



Ministério da Saúde
Secretaria de Atenção Primária à Saúde
Departamento de Saúde da Família e Comunidade

NOTA TÉCNICA Nº 273/2023-DESCO/SAPS/MS

1. **ASSUNTO**

1.1. Trata-se de Nota Técnica que dispõe sobre a regulamentação interministerial, a partir do [Decreto nº 11.432, de 08 de março de 2023](#), que regulamentou a [Lei Nº 14.214, de 06 de outubro de 2021](#), e instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual, para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos externos no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

2. **ANÁLISE**

2.1. Esta Nota Técnica tem o objetivo elucidar a regulamentação interministerial, através de portaria, visando promover a saúde menstrual para pessoas que menstruam, por meio da oferta gratuita de absorventes higiênicos, externos e descartáveis, e de estratégias educativas relativas à dignidade menstrual, cumprindo assim o descrito no Art. 6º do [Decreto nº 11.432, de 08 de março de 2023](#), que afirma:

"Art. 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado 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, em articulação com entes federativos, disporá sobre:

I - os critérios e os procedimentos para estabelecer o quantitativo de absorventes higiênicos e outros itens necessários à implementação do Programa;

II - a sistemática e os pontos de dispensação gratuita dos absorventes higiênicos e as ações necessárias à implementação do Programa;

III - as ações de comunicação e publicidade referentes à dignidade menstrual; e

IV - a formação de agentes públicos quanto ao tema da dignidade menstrual."

2.2. A menstruação é um processo fisiológico inerente à saúde da mulher durante grande parte de sua vida, sendo assim um marco importante no desenvolvimento de qualquer mulher. Para muitas mulheres, o período menstrual interfere diretamente no bem-estar físico, mental e social. Apesar de ser algo natural, muitas vezes é tratada como um "tabu", especialmente na adolescência, fase em que meninas passam por seus primeiros ciclos. Nesta perspectiva, surge a dignidade menstrual, que se refere à garantia de acesso a produtos básicos durante os períodos mensais de ocorrência da menstruação, bem como o amparo social e a disponibilidade de locais bem estruturados e aptos a atender as necessidades desta população. O acesso à higiene menstrual deve ser compreendido como um direito que precisa ser tratado como uma questão de saúde pública.

2.3. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) preconiza a assistência humanizada e qualificada em todos os níveis de atenção, para o desenvolvimento de ações que aspirem a organização do acesso aos serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde. Além disso, objetiva ampliar as ações a grupos historicamente desprovidos de políticas públicas no que tange as suas especificidades e necessidades.

2.4. A renda de cada indivíduo impacta diretamente no acesso a diversos bens e serviços essenciais do cotidiano do ser humano, o que inclui produtos relacionados com os cuidados higiênicos específicos que devem ser adotados no período menstrual. Esse é um tipo de restrição que pode ocasionar absenteísmos ao ambiente de trabalho e/ou escolar, tal como ao surgimento e agravamento de doenças. Para as mulheres que estão em cumprimento de medidas sócio educativas, a situação se revela ainda mais precária, uma vez que, em regra, não possuem ofertas que viabilizem a obtenção de renda durante sua permanência nos estabelecimentos prisionais, levando-as a dependerem exclusivamente de políticas públicas ou de suas famílias para terem acesso a esse item básico de higiene feminina. Igualmente ocorre nos casos das pessoas que menstruam e se encontram em situação de rua, onde o acesso a absorventes higiênicos depende da existência de políticas públicas com esta finalidade, da generosidade de terceiros e/ou da ação de entidades da sociedade civil que fazem doações desse tipo de material.

2.5. O Programa de distribuição gratuita de absorventes higiênicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) tem por objetivo combater a precariedade menstrual, ou seja, a falta de acesso a produtos de higiene e a outros itens necessários ao período da menstruação. A norma prevê que o programa será implementado de forma integrada entre todos os entes federados, mediante atuação das áreas da saúde, da assistência social, da educação e da segurança pública.

2.6. Diante da implementação de uma política pública dessa magnitude, que contempla eixos de educação em saúde, prevenção e a efetiva distribuição de insumo nas unidades de atenção primária, realizou-se recorte populacional, visto que não seria possível contemplar a totalidade da população de meninas que já iniciaram o ciclo menstrual e de mulheres com o ciclo ativo. Portanto, a implementação da Política terá como público-alvo inicial aquelas que se encontram em situações de vulnerabilidade menstrual.

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

2.8. Este Ministério da Saúde, como gestor do SUS ao nível federal, conjuntamente aos demais níveis de governo, assume o papel de indutor de políticas públicas. A determinação em voga permite maior escopo de ações para a prática da gestão ao nível local, detentor do conhecimento das especificidades e necessidades ímpares características de cada região. A escolha pelo absorvente higiênico em detrimento de outros insumos se consubstanciou em aspectos técnicos e práticos, tanto em relação à adequação física à saúde de diversas meninas, mulheres e pessoas que menstruam, quanto ao processo de aquisição, de estoque e de distribuição dos mesmos.

2.9. A minuta de portaria traz regulamentação com vistas a assegurar a operacionalização do programa e as ações relativas à promoção da dignidade menstrual de forma ampla com vistas ao cuidado integral no âmbito da saúde da pessoa em situação de precariedade menstrual, em consonância à necessidade de esclarecer os critérios e os procedimentos para o estabelecimento do quantitativo de absorventes higiênicos externos e descartáveis, a sistemática e os pontos de dispensação gratuita e periódica dos absorventes higiênicos, as ações de comunicação e publicidade e a formação de agentes públicos referentes à dignidade menstrual.

2.10. A Dignidade Menstrual visa impactar a vida das pessoas que menstruam e que se encontram em situação de precariedade menstrual, tendo no acesso à higiene menstrual um direito a ser tratado como questão de saúde pública. A problemática que envolve a pobreza menstrual é mundial, com milhões de pessoas sem acesso eficaz aos meios de higiene básica e pessoal, que incluem produtos como absorventes descartáveis ou outros tipos de protetores menstruais, caracterizando uma fragilidade econômica e social. Trata-se de um problema multidimensional que exige uma abordagem interseccional da questão, considerando diversidades raciais e territoriais, entre outras, a fim de elaborar soluções adequadas ao enfrentamento de problemas da não garantia de direitos humanos.

2.11. As pessoas que menstruam estão contempladas na portaria e não apenas as mulheres cisgênero, visando combater o processo de invisibilidade de identidades distintas e que também

precisam ter acesso à dignidade menstrual, contemplando assim os homens trans, pessoas trans masculinas, pessoas não binárias e intersexo, ao tempo em que as mulheres cisgênero continuam em evidência no programa. O investimento adequado na saúde menstrual pode prevenir vários problemas que dificultam o desenvolvimento do pleno potencial das pessoas que menstruam.

2.12. Dentre os eixos de ações para a implementação do Programa, estão a disponibilização do acesso gratuito a absorventes higiênicos às pessoas que menstruam, que estão em situação de precariedade menstrual, e a promoção de ações educativas, individuais e coletivas, de promoção da saúde e prevenção de doenças, incluindo a educação menstrual no eixo de educação integral em sexualidade.

3. REGULAMENTAÇÃO DOS CRITÉRIOS E A OFERTA GRATUITA DOS ABSORVENTES

3.1. O Decreto nº 11.432, de 08 de março de 2023, apresenta no seu artigo 3º que são pessoas beneficiárias do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual aquelas que menstruam e que:

- "I - são de baixa renda e estão matriculadas em escolas da rede pública de ensino;
- II - se encontram em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema;
- III - se encontram recolhidas em unidades do sistema prisional; e
- IV - se encontram em cumprimento de medidas socioeducativas."

3.2. A portaria interministerial em questão contempla a população beneficiária no grupo I como as pessoas que menstruam e que estejam matriculadas na rede pública de ensino estadual, municipal ou federal, nas etapas do ensino médio e do ensino fundamental, ou que se encontrem na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA, incluídas as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o Poder Público e que pertençam às famílias que estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais ([CadÚnico](#)) classificadas como de baixa renda, nos termos do [Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022](#).

3.3. Em relação ao grupo II o programa contempla pessoas que menstruam que estejam em situação de rua e as que pessoas que menstruam que se encontram em vulnerabilidade social extrema, classificada como em situação de pobreza, conforme o critério estabelecido no Programa Bolsa Família, instituído pela [Medida Provisória nº 1.164, de 02 de março de 2023](#).

3.4. O grupo III contém pessoas que menstruam recolhidas em unidades do sistema penal, cadastradas na ferramenta de coleta de dados do sistema penitenciário brasileiro ([Sisdepen](#)).

3.5. Para o grupo IV contempla-se as pessoas que menstruam em cumprimento de medidas socioeducativas, cadastradas no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ([Sinase](#))

3.6. Para fins de cálculo do público alvo do Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual os Ministérios e demais órgãos e entidades públicas envolvidos no Programa compartilharão entre si as bases de dados e informações administrativas necessárias à implementação das estratégias e ações. Para o planejamento da aquisição de absorventes higiênicos de referência no Programa serão considerados os seguintes critérios técnicos:

- 3.6.1. Absorventes higiênicos descartáveis e de uso externo, em conformidade com a [RDC/ANVISA nº 640 de 24 de março de 2022](#) e atualizações;
- 3.6.2. Quantitativo mensal de 20 (vinte) absorventes por pessoa que menstrua, por ciclo menstrual;
- 3.6.3. População beneficiária conforme art. 3º do Decreto nº 11.432, de 08 de março de 2023.

3.7. A metodologia, a memória e a base de cálculo do quantitativo de absorventes a serem adquiridos constará em Nota Técnica de normativa específica que tratará da compra dos absorventes, a ser definida em ato deste Ministério.

3.8. Para a oferta gratuita dos absorventes, o Ministério da Saúde disporá dos estabelecimentos públicos de saúde vinculados à Atenção Primária à Saúde, ficando definido que a dispensação ocorrerá de forma periódica e de acordo com as diversidades de arranjos organizacionais e de gestão dos municípios, estados e do Distrito Federal, que poderão articular e pactuar formas e pontos alternativos ou complementares de dispensação, a incluir os estabelecimentos das áreas da Educação e da Assistência Social, estabelecimentos e instituições destinadas ao cumprimento de medidas socioeducativas, além de outros equipamentos públicos disponíveis que atendam as especificações estabelecidas pelos ministérios envolvidos.

3.9. Para as pessoas que menstruam e estão privadas de liberdade, os estabelecimentos do sistema penal, serão os locais de acesso às ações do programa, ficando o Ministério da Justiça responsável pelo estabelecimento em normativa própria, dos critérios, procedimentos e a forma de monitoramento da sua execução.

3.10. Além da pactuação interministerial e para a efetiva distribuição dos absorventes higiênicos para os entes subnacionais, a articulação entre os entes federativos ocorrerá no âmbito do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).

3.11. Compreendendo a relevância da temática e a necessidade de ampliação da provisão de absorventes e produtos para higiene menstrual, se faculta aos estados, municípios e Distrito Federal a provisão de absorventes, com recursos de seus respectivos orçamentos, às pessoas que menstruam e não estão contempladas pelos critérios de elegibilidade desta minuta de portaria interministerial.

3.12. Busca-se a universalização do acesso ao absorvente higiênico e demais produtos para uso durante o período menstrual, a partir da consideração às diversas atuações em âmbito legislativo (municipal, estadual e federal) com projetos de leis e leis efetivas que culminaram em iniciativas de promoção à saúde menstrual em todas as regiões do Brasil.

4. FORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO EM DIGNIDADE MENSTRUAL

4.1. A necessidade de difundir a educação menstrual como componente da educação integral em sexualidade, para que as pessoas que menstruam possam conhecer seus próprios corpos, conheçam seus ciclos menstruais e haja promoção da saúde, é fundamental a fim de superar mitos relativos ao fluxo sanguíneo e ao uso de produtos menstruais, adequando a linguagem às diferentes idades e contextos, para que assim as pessoas fiquem bem informadas, não pratiquem discriminação e seja possível auxiliar pessoas que necessitam de forma respeitosa e promotora de bem-estar.

4.2. A utilização de meios de comunicação e publicidade tem o objetivo de divulgar o Programa de Proteção e Promoção da Saúde e Dignidade Menstrual além de promover campanhas que contribuam no combate às desinformações sobre a temática. Para isso, a mobilização das Assessorias de Comunicação (Ascom) dos Ministérios envolvidos no Programa é fundamental para ampliar o alcance da visibilidade do programa e fortalecer o enfrentamento aos mitos relativos à menstruação nos diversos âmbitos da sociedade.

4.3. No que se refere as ações de formação de agentes públicos, considera-se que o agente público é todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, que exerce funções públicas, no sentido mais amplo possível dessa expressão, significando qualquer atividade pública. Visando fomentar atividades que estejam no campo das ações de formação busca-se promover o acesso à cursos eletivos, a serem disponibilizados a todos os entes federados, a serem elaborados pelos Ministérios, além da educação coletiva relativas à Dignidade Menstrual com profissionais e trabalhadores envolvidos na operacionalização do Programa, nos diversos contextos. Tais ações de formação são indutivas, cabendo adequações às realidades locais.

5. DA DISPENSA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

5.1. Preliminarmente, cumpre informar que a dispensa de Análise de Impacto Regulatório - AIR se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos I, e II do art. 4º do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de](#)

2020, *in verbis*:

“Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - **urgência**;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em **norma hierarquicamente superior** que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias; (...).” (grifo nosso)

5.2. A dificuldade de acesso aos métodos de higiene adequados impacta diretamente na pobreza menstrual e conseqüentemente o desenvolvimento social, emocional e a autoestima das pessoas que menstruam. Além disso, a dificuldade da gestão menstrual adequada pode levar à evasão escolar. Por este motivo, a referida proposta enquadra-se em dispensa no que tange a urgência, haja vista o tempo decorrido em que a política pública em curso demorou para ser implementada no país, bem como pela busca da dignidade menstrual e melhoria da qualidade de vida que o Estado deve ofertar para a vida das pessoas que menstruam.

5.3. Se enquadra, ainda, na hipótese de dispensa de AIR prevista no inciso II do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, tendo em vista a previsão na [Lei Nº 14.214, de 06 de outubro de 2021](#) e no [Decreto Nº 11.432, de 08 de março de 2023](#) o combate à precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso a produtos de higiene e a outros itens necessários no período da menstruação ou a falta de recursos que possibilitem a sua aquisição; a garantia dos cuidados básicos de saúde e desenvolver os meios para a inclusão das pessoas que menstruam, em ações e programas de proteção à saúde e à dignidade menstrual; e a promoção da dignidade menstrual.

6. CONCLUSÃO

6.1. O acesso gratuito a absorventes higiênicos, descartáveis e externos, compõe estratégia fundamental na operacionalização do *Programa de Proteção e Promoção da Saúde da Dignidade Menstrual*. Além da realização da compra e da dispensação que objetiva a redução de desigualdades socioeconômicas e o acesso à saúde como um direito de todas as pessoas que menstruam, é fundamental no enfrentamento das vulnerabilidades, no âmbito da saúde menstrual, a articulação interministerial e o compromisso tripartite, para o fortalecimento e o efetivo cumprimento dos princípios e diretrizes do SUS.

7. REFERÊNCIAS

7.1. BRASIL. Lei Nº 12.214, 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.

7.2. BRASIL. Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 – Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

7.3. BRASIL. 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.

7.4. BRASIL. Ministério da Saúde . Portaria no. 2.436 de 21 de setembro de 2017. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 2017.

7.5. BISCAIA, Michely. Pobreza menstrual: O que a menstruação tem a ver com a justiça e a inclusão social? Instituto Aurora, [s.d].

7.6. MORAES, Ana. Pessoas que menstruam gastam em média R\$ 8.000 em absorventes ao longo de ciclos. Periódico, 2022.

- 7.7. Pobreza menstrual: um assunto de saúde pública. Solidariedademulher, 2021.
- 7.8. Quanto custa a menstruação? Korui, 2022.
- 7.9. UNFPA/UNICEF. Pobreza menstrual no brasil: desigualdades e violações de direitos. Fundo de População das Nações Unidas e Fundo das Nações Unidas para a Infância [s.d].
- 7.10. UNFPA. Estado da Arte para Promoção da Dignidade Menstrual: avanços, desafios e potencialidades; Brasília - DF, 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza Ferreira Rodrigues Caldas, Diretor(a) do Departamento de Saúde da Família e Comunidade**, em 23/05/2023, às 18:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0033056390** e o código CRC **8F5F8D14**.

Referência: Processo nº 25000.052307/2023-11

SEI nº 0033056390

Departamento de Saúde da Família e Comunidade - DESCO
Esplanada dos Ministérios, Bloco G - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70058-900
Site - saude.gov.br

Criado por [analuiza.caldas](#), versão 70 por [analuiza.caldas](#) em 23/05/2023 18:26:47.