança Pública; além da obrigação de prover a assistência à saúde, solidificada na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) e na Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE).

Entretanto, a análise dos relatórios de inspeção a unidades prisionais confirmou o que já se imaginava: o cumprimento de pena no Brasil se dá em condições aviltantes, especialmente para quem menstrua. Verificou-se que nesses locais o racionamento de água é prática comum, assim como a falta de absorventes e papel higiênico em quantidade suficiente são queixas praticamente unânimes. Os relatórios também informam que muitos

estabelecimentos prisionais possuem estruturas precárias, com rachamentos e infiltrações que trazem riscos à segurança de quem ali se encontra. A precariedade na assistência à saúde é marcante, seja devido à falta de acesso a atendimento médico ou pela falta de exames preventivos e medicações, revelando que a PNAME não é observada. Assim, a situação nas prisões brasileiras evidencia que a pobreza vai muito além da falta de absorventes. Também demonstra que as previsões legais a respeito da dignidade menstrual não garantem, por si só, que esse direito será efetivado às pessoas menstruantes privadas de liberdade.

A análise das políticas públicas aponta para o caráter promissor do PROCAP Mulheres em termos de ampliação do fornecimento de itens de higiene menstrual nas prisões e de fomento à remição da pena através do trabalho. A avaliação dos resultados de tal política ainda não é possível, uma vez que as oficinas produtivas não foram totalmente instaladas. Todavia, iniciativas semelhantes frutificaram em resultados positivos no Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, estado que possui oficinas em três presídios e serviu de modelo para a política nacional. No entanto, cabe ressaltar que políticas públicas como as oficinas produtivas de absorventes ou a atuação estatal apenas na distribuição desses itens, como em São Paulo, são aptas para solucionar apenas o problema da falta de absorventes.

Para que a dignidade menstrual seja efetivada nas prisões brasileiras, é necessário que as políticas públicas se voltem a enfrentar os demais pilares da pobreza menstrual. Logo, é imperioso que as pessoas menstruantes tenham acesso à água tratada para satisfação de suas necessidades de higiene, atualmente dificultadas em razão do racionamento e da má qualidade da água fornecida. Ademais, o direito à saúde de caráter preventivo e curativo deve ser observado, de forma que os estabelecimentos prisionais disponham de profissionais capacitados para as demandas das pessoas menstruantes e dotados de recursos para o desempenho de suas atividades.

Por fim, este estudo não pretende caracterizar a pobreza menstrual como o maior problema do cárcere. Mas sim denunciar esta que é apenas uma entre as dezenas de violações que ocorrem todos os dias nas prisões brasileiras. Tais negações de direitos fundamentais devem servir para que a sociedade reflita a necessidade de repensar o modelo de sistema de justiça criminal vigente.

Mais do que melhorar as condições nas prisões, é necessário garantir que menos pessoas sejam encarceradas, haja vista que o cárcere é pouco eficaz no alcance do objetivo de ressocialização a que, em tese, se propõe. Nos moldes atuais, a privação de liberdade funciona como um meio de retirar do convívio social aqueles que, diante dos valores dominantes, devem ser marginalizados e negados. Assim, o desencarceramento é urgente, principalmente

como resposta a problemas sociais que necessitam da atenção de outras instituições que não a justiça criminal.

Entretanto, enquanto a realidade carcerária persiste, o Estado não pode se eximir do dever de garantir um cumprimento de pena digno, assegurando que funções fisiológicas como a menstruação não se tornem mais um meio de opressão.

REFERÊNCIAS

AVENA, Norberto. **Execução Penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BARBOSA, Fábio Chaves; BOLFE, Yohana Isabela da Silva; SILVA, Osnilson Rodrigues. A Efetivação da LEP na Ressocialização da Reeducanda do Regime Semi-aberto no Município de Palmas-TO. **Singular: Sociais e Humanidades**, Palmas, v. 1, n. 2, p. 10-16, 2019. Disponível em: <http://ulbra-to.br/singular/index.php/SingularSH/article/view/52/33>. Acesso em: 08 jun. 2024.

BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Pólen, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. **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. Brasília: 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11432.htm. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. **Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013**. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. Brasília: 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112847.htm. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021**. Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino. Brasília: 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114214.htm. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial nº 210 de 16 de janeiro de 2014. [Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Poder Executivo, p. 75, 17 jan. 2014.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Resolução nº 29, de 1º de dezembro de 2022. [Institui, no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional e das administrações penitenciárias das unidades federadas, diretrizes para programa sobre saúde íntima e

menstrual das mulheres privadas de liberdade.]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Poder Executivo, p. 129, 07 dez. 2022.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria Interministerial nº 01, de 02 de janeiro de 2014**. [Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)]. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial MS/MM/MJSP/MDS/MEC/MDHC nº 729, de 13 de junho de 2023. [Dispõe sobre a implementação do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Poder Executivo, p. 109, 19 jun. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 04 out. 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf. Acesso em 24 set. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 143641/SP**. Segunda Turma. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/hc143641final3pdfvoto.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

CASTILHO, Ricardo dos Santos. **Direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok**: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/09/cd8bc11ffdbc397c32eecd40afbb74.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. **Regras de Nelson Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. **Regras de Tóquio**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Brasília: 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?**. 7. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2020. Tradução de Marina Vargas.

DE PAULA, Fernanda. Presas de Minas Gerais estão produzindo absorventes e fraldas para instituições carentes. **Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública**, Belo Horizonte, 2022. Disponível em:

<https://www.seguranca.mg.gov.br/ajuda/story/4236-presas-de-minas-gerais-estao-produzindo-absorventes-e-fraldas-para-instituicoes-carentes>. Acesso em: 14 ago. 2024.

HALL, John E.; GUYTON, Arthur C. **Tratado de fisiologia médica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saunders Elsevier, 2011. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5468382/mod_resource/content/1/LIVRO-GUYTON.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

IBCCRIM se junta a entidades em apelo contra a pobreza menstrual em presídios.

IBCCRIM, São Paulo, 2023. Disponível em:

<https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/9132>. Acesso em: 08 jun. 2024.

INTER-AMERICAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS. **Informe sobre mujeres privadas de libertad en las Américas**: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 8 de marzo de 2023. Disponível em:

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>.

Acesso em: 08 jun. 2024.

MAGAN, Eugênio Daniel Alencar *et al.* Os impactos da pobreza menstrual na saúde das pessoas que menstruam. **Revista Brasileira de Educação, Saúde e Bem-estar**, v. 1, n. 2, 2023. Disponível em: <https://rebesbe.emnuvens.com.br/revista/article/view/27>. Acesso em: 24 set. 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Cartilha do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário**. Brasília: 2004. Disponível em:

https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_pnssp.pdf. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional**. Brasília: 2014. Disponível em:

<https://www.as.saude.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Cartilha-PNAISP.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

MNPCT. **Relatórios de Inspeções no Estado do Acre**. Brasília: 2020a. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/01/relatorio-missao-acre-2020.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Missão no Estado do Amapá (14 a 18 de setembro de 2020)**.

Brasília: 2020b. Disponível em:

https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/04/relatorio-amapa_02_04_2021.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção Conjunta DPE-GO e MNPCT aos Estabelecimentos de Privação de Liberdade do Estado de Goiás Localizados no Entorno do Distrito Federal**.

Brasília: 2021. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/02/relatorio-de-inspecao-conjunta-a-goias-entorno-do-df.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório Bial 2020/2021: A prevenção e o combate à tortura durante a Pandemia**.

Brasília: 2022a. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/05/relatoc81rio-bienal-2020-2021-versao-final-3.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção em Unidades de Privação de Liberdade no Estado de Alagoas**. Brasília: 2022b. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/10/relatorio-de-inspecao-em-alagoas.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção em Unidades dos Sistemas Prisionais e Socioeducativo de Minas Gerais**. Brasília: 2022c. Disponível em:

https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-missao-mg-para-publicacao_compressed.pdf. Acesso em 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção em Estabelecimentos Penais e Socioeducativos do Estado do Paraná**. Brasília: 2022d. Disponível em:

https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-parana_2022.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório Anual 2022**. Brasília: 2023a. Disponível em:

https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/08/relatorio_anual_2022_mnpct.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeções Regulares nos Sistemas Prisional e Socioeducativo do Estado da Bahia**. Brasília: 2023b. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/05/relatorio-de-inspecoes-regulares-nos-sistemas-prisional-e-socioeducativo-do-estado-da-bahia.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeções Realizadas no Distrito Federal: Centro de Detenção Provisória II e Penitenciária Feminina**. Brasília: 2023d. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-cdp-ii-e-pfdf-final.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeções Regulares no Estado do Mato Grosso**. Brasília: 2023e. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/11/relatorio-de-inspecoes-regulares-no-estado-do-mato-grosso-final-compressed.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeções Regulares: Unidades do Sistema Socioeducativo e Prisional do Rio de Janeiro**. Brasília: 2023f. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/12/relatorio-de-inspecoes-regulares-no-estado-do-rio-de-janeiro.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeções Regulares no Estado de Santa Catarina**. Brasília: 2023g. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/10/relatorio-santa-catarina-.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2023.

_____. **Relatório de Inspeção: Unidades dos Sistemas Prisional e Socioeducativo de Sergipe**. Brasília: 2023c. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-missao-sergipe.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

NESC. **Relatório de Inspeção de Estabelecimento Prisional**: Penitenciária Feminina da Capital. São Paulo: 2023b. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/a62d39fa-18f1-a912-6807-71a6eec678d0>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção de Estabelecimento Prisional**: Penitenciária Feminina de Guariba. São Paulo: 2023a. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/a14786e8-2578-16c7-e029-04c274eec3ab>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção de Estabelecimento Prisional**: Unidade Centro de Detenção Provisória Feminino de Franco da Rocha/SP. São Paulo: 2021a. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/159bf649-782f-ccf0-7539-2b69a853f80a>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção de Estabelecimento Prisional**: Unidade Centro de Progressão Penitenciária Feminino de São Miguel Paulista. São Paulo: 2021c. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/46a5c6b1-35a5-43dc-b3ae-033286631bc3>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção de Estabelecimento Prisional**: Unidade Prisional Penitenciária Feminina de Mogi Guaçu. São Paulo: 2021d. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/980746c4-3bf5-63a8-91b4-9f8b4c29404c>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção de Estabelecimento Prisional**: Unidade Prisional Penitenciária Feminina de Ribeirão Preto. São Paulo: 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/0a885d88-01f4-cdc0-9be8-2c68e6729b3f>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção**: Centro de Progressão Penitenciária Feminino de São Paulo - Butantã. São Paulo: 2021b. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/3ad5c56d-17da-6905-1208-367d8532b6a1>. Acesso em: 14 ago. 2024.

_____. **Relatório de Inspeção**: Penitenciária Feminina de Sant'Anna. São Paulo: 2024. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/b2d3661e-dd99-8e15-337f-f6f2abf758ac>. Acesso em: 14 ago. 2024.

OLIVEIRA, Keila. Absorventes produzidos em presídio levam dignidade menstrual a internas e estudantes carentes de Rio Brilhante. **Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário**, Campo Grande, 2023. Disponível em: <https://www.agepen.ms.gov.br/absorventes-produzidos-em-presidio-leva-dignidade-menstrual-a-internas-e-estudantes-carentes-de-rio-brilhante/#:~:text=O%20trabalho%20prisional%20te>

m%20garantido,no%20combate%20%C3%A0%20pobreza%20menstrual. Acesso em: 14 ago. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

REGINATO, Gisele. Apenadas do Rio Grande do Sul são pioneiras na produção de bioabsorventes. **Governo do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2021. Disponível em:
<https://estado.rs.gov.br/apenadas-do-rio-grande-do-sul-sao-pioneiras-na-producao-de-bioabsorventes>. Acesso em: 14 ago. 2024.

ROSALDO, Michelle. O uso e o abuso da antropologia: reflexões sobre o feminismo e o entendimento intercultural. **Horizontes antropológicos**, v. 1, n. 1, p. 11-36, 1995.

SANTOS, Carla Adriana da Silva. **Ó pa í, prezada!: racismo e sexismo institucionais tomando bonde no Conjunto Penal Feminino de Salvador**. Orientadora: Prof^ª. Dra. Cecília Maria Bacellar Sardenberg. Dissertação de mestrado - Programa de Pós-graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em:
<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/18987/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20de%20Carla%20Adriana%20da%20Silva%20Santos.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Projeto de Lei nº 1.177, de 18 de outubro de 2019**. Institui e define diretrizes para a política pública Menstruação Sem Tabu, de conscientização sobre a menstruação e a universalização do acesso a absorventes higiênicos. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em:
<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000294192>. Acesso em: 08 jun. 2024.

SÃO PAULO. Secretaria de Administração Penitenciária. Resolução SAP - 26, de 01 de março de 2013. [Estabelece medidas de padronização para o fornecimento de materiais de higiene e vestuário aos presos custodiados em Unidades Prisionais do Estado de São Paulo]. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Seção I: Poder Executivo, p. 32, 1 mar. 2013.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, v. 20, n. 2, 2017. Disponível em:
<https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721>. Acesso em: 16 out. 2024.

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. **Dados Estatísticos: População Carcerária Feminina Dezembro de 2023**. Disponível em:
http://www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/populacao-feminina-dezembro-2023.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS. Projeto do Pronasci prevê oficinas de trabalho para mulheres presas para produção de absorventes e promoção da dignidade menstrual. **Secretaria Nacional de Políticas Penais**, Brasília, 2023a. Disponível em:
<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/projeto-do-pronasci-preve-oficinas-de-trabalho-para-mulheres-presas-para-producao-de-absorventes-e-promocao-da-dignidade-menstrual>. Acesso em: 14 ago. 2024.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS. SENAPPEN divulga lista de estados aprovados no Chamamento Público PROCAP Mulheres. **Secretaria Nacional de Políticas Penais**, Brasília, 2023b. Disponível em:

<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-divulga-lista-de-estados-aprovados-no-chamamento-publico-procap-mulheres>. Acesso em: 14 ago. 2024.

SILVA, Ana Livia Fontes da; SILVA, Marina Lacerda e. POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL: uma análise de sua estruturação e implementação.

Revista Judicial Brasileira, Brasília, v. 1, p. 111-139, 2021. Disponível em:

<https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/212/116>. Acesso em: 08 jun. 2024.

SITUAÇÃO Carcerária. **Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2024.

Disponível em:

<https://www.defensoria.sp.def.br/nucleos-especializados/pagina-inicial-nucleos-especializados/situacao-carceraria>. Acesso em: 14 ago. 2024.

SOUZA, Halem Roberto Alves de. **Regras de Bangkok**: a internacionalização das normas relativas ao encarceramento feminino e os aspectos de sua aplicação no Brasil. 2021.

Dissertação (mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Internacional, Universidade Católica de Santos, 2021. Disponível em:

<https://tede.unisantos.br/handle/tede/6664>. Acesso em: 08 jun. 2024.

UNFPA; UNICEF. **Pobreza Menstrual no Brasil**: Desigualdades e Violações de Direitos. 2021. Disponível em:

https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_mai2021.pdf. Acesso em: 08 jun. 2024.

UNFPA. **Estado da arte para a promoção da Dignidade Menstrual**: avanços, desafios e potencialidades. Brasília, 2022. Disponível em:

https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/mapeamento_diginidade_mestrua_final.pdf. Acesso em: 08 jun. 2024.

_____. **Recomendações para a implementação de iniciativas de promoção da Dignidade Menstrual**. Brasília: 2023. Disponível em:

https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/recomendacoes-dig-menstrual_v2.pdf. Acesso em: 08 jun. 2024.

VASCONCELOS, Diana. Item de rotina das pessoas que menstruam, absorvente deve ser usado corretamente para evitar infecções, diz ginecologista. **Secretaria da Saúde do**

Governo do Estado do Ceará, 2022. Disponível em:

<https://www.saude.ce.gov.br/2022/12/27/item-de-rotina-das-pessoas-que-menstruam-absorvente-deve-ser-usado-corretamente-para-evitar-infeccoes-diz-ginecologista/#:~:text=O%20primeiro%20%C3%A9%20aquele%20comum,%2C%20no%20m%C3%A1ximo%2C%208%20horas>. Acesso em: 08 jun. 2024.

VIANA, Theyse; PAULINO, Nicolas. No Ceará, 170 meninas são internadas todo ano, em média, por doenças ligadas à pobreza menstrual. **Diário do Nordeste**, 2021. Disponível em:

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/no-ceara-170-meninas-sao-internadas-todo-ano-em-media-por-doencas-ligadas-a-pobreza-menstrual-1.3145698>. Acesso em: 08 jun. 2024.