



**PARECER Nº 1 , DE 2019 - CDDHCEDP**

**Da COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA, ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR — CDDHCEDP sobre o Projeto de Lei nº 449, de 2019, que dispõe sobre fornecimento de absorventes higiênicos para a população em situação de rua.**

**AUTOR: Deputado Fábio Felix**

**RELATOR: Deputado Leandro Grass**

## **I – RELATÓRIO**

Chega para análise desta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar — CDDHCEDP o Projeto de Lei epigrafado, de autoria do Deputado Fábio Felix, voltado a instituir programa de fornecimento de absorventes higiênicos para a população em situação de rua, conforme o *caput* do art. 1º. O público-alvo da iniciativa é definido, no parágrafo único desse artigo, como o “grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular”, e que se utiliza dos “logradouros públicos e [d]as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”.

O art. 2º incumbe o Poder Executivo de promover o fornecimento dos referidos absorventes, “em quantidade adequada às necessidades femininas”, “por meio do Serviço de Abordagem Social e pelos Centros de Referência Especializada para População em Situação de Rua (CENTRO POP)”.

O art. 3º traz a usual cláusula de vigência da lei.

Em sua Justificação, o Autor aponta o extenso véu de preconceito, estigmatização e constrangimento erguido historicamente pela sociedade em torno do processo natural da menstruação, tratada como tabu. Destaca que, em razão dos custos envolvidos, o uso do absorvente varia conforme a condição sócio-econômica da mulher, ressaltando a declaração da Organização das Nações Unidas — ONU para o Dia Internacional da Mulher, em 2014, segundo a qual “toda mulher deve ter direito a água, saneamento e higiene”, como um alerta para o risco de desconsiderar a higiene menstrual nas discussões sobre acesso aos direitos por parte das mulheres. Saliencia a extensão dos problemas relacionados ao não enfrentamento do tabu da menstruação, inclusive na saúde (infecções e outras enfermidades) e na educação (absenteísmo, abandono escolar etc.). Destaca que, no Brasil, a chamada *pobreza menstrual* atinge



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



de modo especial as mulheres em situação de rua, sem renda suficiente para aquisição de absorventes e, mesmo, sem acesso adequado a sanitários ou água corrente. Conclui apontando que, no Distrito Federal, os serviços da Assistência Social que acompanham de modo mais direto o segmento em questão são o Serviço de Abordagem Social e o Centro de Referência Especializada para População em Situação de Rua (CENTRO POP), sendo, portanto, adequados para a distribuição proposta.

A Proposição, lida em 28 de maio de 2019, foi despachada pela Secretaria Legislativa para análise de mérito por esta CDDHCEDP e para análise de admissibilidade pela Comissão de Economia, Orçamento e Finanças — CEOF e pela Comissão de Constituição e Justiça — CCJ. Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas à matéria.

É o Relatório.

### II – VOTO DO RELATOR

Conforme o art. 67, V, *b* e *c*, do Regimento Interno desta Casa, é competência desta CDDHCEDP emitir parecer sobre o mérito de proposições que tratem, respectivamente, de “direitos inerentes à pessoa humana, tendo em vista o mínimo de condições para sua sobrevivência” e de “direitos da mulher, da criança, do adolescente e do idoso”. Tal é, precisamente, o caso do Projeto de Lei em questão, que busca garantir o fornecimento, pelo Poder Público, de absorventes higiênicos para a população de rua, em quantidade adequada às necessidades femininas.

Vejamos, de início, mais detalhes sobre o universo de que trata a Proposição. O primeiro aspecto a destacar é a ausência, já apontada por Marco Antônio C. Natalino, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, de dados concretos disponíveis sobre a população em situação de rua a partir da coleta sistemática do Censo Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE.<sup>1</sup> Tal ausência é, sem dúvida, algo a lamentar, pelo evidente impacto negativo no planejamento e execução de políticas públicas, designadamente nas atividades da vigilância socioassistencial desenvolvida no plano das gestões municipais e distrital. Segundo o citado especialista, em publicação de fins de 2016, estima-se que existiam 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil, das quais mais de 77% concentram-se em municípios de grande porte (acima de 100 mil habitantes), e não menos do que 40% do total habitam municípios com mais de 900 mil habitantes: “a população em situação de rua se concentra fortemente em municípios maiores”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cf. Marco Antônio Carvalho Natalino, “Estimativa da população em situação de rua no Brasil”. Texto para Discussão nº 2246. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, 2016, p.25. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td\\_2246.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td_2246.pdf). Acesso em 28/11/2019.

<sup>2</sup> *Idem*, p.25.

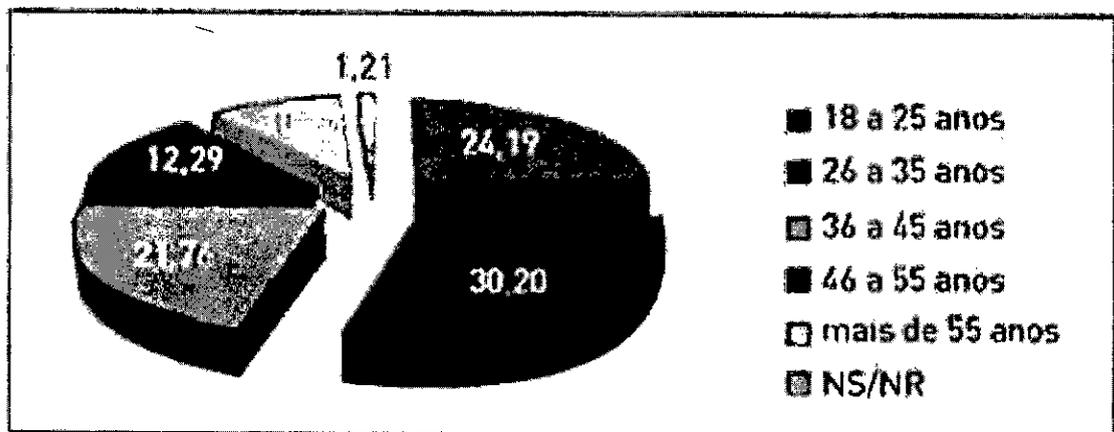


Dados genéricos, colhidos há uma década, no âmbito da I Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua<sup>3</sup>, dão conta de que, em um universo de 27.633 entrevistas, a grande maioria é de homens (22.669 respondentes, 82% do total), sendo apenas 4.964 entrevistadas do sexo feminino (18% do total). Ante tais dados, as pesquisadoras Júnia Quiroga e Marina Novo apontam aspectos importantes a considerar:

*(...) Essa diferença não acontece por acaso. A vida na rua apresenta desafios muito intensos para a vida de uma mulher (...) As obriga a lidar com uma realidade profundamente masculinizada e cheia de preconceitos, situação esta que se impõe de forma muito mais brutal do que os casos de violência e preconceitos vivenciados cotidianamente por parte das mulheres que não estejam em situação de rua (...). Além dessas dificuldades, a vida na rua para estas mulheres exige também que lidem, cotidianamente, com uma diversidade de fatores e situações que envolvem diretamente a relação com o corpo, a sexualidade e, algumas vezes, o cuidado dos filhos (...)*

Avançando na pesquisa, as especialistas agregam o seguinte gráfico<sup>4</sup>:

**Gráfico 1 - Mulheres em situação de rua por faixa etária**



Fonte | Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua - 2007/8

De acordo com o gráfico acima, percebe-se que, em relação à faixa etária, a maior parte das mulheres encontra-se na chamada idade produtiva (entre 18 e 55 anos), coincidente com o período reprodutivo feminino (24,19%, de 18 a 25 anos; 30,24%, de 26 a 35 anos; 21,76%, de 36 a 45 anos; 12,29%, de 46 a 55 anos).

As pesquisadoras informam ainda que 35,54% das mulheres afirmam ter problemas de saúde (ante 28,6% dos homens); sobre as condições de higiene, os lugares utilizados para banho foram assim apontados pelas mulheres: 35,8% delas

<sup>3</sup> Cf. "Rua: aprendendo a contar" — I Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Reforma Agrária — MDS, 2009. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf). Acesso em 28/11/2019.

<sup>4</sup> J Quiroga e M. Novo, "Elas da Rua: população em situação de rua e a questão de gênero", in "Rua: aprendendo a Contar", *idem*, p.158.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



buscam albergues e abrigos, seguidos pelas ruas, com 28,47% das respostas, e banheiros públicos, com 12,7%.<sup>5</sup>

Trazendo o assunto para a realidade do Distrito Federal, observamos que, tal como no plano nacional, os dados estatísticos no plano distrital são igualmente falhos. Estima-se em, pelo menos, 3 mil o total da população em situação de rua no DF, como nos informa Danilo Queiros, em reportagem do jornal *Correio Braziliense* de janeiro de 2019<sup>6</sup>:

*Ao menos 3 mil pessoas moram nas ruas do Distrito Federal, segundo a Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (Sedestmidh) [sic]. Gama, Ceilândia, Taguatinga e Brasília são os pontos com maior incidência. Mas o número possivelmente é maior, pois a pasta considera só quem já passou por algum atendimento nas unidades de suporte do governo local e nas entidades de assistência social credenciadas para ampará-las.*

Para fins de cálculo de eventuais custos em torno do Projeto de Lei nº 449, de 2019, de autoria do Deputado Fábio Felix, observa-se que não se trata de um universo tão grande, algo em torno de 540 beneficiárias diretas, se considerarmos a estimativa de 3 mil pessoas em situação de rua no DF, e a composição por gênero, estimada em algo como 18% de mulheres (como esboçado na já referida pesquisa "Rua: aprendendo a contar"). Não obstante, os ganhos com a medida seriam enormes, contribuindo para a dignidade da pessoa humana, com melhorias na saúde e higiene de um segmento necessitado, invisibilizado e despossuído.

Importa observar que a iniciativa ora sob análise, voltada à distribuição de absorventes higiênicos junto à população em situação de rua no Distrito Federal, não é algo inédito no mundo, havendo muitas outras iniciativas semelhantes, tanto no país como no exterior<sup>7</sup>. No Brasil, por exemplo, há o Projeto de Lei nº 1.177, de 2019, apresentado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em outubro do corrente ano, por deputadas de diferentes (e, não raro, conflitantes) correntes políticas, que "institui e define diretrizes para a política pública Menstruação Sem Tabu, de conscientização sobre a menstruação e a universalização do acesso a absorventes higiênicos". Na cidade do Rio de Janeiro, proposição semelhante transformou-se na Lei nº 6.603, de 3 de junho de 2019, que "dispõe sobre o fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências". No plano federal, essa iniciativa foi replicada por meio do Projeto de Lei nº 4.968, de 2019, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados. Na Inglaterra,

<sup>5</sup> *Idem, ibidem*, p.161.

<sup>6</sup> Cf. D. Queiroz, "DF tem 3 mil moradores de rua; concentração maior é na área central", *Correio Braziliense*, postado em 19/01/2019. Acesso em 27/11/2019; disponível no endereço eletrônico [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/01/19/interna\\_cidadesdf,731558/df-tem-3-mil-moradores-de-rua-concentracao-maior-e-na-area-central.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/01/19/interna_cidadesdf,731558/df-tem-3-mil-moradores-de-rua-concentracao-maior-e-na-area-central.shtml).

<sup>7</sup> Veja-se, por exemplo, as matérias jornalísticas apresentadas nos seguintes endereços eletrônicos: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2019/11/07/projeto-preve-distribuicao-de-absorvente-em-sp-no-rj-jovens-doam-nas-ruas.htm>, acesso em 26nov2019; e <https://oglobo.globo.com/sociedade/celina/pobreza-menstrual-jovem-britanica-convence-parlamento-distribuir-absorventes-em-escolas-23581371>, acesso em 26nov2019.



após uma campanha sobre a "pobreza menstrual", liderada pela estudante Amika George, que popularizou a *hashtag* #freeperiod ('menstruação livre') e mobilizou ativistas pelos direitos da mulher, o governo anunciou que distribuirá absorventes para escolas secundárias e instituições de ensino superior naquele país.

Cumpra-se assinalar que o Projeto de Lei nº 449, de 2019, encontra decidido apoio nos diplomas fundantes de nosso arcabouço legal, a começar da própria Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

**Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

**Art. 196.** A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

**Art. 197.** São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

**Art. 198.** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

**Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) (Grifamos)

A Lei Orgânica do Distrito Federal, repercutindo tais ditames constitucionais, assim dispõe:

**Art. 3º** São objetivos prioritários do Distrito Federal:

I - garantir e promover os direitos humanos assegurados na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos;

XII - promover, proteger e defender os direitos da criança, do adolescente e do jovem; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 73, de 2014.)

Como se vê, a proposta aqui estudada, ao descortinar uma medida necessária, oportuna, conveniente e relevante, mostra-se essencialmente meritória.

Sem embargo, observa-se que a proposição, na forma em que se encontra, pode encontrar dificuldades em sua tramitação, em razão de possíveis ruídos no que concerne a normas de iniciativa e competência legislativa e da chamada responsabilidade fiscal. Por isso, como Comissão de mérito, à luz do art. 147, § 2º, do



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



RICLDF, apresentamos o anexo Substitutivo ao Projeto de Lei, com vistas ao aperfeiçoamento legislativo da matéria. O objetivo do Substitutivo é adequar o texto do Projeto de modo que o próprio Poder Executivo, ao regulamentar a matéria, defina o órgão incumbido de implementar, nos limites do planejamento e da execução orçamentária do Distrito Federal, a garantia, ora assegurada pelo Poder Legislativo, de que os direitos humanos para esse segmento da população sejam respeitados e possam vir a ser exercidos, de fato.

Ante o exposto, manifestamo-nos, no mérito, **favoravelmente** ao Projeto de Lei nº 449/2019 nesta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, na forma do Substitutivo anexo.

Sala das Comissões, em            de            de 2019.

Deputado  
*Presidente*

  
Deputado LEANDRO GRASS  
*Relator*

Comissão de Defesa dos Direitos Humanos,		
Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar		
Tipo: <u>PL</u>	n.º <u>449</u>	Ano: <u>2019</u>
Folha n.º: <u>6V</u>	Rub.: <u>Amg</u>	