

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Administração (ADM)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Especialização em Gestão Pública Municipal

Amanda Rezende Lopes

DIGNIDADE MENSTRUAL COMO POLÍTICA EDUCACIONAL:
análise comparativa dos instrumentos normativos dos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG)

Brasília (DF)
2026

Amanda Rezende Lopes

DIGNIDADE MENSTRUAL COMO POLÍTICA EDUCACIONAL: análise comparativa dos instrumentos normativos dos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG)

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração e ao PPGA da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profª. Ma. Luciana Xavier Magalhães

AMANDA REZENDE LOPES

DIGNIDADE MENSTRUAL COMO POLÍTICA EDUCACIONAL:
análise comparativa dos instrumentos normativos
dos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG)

BANCA EXAMINADORA

_____

Profª Ma. Luciana Xavier Magalhães
PPGA/FACE/UnB
Presidente – Orientadora

_____

Profª Ma. Raquel Viana Ferreira
DPO/UnB
Membro Externo

Brasília (DF)
2026

RESUMO

A dignidade menstrual tem ganhado espaço na agenda das políticas públicas. Contudo, a incorporação da educação e do contexto escolar nessas políticas ainda é incipiente, apesar dos impactos sobre frequência, desempenho, aprendizagem e permanência de estudantes. Diante disso, este estudo analisa comparativamente como a dimensão educacional é incorporada nas políticas de dignidade menstrual dos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG). Por meio da análise de conteúdo dos instrumentos normativos, foram examinadas categorias relacionadas ao público estudantil, ações escolares, estratégias pedagógicas, articulação com a política educacional e grau de estruturação. Os resultados revelam que, embora haja reconhecimento formal da temática, sua inserção no campo educacional permanece limitada e desigual entre os municípios.

Palavras-chave: Dignidade menstrual; Políticas públicas; Educação; Gestão Pública Municipal; Análise documental.

ABSTRACT

Menstrual dignity has gained increasing prominence in the public policy agenda. However, the incorporation of education and the school context into these policies remains incipient, despite their impacts on students' attendance, performance, learning, and school retention. Considering this, the present study comparatively analyzes how the educational dimension is incorporated into menstrual dignity policies in the municipalities of Araxá, Uberaba, and Uberlândia, in the state of Minas Gerais, Brazil. Through content analysis of normative instruments, categories related to the student population, school-based actions, pedagogical strategies, articulation with educational policy, and the degree of structuring were examined. The results reveal that, although the issue is formally recognized, its integration into the educational field remains limited and uneven across municipalities.

Keywords: Menstrual dignity; Public policies; Education; Municipal Public Management; Documentary analysis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Matriz de análise da dimensão educacional nas políticas de dignidade menstrual 17
Quadro 2 - Aplicação da matriz de análise da dimensão educacional nas políticas de dignidade menstrual 29

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 6
2. REFERENCIAL TEÓRICO 8
2.1 Políticas públicas: desenhos e instrumentos normativos 8
2.2 Federalismo e competências dos entes federativos 9
2.3 Dignidade menstrual e direito à educação 11
2.4 Estudos Correlatos 13
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA 15
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 18
4.1 Instrumentos normativos analisados 18
4.2 Referência ao público estudantil 20
4.3 Previsão de ações no contexto escolar 21
4.4 Existência de estratégias pedagógicas ou educativas 23
4.5 Articulação com a política educacional municipal 25
4.6 Grau de estruturação normativa da dimensão educacional 26
4.7 Síntese analítica dos resultados 28
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 30
REFERÊNCIAS 33
APÊNDICES 36
APÊNDICE A – Declaração de Autoria e Uso de Inteligência Artificial 36

1. INTRODUÇÃO

A menstruação é um processo fisiológico que, durante grande parte da história, permaneceu cercada por tabus, estigmas e invisibilidade social. A partir das últimas décadas do século XX, impulsionado pelas reivindicações dos movimentos feministas e pelo fortalecimento da agenda internacional de direitos das mulheres, o debate sobre a saúde menstrual passou a extrapolar a dimensão estritamente biológica, sendo progressivamente reconhecido como questão relacionada à igualdade de gênero e à garantia de direitos fundamentais (Sommer et al., 2015; UNICEF, 2019).

Nesse contexto, organismos internacionais passaram a defender a gestão adequada da saúde menstrual como componente essencial para a promoção da dignidade humana e da equidade social, contribuindo para a inserção do tema na agenda de políticas públicas em diversos países (UNICEF, 2019; UNICEF; UNFPA, 2021). Esse movimento visa combater a pobreza menstrual – compreendida como a ausência de acesso a produtos de higiene, infraestrutura adequada e informações sobre o ciclo menstrual –, um problema multidimensional que impacta diretamente a vida de pessoas que menstruam, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social (UNICEF; UNFPA, 2021).

No ambiente escolar, esse fenômeno assume particular relevância, uma vez que pode comprometer frequência, desempenho, aprendizagem e permanência, evidenciando a necessidade de políticas públicas relacionadas ao enfrentamento do problema (Hennegan; Montgomery, 2016; Gbogbo et al., 2025). Nesse sentido, de acordo com Prado (2024), a incorporação da dignidade menstrual como política pública educacional representa um avanço na promoção da igualdade de oportunidades, ao atuar sobre fatores que historicamente contribuem para a reprodução de desigualdades de gênero, raça e classe.

No Brasil, a institucionalização da temática ganhou impulso com a promulgação da Lei nº 14.214/2021, que estabelece diretrizes para a promoção da saúde menstrual e reconhece o tema como objeto de ação estatal (Brasil, 2021). Contudo, a implementação dessas políticas ocorre, em grande medida, em nível

local, cabendo aos municípios traduzirem diretrizes gerais em instrumentos normativos próprios (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Pires; Gomide, 2016).

Apesar da relevância do tema e dos avanços recentes na institucionalização da dignidade menstrual, ainda são escassos os estudos que investigam o desenho normativo dessas políticas no nível municipal, especialmente no que se refere à incorporação da dimensão educacional. Predominam pesquisas direcionadas aos impactos sociais da pobreza menstrual e à distribuição de insumos (Prioli; Carvalho, 2023). Ademais, relatórios institucionais apontam que a incipiência de dados sistematizados e de pesquisas aprofundadas dificulta a compreensão mais ampla do fenômeno e das políticas implementadas (UNICEF; UNFPA, 2021).

Diante desse contexto, o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida os instrumentos normativos de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG) incorporam a dimensão educacional nas políticas municipais de dignidade menstrual?

O objetivo geral consiste, portanto, em analisar comparativamente como a dimensão educacional é incorporada nos instrumentos normativos das políticas de dignidade menstrual nos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG). Como objetivos específicos, pretende-se: identificar os instrumentos normativos que instituem ou regulamentam políticas de dignidade menstrual nos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG); descrever como a dimensão educacional aparece nos normativos analisados; comparar os municípios quanto ao grau de incorporação da dimensão educacional em seus normativos; e apontar convergências, divergências e lacunas no tratamento normativo da dimensão educacional.

A escolha desses três municípios justifica-se pela possibilidade de comparação entre diferentes formas de estruturação normativa em contextos locais distintos, que possuem proximidade geográfica e inserção em um mesmo cenário estadual. Ao analisar comparativamente os instrumentos normativos de três municípios mineiros, esta pesquisa visa ampliar o conhecimento sobre a incorporação da dimensão educacional nas políticas municipais de dignidade menstrual. Além de preencher uma lacuna identificada na literatura, os resultados

oferecem subsídios para futuros estudos sobre o desenho de políticas públicas voltadas à dignidade menstrual.

Para isso, o trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico, abordando as discussões sobre políticas públicas, com ênfase nos desenhos e instrumentos normativos (2.1), o federalismo e a distribuição de competências entre os entes federativos (2.2), a relação entre dignidade menstrual e direito à educação (2.3), e um panorama dos estudos correlatos (2.4). A terceira descreve os procedimentos metodológicos adotados para o exame da incorporação da dimensão educacional nos normativos municipais. A quarta apresenta a análise e discussão dos resultados, contemplando a caracterização dos instrumentos normativos examinados (4.1) e a investigação das categorias analíticas definidas, relativas à referência ao público estudantil (4.2), às ações no contexto escolar (4.3), às estratégias pedagógicas ou educativas (4.4), à articulação com a política educacional municipal (4.5) e ao grau de estruturação normativa da dimensão educacional (4.6), além da síntese analítica dos resultados (4.7). Por fim, a quinta seção reúne as considerações finais, destacando as principais conclusões, limitações e sugestões para futuras pesquisas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas públicas: desenhos e instrumentos normativos

As políticas públicas podem ser compreendidas como o conjunto de decisões e ações (ou omissões) do Estado orientadas à resolução de problemas coletivos. Essa concepção é sintetizada por Dye (1984, p. 3) ao defini-las como “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”, ressaltando que tais escolhas produzem consequências concretas na sociedade. Abordagens mais amplas, como a dos autores Howlett, Ramesh e Perl (2013), definem o *policy-making* como um processo de resolução aplicada de problemas, resultante da interação entre atores,

instituições, ideias e instrumentos para a articulação dos objetivos políticos (*policy goals*) com os meios políticos disponíveis (*policy means*).

O desenho das políticas públicas, por sua vez, refere-se à forma como essas políticas são estruturadas, contemplando a definição de objetivos, público-alvo, instrumentos, meios de implementação e arranjos institucionais (Howlett, 2011). Conforme argumenta Howlett (2011), o desenho das políticas exerce influência direta sobre sua efetividade, uma vez que determina os meios pelos quais os objetivos são operacionalizados. Envolve, ainda, escolhas estratégicas acerca dos instrumentos utilizados pelo Estado, que podem incluir mecanismos normativos, financeiros, informacionais e organizacionais (Hood, 1986 apud Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Nesse contexto, os normativos de políticas públicas, como leis, decretos e resoluções, desempenham papel central, ao formalizarem diretrizes, estabelecerem competências e orientarem a atuação estatal. Segundo Lascoumes e Le Galès (2007), esses instrumentos não são meros documentos técnicos, mas dispositivos sociais que materializam escolhas políticas e concepções direcionadas sobre os problemas a serem enfrentados.

A literatura destaca, com efeito, que a ausência de clareza, a excessiva generalidade ou a delegação ampla de competências nos normativos podem comprometer a capacidade das políticas públicas de atingir seus objetivos, reforçando a centralidade dos desenhos normativos para o sucesso das intervenções estatais. A formulação de normas jurídicas, nesse sentido, não envolve apenas decisões sobre o conteúdo das políticas públicas, mas também decisões sobre sua forma, estrutura e mecanismos de implementação, o que reforça o seu caráter estratégico (Salinas, 2012). A análise de tais instrumentos enquanto dimensão observável da política pública permite, portanto, compreender como o Estado define prioridades, organiza suas ações e estrutura respostas a determinados problemas sociais.

2.2 Federalismo e competências dos entes federativos

A Constituição de 1988, que regulamenta os direitos fundamentais e as competências da República Federativa do Brasil, dispõe sobre a organização político-administrativa do país formada pela União e seus Poderes. Nesse arranjo, as atribuições dos entes federativos são distribuídas a partir de competências exclusivas, privativas, principiológicas, comuns e concorrentes (Brasil, 1988). A repartição de competências no federalismo brasileiro é estruturada a partir da enumeração das atribuições da União, enquanto aos Estados são reservadas as competências remanescentes e aos Municípios são conferidas competências previamente definidas (Silva, 2005).

Essa estrutura, de acordo com Silva (2005), visa garantir o equilíbrio federativo, evitando tanto a concentração excessiva de poder na União quanto a fragmentação descoordenada das ações estatais. O autor destaca, ainda, que esse modelo não se limita à divisão rígida de atribuições, pois admite mecanismos de delegação, competências comuns e competências concorrentes, nas quais cabe à União estabelecer normas gerais, enquanto Estados e Municípios exercem função suplementar (Silva, 2005).

Além disso, essa divisão formal de competências não elimina a necessidade de articulação entre os entes, principalmente diante da complexidade dos problemas públicos, que demandam respostas intergovernamentais coordenadas e integradas e sustentabilidade de recursos (Abrucio, 2005; Silva, 2005). Dessa forma, é comum que os três níveis de governo compartilhem responsabilidades na coordenação de políticas públicas (Abrucio, 2005), sobretudo em áreas como assistência social, habitação, política urbana, segurança pública, desenvolvimento socioeconômico, saúde e educação (Grin; Demarco; Abrucio, 2021), configurando um modelo de federalismo cooperativo no qual a interdependência entre os entes é condição essencial para a efetividade das políticas públicas.

Arretche (2012) argumenta ainda que, embora os entes federativos tenham adquirido maior autonomia, persistem desigualdades significativas em termos de recursos financeiros, capacidade administrativa e qualificação técnica. Essas diferenças impactam diretamente a forma como exercem suas competências. Segundo Matthews (2012 apud Pires; Gomide, 2016), as capacidades estatais

(*state policy capacity*) referem-se à capacidade que os Estados possuem para atingir seus objetivos por meio de políticas públicas. No modelo brasileiro, observa-se uma tendência de que a União exerça funções de coordenação e indução normativa, enquanto estados e municípios assumem maior protagonismo na execução das políticas públicas, especialmente no nível local (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Pires; Gomide, 2016).

Nas últimas três décadas, os municípios brasileiros têm passado pelo aumento de atribuições em consonância à autonomia administrativa, política e financeira promulgada pela Constituição Federal de 1988. Cada vez mais, às municipalidades é direcionada responsabilidade central na implementação e no provimento de políticas públicas, principalmente vinculadas a áreas do bem-estar social, seguindo a tendência de os governos locais visarem a melhorias para seus habitantes em contextos descentralizados. Critica-se, entretanto, que essa descentralização não é acompanhada do fomento das capacidades de gestão de modo satisfatório (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

2.3 Dignidade menstrual e direito à educação

A pobreza menstrual é um fenômeno complexo, multidimensional e transdisciplinar que envolve diferentes formas de privação relacionadas à menstruação. Caracteriza-se pela dificuldade de acesso a produtos de higiene menstrual, como absorventes, coletores e itens básicos de cuidado pessoal, bem como pela insuficiência de infraestrutura adequada, incluindo saneamento básico, coleta de lixo e banheiros seguros e conservados. O fenômeno também abrange barreiras no acesso a informações sobre saúde menstrual, a serviços de saúde e a medicamentos, além de ser atravessado por estigmas e processos de segregação social associados à menstruação. Somam-se a isso fatores econômicos, como a tributação sobre produtos menstruais e a mercantilização dos tabus para venda de produtos. Seus efeitos podem, então, comprometer o desenvolvimento pleno, a participação social e a qualidade de vida das pessoas que menstruam (UNICEF; UNFPA, 2021).

Esses desafios representam desigualdades de oportunidades que reforçam ciclos de disparidades relativas a gênero, raça e classe social, bem como configuram prejuízos à trajetória educacional e profissional das pessoas que menstruam. A dignidade menstrual, por seu turno, tem sido reconhecida como um componente essencial dos direitos humanos, principalmente no que se refere à saúde, à igualdade de gênero e ao acesso à educação (Gbogbo et al., 2025).

No ambiente escolar, foco da presente pesquisa, observa-se que a pobreza menstrual provoca, ainda, experiências de estigmatização e sentimentos de medo, ansiedade, vergonha e constrangimento, podendo levar ao absenteísmo escolar, à evasão escolar, à redução da concentração na rotina escolar e ao baixo desempenho acadêmico. Compreende-se, dessa forma, que a dignidade menstrual é essencial para a participação plena no âmbito socioeducativo das pessoas que menstruam (Sumpter; Torondel, 2013; Hennegan; Montgomery, 2016; Gbogbo et al., 2025).

Em contextos de baixa e média renda, as desigualdades são ainda mais alarmantes (Gbogbo et al., 2025). Estima-se que, em países de baixa renda, mais de 50% das pessoas que menstruam apresentam condições inadequadas de gestão menstrual (Hennegan; Montgomery, 2016). Nesse sentido, a garantia da dignidade menstrual pode ser concebida como condição necessária para a efetivação do direito à educação, especialmente no que se refere à permanência escolar e à equidade de oportunidades entre estudantes em vulnerabilidade social.

Segundo o relatório “Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdade e violações de direitos”, publicado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), de acordo com pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Brasil, há ainda desigualdades históricas, agravadas pela crise sanitária e econômica vivenciada. Nesse cenário, crianças e adolescentes que menstruam têm os seus direitos violados quando associadas a condições de pobreza menstrual, a exemplo do acesso à escola (PNS, 2013; PeNSE, 2015; POF, 2017-2018 apud UNICEF; UNFPA, 2021). Além disso, o relatório supracitado indica que quase 90% das pessoas que menstruam passam de 3 a 7 anos de sua vida escolar menstruando

no contexto brasileiro (UNICEF; UNFPA, 2021). Esse dado evidencia a relevância da formulação de políticas públicas que garantam a permanência de estudantes que menstruam nas escolas por meio do acesso à dignidade menstrual e, consequentemente, promovam a redução de desigualdades educacionais e de gênero.

Importante notar que estudos internacionais indicam que intervenções escolares voltadas à dignidade menstrual podem contribuir para a melhoria da frequência escolar. Com base nessa literatura, reforça-se a necessidade de políticas integradas que articulem saúde, educação e infraestrutura, reconhecendo a dignidade menstrual como elemento relevante para a permanência e o sucesso escolar de forma mais equitativa (Hennegan; Montgomery, 2016; Prioli; Carvalho, 2023; Beltrame et al., 2025; Gbogbo et al., 2025).

No contexto brasileiro, experiências recentes também reforçam a relevância da educação menstrual como estratégia de promoção da saúde e do direito à educação. Paschoalini e Paschoalini (2026) demonstram que ações educativas sobre saúde menstrual, realizadas de forma articulada entre os setores da saúde e da educação, favorecem a ampliação da literacia em saúde menstrual, a redução de estigmas e o fortalecimento da dignidade menstrual entre estudantes, evidenciando o potencial do ambiente escolar como espaço estratégico para a implementação dessas políticas.

2.4 Estudos Correlatos

No campo acadêmico, estudos recentes têm contribuído para enfatizar a relação entre saúde menstrual e educação. Hennegan e Montgomery (2016) destacam que intervenções voltadas à saúde menstrual no ambiente escolar estão associadas à melhoria da frequência e do bem-estar de estudantes que menstruam, reforçando a importância de políticas públicas que integrem ações de distribuição de insumos e educação menstrual.

Gbogbo et al. (2025) também reforçam essa relação, sobretudo em contextos de vulnerabilidade e de baixa renda. Os autores argumentam que a gestão

inadequada da menstruação está diretamente vinculada a dificuldades de permanência escolar, menor participação em atividades educacionais e prejuízos no desempenho acadêmico, além de estar relacionada a fatores estruturais e socioculturais que reproduzem desigualdades.

No contexto brasileiro, a produção científica também tem avançado na compreensão da pobreza menstrual como um fenômeno multidimensional, que extrapola a ausência de produtos de higiene e envolve aspectos estruturais, sociais e simbólicos (Prado, 2024; Prioli; Carvalho, 2023; Beltrame et al., 2025), sendo também associada a condições de infraestrutura escolar e acesso desigual a recursos básicos (Falcão; Ferreira; Marafon, 2026). Salienta-se que a pobreza menstrual impacta diretamente o cotidiano escolar, podendo resultar em faltas recorrentes, absenteísmo escolar e redução da participação em atividades pedagógicas e dificuldades de aprendizagem, configurando-se como uma barreira concreta ao direito à educação (Prioli; Carvalho, 2023; Beltrame et al., 2025).

No âmbito das políticas públicas, Prado (2024) destaca que, embora esse problema esteja, cada vez mais, incorporado à agenda governamental, ainda persistem limitações importantes. Segundo a pesquisadora, os atores governamentais tendem a concentrar-se na distribuição de insumos, com baixa incorporação de ações educativas e de enfrentamento das desigualdades estruturais, expondo fragilidades na integração entre diferentes setores, especialmente o educacional.

Apesar do crescimento da produção acadêmica nos últimos anos, a literatura ainda apresenta lacunas significativas, uma vez que permanecem escassos os dados para análise e os estudos científicos sobre o tema (UNICEF; UNFPA, 2021; Prioli; Carvalho, 2023). Ainda são raras, também, as pesquisas que investigam como esses pressupostos são efetivamente traduzidos em instrumentos normativos de políticas públicas, principalmente no nível municipal (Falcão; Ferreira; Marafon, 2026). Assim, permanece pouco compreendido de que forma os governos locais incorporam a dimensão educacional em suas estratégias de enfrentamento à pobreza menstrual. Ao analisar comparativamente os normativos de Araxá, Uberaba e Uberlândia, esta pesquisa busca contribuir para o preenchimento dessa lacuna,

propondo uma matriz analítica fundamentada na literatura e aplicável à análise de instrumentos normativos de outros municípios, além de ampliar a compreensão sobre os processos de institucionalização da dignidade menstrual sob o viés educacional.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA

Para responder ao problema de pesquisa proposto, o presente estudo adota uma perspectiva interpretativa, compreendendo os instrumentos normativos como expressões das escolhas institucionais realizadas pelo Estado para o enfrentamento de problemas públicos. Essa concepção parte do entendimento de que as políticas públicas constituem mecanismos de promoção de direitos e de redução de desigualdades sociais, sendo analisadas, nesta pesquisa, por meio da análise documental comparativa e da análise de conteúdo dos normativos selecionados.

O *corpus* selecionado abrange os normativos vigentes publicados entre janeiro de 2021 e abril de 2026. O marco inicial foi definido por corresponder ao período em que a dignidade menstrual passou a ganhar maior institucionalização no Brasil, culminando, em 2021, na promulgação da Lei Federal nº 14.214/2021 e da Lei Estadual nº 23.904/2021. O marco final foi estabelecido em abril de 2026, data de encerramento da coleta documental realizada nos diários oficiais eletrônicos dos municípios analisados.

A identificação dos documentos foi realizada por meio de consultas aos Diários Oficiais Eletrônicos dos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG). As buscas utilizaram combinações dos termos “dignidade menstrual”, “pobreza menstrual”, “precariedade menstrual”, “saúde menstrual”, “higiene menstrual”, “menstrual” e “menstruação”. Foram considerados os atos normativos vigentes que instituíssem ou regulamentassem políticas públicas de dignidade menstrual com incidência no âmbito municipal. Assim, o *corpus* foi composto por quatro instrumentos normativos, a saber: Lei nº 7.593/2021, de Araxá; Lei nº 13.557/2021 e Decreto nº 4.887/2023, de Uberaba; e Decreto nº 19.452/2021, de Uberlândia.

Considerando os critérios de busca adotados e o recorte temporal estabelecido, todos os instrumentos normativos municipais vigentes identificados foram incorporados ao *corpus* da pesquisa, não havendo necessidade de exclusão de documentos.

Como técnica metodológica, adotou-se a análise de conteúdo. A escolha desse procedimento justifica-se por sua capacidade de promover uma "hermenêutica controlada", baseada na identificação de significados explícitos e implícitos nos textos de modo rigoroso e sistematizado. Dessa forma, evita-se a subjetividade excessiva e garante-se maior consistência científica (Bardin, 2002).

Para orientar a análise comparativa, foi elaborada uma matriz constituída por cinco categorias relacionadas à dimensão educacional da política de dignidade menstrual (Quadro 1), definidas previamente com base no referencial teórico e nos objetivos da pesquisa. Essas categorias foram utilizadas como parâmetros para a leitura sistemática dos instrumentos normativos e como eixo de comparação entre os municípios analisados, permitindo identificar a presença e a forma de incorporação de elementos relacionados ao público estudantil, às ações desenvolvidas no contexto escolar, às estratégias pedagógicas ou educativas, à articulação com a política educacional municipal e ao grau de estruturação normativa da dimensão educacional. A aplicação dessas categorias ocorreu por meio da leitura integral dos instrumentos normativos, seguida da identificação e codificação dos dispositivos relacionados a cada categoria analítica, possibilitando examinar convergências, divergências e lacunas entre os municípios quanto ao tratamento normativo da dimensão educacional nas políticas de dignidade menstrual.

Quadro 1 - Matriz de análise da dimensão educacional nas políticas de dignidade menstrual

CATEGORIA ANALÍTICA	DEFINIÇÃO OPERACIONAL	INDICADORES DE ANÁLISE	PERGUNTA NORTEADORA
1. Referência ao público estudantil	Verifica se há a identificação de estudantes como público da política.	• Menção direta ou indireta ao público estudantil, bem como sua indicação de faixa etária ou nível de ensino. • Definição do público estudantil como público-alvo da política.	O normativo reconhece estudantes como público da política?
2. Previsão de ações no contexto escolar	Verifica se há ações direcionadas ao ambiente escolar.	• Distribuição ou disponibilização de insumos relacionados à dignidade menstrual no ambiente escolar. • Outras ações específicas previstas no ambiente escolar.	O normativo prevê ações diretamente nas escolas?
3. Existência de estratégias pedagógicas ou educativas	Verifica se há a presença de ações pedagógicas ou educativas estruturadas.	• Previsão de atividades pedagógicas ou educativas sobre menstruação para o público estudantil e/ou profissionais da educação. • Inclusão do tema no currículo escolar.	O normativo contempla ações pedagógicas ou educativas estruturadas?
4. Articulação com a política educacional municipal	Verifica se há integração com órgãos e políticas da educação.	• Participação evidente da Secretaria Municipal de Educação ou outro órgão da Educação Municipal. • Vinculação a programas, planos ou políticas educacionais do município.	O normativo apresenta articulação com órgãos e políticas da educação?
5. Grau de estruturação normativa da dimensão educacional	Avalia o nível de especificidade e mecanismos de implementação das ações previstas no âmbito educacional.	• Definição clara de diretrizes, objetivos e responsabilidades/competências da política. • Especificação de procedimentos e etapas para a execução e monitoramento da política. • Previsão de financiamento/fonte de recursos.	Como o normativo estrutura as ações e seus meios de implementação no âmbito educacional?

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Em relação às limitações metodológicas, este estudo concentra-se exclusivamente na análise dos instrumentos normativos, não contemplando a implementação prática das políticas públicas nem a avaliação de seus efeitos concretos sobre a realidade educacional. Dessa forma, não foram analisados aspectos relacionados à execução orçamentária, à disponibilidade de recursos financeiros, aos processos de implementação, à percepção de gestores, profissionais da educação ou estudantes, nem às diferenças entre o conteúdo previsto nos normativos e sua efetiva execução. Além disso, a escolha de três municípios mineiros, embora adequada aos objetivos comparativos da pesquisa, não permite generalizações para o conjunto dos municípios brasileiros. Há, também, fragilidades relacionadas às buscas em diários oficiais municipais, que podem não incluir integralmente documentos de difícil localização ou recuperação nos sistemas eletrônicos disponíveis.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Instrumentos normativos analisados

A análise dos instrumentos normativos que instituem ou regulamentam as políticas de dignidade menstrual nos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG) evidencia que a temática foi introduzida recentemente na agenda pública local, em consonância com o movimento nacional e estadual de institucionalização da política, sobretudo após a promulgação da Lei Federal nº 14.214/2021 e da Lei Estadual nº 23.904/2021. Para além de um alinhamento formal, esse processo de incorporação normativa ocorreu em diálogo com diretrizes formuladas em níveis superiores de governo, dinâmica compatível com o modelo de federalismo cooperativo brasileiro, no qual diferentes entes compartilham responsabilidades na implementação das políticas públicas (Abrucio, 2005; Arretche, 2012).

No plano federal, a Lei nº 14.214/2021 instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, abordando o combate à pobreza menstrual como objeto de ação estatal e estabelecendo diretrizes gerais para a oferta gratuita de absorventes higiênicos e outros cuidados básicos de saúde menstrual no território nacional (Brasil, 2021). No estadual, a Lei nº 23.904/2021 e o Decreto nº 48.583/2023 dispuseram sobre a garantia de acesso a absorventes higiênicos para mulheres em situação de vulnerabilidade social no Estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 2021; Minas Gerais, 2023a). A Resolução SEE nº 4.826/2023, por seu turno, instituiu o Programa Dignidade e Saúde em Ciclo nas escolas da rede estadual de ensino (Minas Gerais, 2023b).

Já no âmbito municipal, os instrumentos normativos identificados no *corpus* da presente pesquisa – Lei nº 7.593/2021, do município de Araxá; Lei nº 13.557/2021 e Decreto nº 4.887/2023, do município de Uberaba; e Decreto nº 19.452/2021, do município de Uberlândia – mostram como as diretrizes estabelecidas nos níveis federal e estadual foram incorporadas pelos governos locais.

A Lei nº 7.593/2021 trata das diretrizes para as ações de promoção da dignidade menstrual e o fornecimento gratuito de absorventes higiênicos em Araxá (Araxá, 2021). A Lei nº 13.557/2021, por sua vez, institui e traz as diretrizes para a Política Municipal de Conscientização sobre a Menstruação e a Disponibilização de Absorventes Higiênicos de Uberaba, enquanto o Decreto nº 4.887/2023 regulamenta a referida lei no município (Uberaba, 2021; Uberaba, 2023). Por fim, o Decreto nº 19.452/2021, de Uberlândia, regulamenta o disposto no § 2º do artigo 4º da Lei Federal nº 14.214/2021, o qual autoriza gestores da área da educação a realizarem os devidos gastos para atendimento à legislação (Uberlândia, 2021; Brasil, 2021).

Observa-se que a União estabelece diretrizes gerais por meio da Lei nº 14.214/2021, enquanto o Estado de Minas Gerais atua na regulamentação da política, inclusive com iniciativas voltadas ao ambiente escolar, como o Programa Dignidade e Saúde em Ciclo. Já no nível municipal, os normativos analisados incorporam essas diretrizes de maneiras distintas, conferindo maior ou menor destaque à dimensão educacional e adotando diferentes graus de detalhamento das ações previstas. Essa configuração revela como orientações gerais formuladas nos níveis federal e estadual são traduzidas em instrumentos locais, o que permite observar como diferentes municípios interpretam, priorizam e estruturam normativamente a política pública em seus contextos institucionais (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

A princípio, destaca-se que os três municípios apresentam normativas formais que reconhecem a dignidade menstrual como demanda pública e estabelecem diretrizes para as ações locais. Isso indica a inclusão do tema na agenda governamental e representa, conforme a perspectiva proposta por Dye (1984), a decisão estatal comum de atuar sobre o problema social por meio de instrumentos normativos. Contudo, há diferenciações nas abordagens dos diferentes municípios, que serão examinadas, nos próximos tópicos, a partir das categorias analíticas elencadas.

4.2 Referência ao público estudantil

Os instrumentos normativos dos três municípios analisados identificam explicitamente estudantes como público das políticas de dignidade menstrual. Entretanto, essa incorporação ocorre com diferentes níveis de centralidade e delimitação do público-alvo, o que produz variações relevantes no foco educacional conferido às políticas.

No normativo de Araxá, há referência “a pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica, bem como a estudantes de escolas públicas municipais” (Araxá, 2021, p. 2). Nesse caso, o público estudantil aparece inserido em uma categoria social mais abrangente, sem especificação quanto à dimensão educacional da política.

Já a lei de Uberaba traz a expressão “alunas das escolas”, especificando, ainda, que se trata de estudantes “a partir do ensino fundamental II da Rede Pública” (Uberaba, 2021, p. 19). O decreto regulamentador do município amplia essa definição ao utilizar o enunciado “pessoa que menstrua pertencente ao quadro discente da rede municipal de ensino” (Uberaba, 2023, p. 15), além de prever outros grupos beneficiários nos dois normativos. Observa-se, nesse caso, maior detalhamento do público estudantil e linguagem mais alinhada à perspectiva de inclusão presente no debate contemporâneo sobre dignidade menstrual.

O normativo de Uberlândia, por sua vez, apresenta delimitação ainda mais específica ao direcionar a política para “estudantes matriculadas na rede pública municipal de ensino em situação de vulnerabilidade socioeconômica” (Uberlândia, 2021, p. 1), sendo o único público abordado. O documento explica que a política abrange estudantes matriculadas em organizações da sociedade civil parceiras da Secretaria Municipal de Educação e define como critério de vulnerabilidade socioeconômica a inscrição no Cadastro Único – CadÚnico. Diferentemente dos demais municípios, Uberlândia apresenta apenas este público-alvo, articulando diretamente a política ao contexto educacional e à condição de vulnerabilidade social.

Constatam-se, portanto, diferenças no grau de focalização educacional das políticas. Enquanto Uberlândia concentra a política especificamente no público estudantil em situação de vulnerabilidade, Araxá e Uberaba adotam formulações mais abrangentes, que inserem estudantes entre outros grupos beneficiários da política pública.

De acordo com Secchi (2013), a ausência de delimitação mais precisa do público-alvo pode comprometer a capacidade de direcionamento a grupos estratégicos e a efetividade das políticas públicas. Assim, observa-se que a menor centralidade conferida ao público estudantil nos normativos analisados pode diluir o foco educacional da política, dificultando sua vinculação direta com a permanência escolar. À luz da literatura sobre pobreza menstrual (UNICEF; UNFPA, 2021; Prioli; Carvalho, 2023), a ausência de enfoque do público estudantil pode reduzir a capacidade da política de atuar diretamente sobre um dos principais grupos afetados pelo problema, especialmente no que se refere à frequência, permanência e participação escolar.

4.3 Previsão de ações no contexto escolar

Nota-se que a distribuição de absorventes higiênicos constitui o principal eixo de atuação dos normativos analisados nos três municípios. Essa convergência ressalta a centralidade da dimensão assistencial no desenho normativo das políticas de dignidade menstrual, com predominância de medidas voltadas ao fornecimento de insumos básicos de higiene, enquanto outras estratégias voltadas ao contexto escolar ocupam posição secundária ou inexpressiva.

Tal configuração está alinhada ao que a literatura recente apresenta como tendência das políticas de dignidade menstrual no Brasil, frequentemente focadas na mitigação imediata da privação material (Prado, 2024). Nos instrumentos analisados, essa ação aparece como núcleo estruturante da política, sendo frequentemente descrita como garantia de acesso a insumos de higiene menstrual.

No caso de Araxá, observa-se a previsão de fornecimento gratuito de absorventes higiênicos a pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como a

estudantes de escolas públicas municipais, sob responsabilidade do Poder Executivo. O normativo também menciona o desenvolvimento de palestras, cursos, cartilhas e folhetos sobre menstruação e saúde menstrual. Entretanto, não há definição explícita das escolas ou outros equipamentos públicos como espaços prioritários de implementação dessas iniciativas. A menção ao público estudantil sugere a inserção do ambiente escolar como *locus* de execução da política, mas essa constatação não aparece de forma direta.

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007), os instrumentos de políticas públicas não apenas definem objetivos, mas também estruturam as formas de atuação estatal. Nesse sentido, a ausência de especificação do espaço escolar pode ser interpretada como limitação do desenho da política, ao não reconhecer expressamente a escola como *locus* estratégico de atuação, reduzindo seu potencial de impacto sobre a permanência e o desempenho escolar de estudantes.

Já em Uberaba, observa-se maior aproximação com o contexto escolar, sobretudo no decreto municipal. Para além da disponibilização dos absorventes higiênicos para estudantes, há previsão de palestras e cursos sobre menstruação, bem como elaboração e distribuição de cartilhas e folhetos e intervenções de saúde dentro das unidades de ensino. Uberaba apresenta, ainda, formulação sobre a relação entre dignidade menstrual e educação, associando a política ao combate à desigualdade de gênero no acesso à educação e à prevenção do absenteísmo e da evasão escolar. Além disso, o documento enfatiza a necessidade de evitar prejuízos à aprendizagem e ao rendimento escolar decorrentes da pobreza menstrual, aproximando a política de objetivos como a melhoria da permanência e do desempenho educacional. Essa diretriz evidencia maior reconhecimento da escola não apenas como espaço de distribuição de insumos, mas também como ambiente estratégico para ações de acesso pleno à educação.

O normativo de Uberlândia, por sua vez, direciona o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual especificamente à “ambiência da rede pública municipal de ensino” (Uberlândia, 2021, p. 1), além de prever o fornecimento dos absorventes higiênicos para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Também há previsão de atividades educativas sobre a saúde

menstrual na rede municipal de ensino, sem detalhamentos. Uberlândia apresenta vinculação formal da política ao espaço escolar, uma vez que o próprio decreto delimita a rede pública de ensino como principal ambiente de operacionalização das ações. O normativo também reconhece a relação entre pobreza menstrual e elementos como absenteísmo, evasão escolar e prejuízos ao processo educacional, além de prever acompanhamento da frequência e permanência das estudantes contempladas pelo programa, ainda que sem muitos detalhes.

Apesar dessas diferenças, observa-se que os normativos dos três municípios apresentam baixo nível de detalhamento quanto à operacionalização das ações no ambiente escolar. Não há definição clara de procedimentos, periodicidade das ações, mecanismos de acompanhamento ou estratégias específicas de implementação voltadas às unidades de ensino. Apenas o decreto de Uberaba apresenta orientações sobre a solicitação e a entrega dos produtos de higiene menstrual nas instituições, sob coordenação da Secretaria Municipal de Educação, mas também não traz as informações detalhadas sobre as demais execuções.

4.4 Existência de estratégias pedagógicas ou educativas

Conforme abordado no tópico anterior, os documentos analisados concentram-se predominantemente na dimensão assistencial da política e contam com a presença secundária ou incipiente de estratégias pedagógicas ou educativas relacionadas à dignidade menstrual.

Identificam-se menções pontuais a iniciativas como “palestras”, “cursos”, “cartilhas” e “folhetos” sobre o tema da menstruação. Esses itens indicam o reconhecimento, ainda que embrionário, da dimensão pedagógica ou educativa da política pública e da necessidade de enfrentamento da desinformação. Nesse contexto, também aparecem expressões como “desmitificar a questão”, “combater o preconceito” e “combater a desinformação e o tabu sobre a menstruação”. A presença desses termos demonstra que os normativos reconhecem a pobreza menstrual não apenas como problema material, mas também como fenômeno atravessado por dimensões simbólicas, culturais e sociais, o que converge com

estudos recentes que destacam a existência de tabus, estigmatização e silenciamento da temática (UNICEF; UNFPA, 2021; Prado, 2024; Beltrame et al., 2025).

Embora exista previsão genérica de ações pedagógicas ou educativas, essas iniciativas não são aprofundadas em termos de metodologia, periodicidade, públicos específicos (estudantes e/ou profissionais da educação), formas de implementação ou integração ao currículo escolar. Esse achado também dialoga diretamente com a literatura apresentada no referencial teórico, uma vez que as políticas de dignidade menstrual no Brasil tendem a concentrar-se na distribuição de insumos, com baixa incorporação de estratégias pedagógicas ou educativas estruturadas (Prado, 2024; Duarte et al., 2025). Desse modo, essa dimensão aparece nos normativos mais como diretriz complementar do que como eixo efetivamente estruturado da política pública.

Pesquisas da área da Educação demonstram, em contrapartida, que ações pedagógicas ou educativas, como rodas de conversa e atividades participativas, contribuem significativamente para a ampliação do conhecimento, o fortalecimento do autocuidado e a desconstrução de tabus associados à menstruação, sendo apontadas como estratégias relevantes para a promoção da equidade no ambiente escolar (Morais, 2024; Prado, 2024; Duarte et al., 2025).

Além disso, estudos internacionais indicam que a combinação entre acesso a insumos e educação menstrual tende a produzir melhores resultados em termos de bem-estar, redução do estigma relacionado à menstruação e assiduidade escolar (Hennegan; Montgomery, 2016; Gbogbo et al., 2025). Dessa forma, a limitada estruturação normativa observada nos municípios analisados restringe o potencial das políticas públicas de atuarem de forma preventiva, formativa e integrada por meio de estratégias pedagógicas ou educativas.

Nota-se que os municípios reconhecem formalmente a importância da educação menstrual ao trazerem elementos da área, mas incorporam essa dimensão de maneira pouco estruturada nos instrumentos normativos, sem definição de mecanismos concretos de execução ou integração sistemática com as práticas educacionais.

4.5 Articulação com a política educacional municipal

A incorporação limitada da dimensão educacional também se evidencia na articulação entre as políticas de dignidade menstrual previstas nos normativos analisados e as políticas educacionais municipais. Os documentos não englobam referências a políticas educacionais estruturadas relacionadas à temática, expondo que não há uma integração sistematizada.

Os decretos de Uberlândia e Uberaba apresentam indícios de articulação institucional potencial, sobretudo pela atribuição de responsabilidades à Secretaria Municipal de Educação. No caso de Uberlândia, o decreto orienta o fornecimento de absorventes higiênicos por meio do órgão, além de outras ações, como o acompanhamento da frequência e permanência de estudantes contempladas pela política e a possibilidade de edição de normas complementares. Embora essas previsões indiquem maior aproximação da política com a estrutura educacional municipal, os mecanismos de integração permanecem pouco detalhados no normativo.

Já em Uberaba, observa-se maior nível de organização institucional da política. O decreto prevê a realização de palestras e cursos, elaboração e distribuição de cartilhas e folhetos, além de intervenções nas unidades de ensino no âmbito da saúde. Também consta como atribuição da Secretaria Municipal de Educação o monitoramento da distribuição de absorventes higiênicos nas unidades escolares. Isto é, Uberaba apresenta definição mais clara de competências entre os órgãos envolvidos, conferindo maior densidade normativa à articulação intersetorial da política. Há, também, a menção ao Plano Municipal para Garantia da Dignidade Menstrual e a Política Municipal de Conscientização sobre a Menstruação e a Disponibilização de Absorventes Higiênicos, mas a integração com uma política educacional propriamente estruturada ainda não aparece de forma sistematizada.

Em Araxá, por outro lado, essa dimensão aparece de forma mais limitada, não sendo possível identificar mecanismos consistentes de integração com a política educacional municipal. O normativo concentra a atuação da política de

dignidade menstrual no Poder Executivo Municipal de maneira genérica, sem detalhamento de competências específicas a órgãos educacionais ou previsão de articulação institucional.

No caso da temática em voga, a integração com a política educacional assume particular relevância, uma vez que o ambiente escolar constitui espaço estratégico para ações, enfrentamento de desigualdades e promoção da permanência escolar (Prado, 2024). Ainda assim, mesmo no município com maior detalhamento, a integração com a política educacional permanece sem previsão de inserção mais ampla da temática nas diretrizes pedagógicas ou no planejamento educacional municipal. Além disso, cabe citar que a literatura aponta a importância da articulação entre diferentes setores governamentais nesse âmbito, devido ao caráter multidimensional da pobreza menstrual (Prado, 2024).

Nesse contexto, observa-se, também, que os municípios analisados apresentam diferentes níveis de institucionalização da articulação intersetorial. Araxá não especifica órgãos responsáveis pela implementação da política, concentrando genericamente a atuação no Poder Executivo Municipal. Uberlândia, por sua vez, atribui papel mais central à Secretaria Municipal de Educação, mas também prevê apoio de outros órgãos municipais, como as secretarias de Governo e Comunicação, Desenvolvimento Social e Saúde. Já Uberaba detalha de forma mais explícita as atribuições das secretarias de Educação, Desenvolvimento Social e Saúde, uma vez que esses órgãos integram formalmente o Plano Municipal para Garantia da Dignidade Menstrual.

De acordo com Pires e Gomide (2016), a efetividade das políticas públicas depende da capacidade de coordenação entre diferentes setores e níveis de governo. Nesse sentido, a ausência de arranjos institucionais claros limita a capacidade de estruturação integrada da política de dignidade menstrual.

4.6 Grau de estruturação normativa da dimensão educacional

Percebem-se, portanto, diferenças relevantes entre os municípios no que se refere ao grau de estruturação normativa da dimensão educacional nas políticas de

dignidade menstrual. Embora os três municípios apresentem instrumentos formais relacionados à temática, observam-se distintos níveis de especificação, quando comparados, quanto à definição de diretrizes, objetivos, procedimentos e etapas de execução, responsabilidades institucionais, financiamento, meios de implementação e mecanismos de monitoramento ou avaliação das políticas.

Em comum, os normativos analisados apresentam assertividade em seus contextos, diretrizes e objetivos. Em termos comparativos, Uberaba apresenta maior densidade normativa, contando com dois instrumentos complementares. O decreto regulamentador estabelece atribuições específicas e mais detalhadas para os órgãos envolvidos, prevê ações pedagógicas ou educativas nas unidades de ensino, orienta procedimentos relacionados à distribuição de absorventes higiênicos e apresenta sinalização de procedimentos operacionais. Também há previsão expressa de que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos envolvidos.

Já Uberlândia apresenta nível intermediário de estruturação normativa. O decreto delimita o público-alvo, vincula a política ao ambiente da rede pública municipal de ensino e propõe ações pedagógicas ou educativas. O documento também estabelece critérios de elegibilidade vinculados ao CadÚnico, prevê fornecimento mensal dos absorventes e atribui algumas competências específicas aos órgãos envolvidos, além de indicar que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das dotações constantes do orçamento municipal. Contudo, em comparação à Uberaba, o normativo apresenta menor detalhamento quanto aos procedimentos de execução.

Araxá, por sua vez, apresenta um desenho normativo mais genérico, marcado por diretrizes amplas e ausência de especificação de mecanismos de implementação. A lei estabelece orientações gerais para o fornecimento de absorventes higiênicos, além de determinar que as dotações necessárias à execução da política sejam incluídas nas leis orçamentárias do município. Além disso, não aprofunda a dimensão educacional e não traz detalhamentos sobre competências institucionais específicas ou fluxos operacionais. Observa-se, nesse caso, reduzido nível de especificação normativa das iniciativas educacionais.

Em suma, os normativos analisados apresentam limitada especificação quanto aos procedimentos concretos de operacionalização da dimensão educacional. Contudo, as diferenças observadas entre os municípios refletem distintos níveis de institucionalização da política pública, entendida como o grau de incorporação das ações às estruturas formais do Estado (Pires; Gomide, 2016). Enfatiza-se que o desenho normativo das políticas orienta formas de atuação estatal e estrutura as possibilidades de operacionalização, impactando implementação e resultados (Howlett, 2011; Lascoumes; Le Galès, 2007). Políticas mais institucionalizadas tendem a apresentar maior estabilidade, previsibilidade, continuidade e capacidade de implementação. Por outro lado, normativas mais genéricas ampliam a discricionariedade na execução (Howlett, 2011; Pires; Gomide, 2016; Salinas, 2012).

Observa-se, também, que nenhum dos instrumentos analisados estabelece dispositivos estruturados de monitoramento ou avaliação das ações previstas. Embora alguns normativos mencionem acompanhamento da frequência escolar ou prevenção da evasão, não há definição de indicadores, metas, critérios de avaliação ou indicadores formais de mensuração relacionados à dimensão educacional da política, como índices de frequência ou permanência escolar e desempenho das estudantes beneficiadas.

Essa ausência é relevante do ponto de vista analítico, pois reduz a capacidade normativa de acompanhamento e institucionalização dos meios de avaliação da política pública. Conforme argumentam Howlett, Ramesh e Perl (2013), processos de monitoramento e avaliação constituem elementos importantes do ciclo de políticas públicas, especialmente para a produção de informações capazes de subsidiar ajustes institucionais e aperfeiçoamentos.

4.7 Síntese analítica dos resultados

A análise comparativa dos instrumentos normativos relacionados à dignidade menstrual nos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG) evidencia que, embora haja convergência no reconhecimento da dignidade menstrual como

problema público, existem diferenças relevantes na forma como a dimensão educacional é incorporada ao desenho normativo das políticas analisadas. O Quadro 2 sistematiza os resultados obtidos a partir da aplicação da matriz analítica construída para a pesquisa, contemplando as cinco categorias definidas.

Quadro 2 - Aplicação da matriz de análise da dimensão educacional nas políticas de dignidade menstrual

CATEGORIA ANALÍTICA	ARAXÁ (Lei nº 7.593/2021)	UBERABA (Lei nº 13.557/2021 + Decreto nº 4.887/2023)	UBERLÂNDIA (Decreto nº 19.452/2021)
1. Referência ao público estudantil	SIM - Estudantes da rede municipal de ensino são citadas entre o público da política, sem aplicação de diretrizes específicas.	SIM - Estudantes da rede municipal de ensino são explicitamente mencionados entre o público da política, incluindo nível de ensino.	SIM - Estudantes da rede municipal em situação socioeconômica de vulnerabilidade são público-alvo da política.
2. Previsão de ações no contexto escolar	NÃO - Previsão de distribuição de absorventes e ações educativas, sem menção explícita das escolas como espaço estruturado.	SIM - Previsão de ações diretamente nas unidades escolares, incluindo distribuição de absorventes e atividades educativas.	SIM - Previsão de ações educacionais e vinculação focalizada na rede municipal de ensino, sem pontuação estratégica das escolas.
3. Existência de estratégias pedagógicas ou educativas	PARCIAL - Menção genérica a palestras, cursos e materiais informativos, sem estruturação pedagógica sistemática.	PARCIAL - Explicitação de ações educativas e de conscientização, mas sem estruturação pedagógica sistemática.	PARCIAL - Explicitação de ações educativas e de conscientização, mas sem estruturação pedagógica sistemática.
4. Articulação com a política educacional municipal	NÃO - Sem menção direta de integração com órgãos da educação, programas, planos ou políticas da educação municipal.	PARCIAL - Menção de órgão municipal de educação, plano governamental e ações em escolas, mas sem vinculação à política educacional própria.	PARCIAL - Menção de órgão municipal de educação e ações em escolas, mas sem vinculação à política educacional própria.
5. Grau de estruturação normativa da dimensão educacional*	BAIXO - Baixo detalhamento, marcado por ausência de competências distribuídas, procedimentos e meios de implementação.	ALTO - Maior detalhamento, com definição de competências distribuídas e previsão de procedimentos operacionais gerais.	MÉDIO - Intermediário detalhamento, com definição de ações e competências distribuídas, mas limitada especificação operacional.

*O grau foi definido de modo comparativo entre os três municípios analisados, sendo classificado em baixo, médio ou alto, e independente das demais categorias.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Por meio da combinação entre lei e decreto regulamentador, verifica-se que Uberaba apresenta maior nível relativo de incorporação da dimensão educacional em seus normativos, incluindo a aproximação da política pública com o contexto escolar, a distribuição de competências institucionais e a inclusão de procedimentos operacionais para a execução. Uberlândia demonstra nível intermediário de incorporação da dimensão educacional, sobretudo pela vinculação da política à rede municipal de ensino e pela delimitação mais específica do público estudantil. Araxá, por sua vez, possui menor nível de incorporação da dimensão educacional

com uma abordagem mais genérica, com menor detalhamento das ações e reduzida articulação institucional no campo educacional.

Observa-se a convergência na priorização de ações assistenciais voltadas à distribuição de absorventes higiênicos, enquanto a dimensão educacional é incorporada de forma mais limitada. Constata-se baixa institucionalização de estratégias pedagógicas ou educativas sistemáticas, limitada integração com a política educacional municipal e reduzida previsão de mecanismos de implementação e avaliação relacionados ao âmbito escolar. Os resultados indicam, assim, que as políticas municipais de dignidade menstrual ainda se encontram em estágio inicial de institucionalização da dimensão educacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar comparativamente de que forma a dimensão educacional é incorporada nos instrumentos normativos das políticas públicas de dignidade menstrual nos municípios de Araxá, Uberaba e Uberlândia (MG). A partir da análise documental realizada, verificou-se que, embora os três municípios reconheçam formalmente a dignidade menstrual como demanda pública, sua incorporação no campo educacional ainda ocorre de maneira limitada e heterogênea.

As políticas analisadas se estruturam predominantemente a partir de uma lógica assistencial, centrada na distribuição de absorventes higiênicos – isto é, na mitigação imediata da privação material –, enquanto a dimensão educacional permanece menos institucionalizada. Reforça-se, entretanto, que políticas públicas de dignidade menstrual demandam abordagens intersetoriais e que o contexto escolar se configura como estratégico não apenas para a distribuição de insumos, mas também para o desenvolvimento de outras ações para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Apesar de os normativos englobarem o público estudantil e, em alguns casos, o ambiente escolar, ainda são limitadas as previsões de estratégias pedagógicas ou educativas sistematizadas, de integração estruturada com a política

educacional municipal, de mecanismos operacionais claros e de instrumentos de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas.

A análise comparativa também demonstrou diferentes níveis de estruturação normativa entre os municípios. Uberaba apresentou maior densidade normativa relativa, sobretudo pela combinação entre lei e decreto regulamentador e pela definição mais clara de competências institucionais e procedimentos operacionais. Uberlândia apresentou incorporação intermediária da dimensão educacional, especialmente pela vinculação da política à rede pública municipal de ensino e pela delimitação mais específica do público estudantil. Já Araxá apresentou formulação mais ampla e genérica, com menor detalhamento das ações no campo educacional e reduzida articulação institucional.

A principal contribuição desta investigação incide, justamente, na análise comparativa de como a dimensão educacional está (ou não) incorporada nos normativos municipais. Além disso, este estudo amplia o debate sobre a política de dignidade menstrual ao aproximá-lo das discussões sobre direito à educação, permanência escolar e equidade educacional. Do ponto de vista da gestão pública, sugere-se o fortalecimento da dimensão educacional nas políticas públicas de dignidade menstrual, sobretudo quanto à institucionalização de meios de implementação e mecanismos de monitoramento capazes de acompanhar os impactos sobre indicadores como frequência, permanência e desempenho escolar. Ademais, a matriz analítica desenvolvida nesta pesquisa constitui uma ferramenta passível de aplicação em outros municípios, podendo subsidiar análises comparativas, diagnósticos institucionais e processos de revisão ou elaboração de normativos voltados à dignidade menstrual.

Como limitação, destaca-se que a pesquisa se concentrou exclusivamente na análise normativa, não contemplando a implementação prática das políticas nem a avaliação de seus efeitos concretos nos contextos escolares. Além disso, o recorte empírico restrito a três municípios não permite generalizações para o conjunto dos municípios brasileiros, embora tenha se mostrado adequado aos objetivos comparativos propostos.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se ampliar o recorte geográfico, incluindo municípios de diferentes estados e portes populacionais, bem como investigar a implementação dessas políticas por meio de estudos de caso e entrevistas com gestores públicos, profissionais da educação, estudantes e demais atores envolvidos, buscando compreender como os normativos se materializam no cotidiano escolar e quais são seus efeitos sobre as experiências educacionais. Também se mostra relevante analisar aspectos relacionados ao financiamento das políticas, aos arranjos intersetoriais entre educação, saúde e assistência social e à relação entre o desenho normativo e seus resultados concretos sobre indicadores educacionais, como frequência, permanência e aprendizagem.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.

ARAXÁ. **Lei nº 7.593, de 26 de agosto de 2021**. Dispõe sobre as diretrizes para as ações de promoção da Dignidade Menstrual e o fornecimento gratuito de absorventes higiênicos no Município de Araxá e dá outras providências, por uma Araxá mais humana, Araxá, MG, ago. 2021.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BELTRAME, Priscilla Braga et al. Pobreza menstrual e justiça social na escola pública: reflexões a partir de uma experiência do PIBID em Paulista (PE). **X ENALIC - Encontro Nacional das Licenciaturas; IX Seminário Nacional do PIBID**, 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, DF, out. 1988.

BRASIL. **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, DF, out. 2021.

DUARTE, Livia Denise Castro et al. Dignidade menstrual na adolescência: relato de experiência de um projeto extensionista com pré-adolescentes em vulnerabilidade social. **Interference Journal**, v. 11, n. 2, p. 6090-6105, 2025.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel; FERREIRA, Indira Grates; MARAFON, Danielle. Entre barreiras e direitos: a pobreza menstrual e seus impactos na escolarização de meninas. **Periferia**, v. 18, p. 0-31, 2026.

GBOGBO, Sitsofe et al. Menstrual health needs and educational outcomes among adolescent girls living in countries in sub-Saharan Africa: systematic review protocol. **BMJ Open**, v. 15, n. 5, p. 1-9, 2025.

GRIN, Eduardo; DEMARCO, Diogo; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais**. São Paulo: FGV, 2021.

HENNEGAN, Julie; MONTGOMERY, Paul. Do menstrual hygiene management interventions improve education and psychosocial outcomes for women and girls in low and middle income countries? A systematic review. **PLoS ONE**, v. 11, n. 2, p. 1-21, 2016.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies: principles and instruments**. New York: Routledge, 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.583, de 8 de março de 2023**. Regulamenta a Lei nº 23.904/2021, Belo Horizonte, MG, 2023a.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.904, de 3 de setembro de 2021**. Dispõe sobre a política de dignidade e saúde menstrual no Estado (Redação dada pela Lei nº 25075/2024), Belo Horizonte, MG, set. 2021.

MINAS GERAIS. **Resolução SEE nº 4.826, de 9 de março de 2023**. Institui o Programa Dignidade e Saúde em Ciclo nas escolas públicas da rede estadual de ensino de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2023b.

MORAIS, Janaina de Araujo. “Menstruação sem Tabu”: uma reflexão sobre a experiência com oficinas de educação menstrual em escolas e instituições públicas. **R@U**, v. 16, n. 2, p. 131-157, 2024.

PASCHOALINI, Zibeilde Ferreira Borges; PASCHOALINI, Marcello da Silveira. Menstrual and sexual health education in Brazil’s School Health Program: an experience report in medical education. **Frontiers in Public Health**, n. 14, p. 1-7, 2026.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais**. Brasília: IPEA, 2016.

PRADO, Isabel Cristina de Almeida. **Políticas públicas sobre a saúde menstrual no Brasil: olhares pelas lentes dos movimentos sociais da menstruação**. Mediações, v. 29, n. 1, p. 1-17, 2024.

PRIOLI, Karina Pereira; CARVALHO, Roberta dos Santos. Pobreza menstrual e evasão escolar: uma análise da falta de implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, v. 8, n. 1, 2023.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOMMER, Marni et al. A comparison of the menstruation and education experiences of girls in Tanzania, Ghana, Cambodia and Ethiopia. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, v. 45, n. 4, p. 589-609, 2015.

SUMPTER, Colin; TORONDEL, Belen. A systematic review of the health and social effects of menstrual hygiene management. **PLoS ONE**, v. 8, n. 4, 2013.

UBERABA. **Decreto nº 4.887, de 24 de novembro de 2023**. Regulamenta a Lei Municipal nº 13.557, de 16 de dezembro de 2021 que “Institui e define diretrizes para a Política Municipal de Conscientização sobre a Menstruação e a Disponibilização de Absorventes Higiênicos, e dá providências” para criar o Plano Municipal para Garantia da Dignidade Menstrual, Uberaba, MG, nov. 2023.

UBERABA. **Lei nº 13.557, de 16 de dezembro de 2021**. Institui e define diretrizes para a Política Municipal de Conscientização sobre a Menstruação e a Disponibilização de Absorventes Higiênicos, e dá providências, Uberaba, MG, dez. 2021.

UBERLÂNDIA. **Decreto nº 19.452, de 9 de novembro de 2021**. Regulamenta o disposto no § 2º do artigo 4º da Lei Federal nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, Uberlândia, MG, nov. 2021.

UNICEF. **Guidance on Menstrual Health and Hygiene**. New York: UNICEF, 2019

UNICEF; UNFPA. **Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdade e violações de direitos**. Brasília: UNICEF; UNFPA, 2021.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Declaração de Autoria e Uso de Inteligência Artificial

DECLARAÇÃO DE AUTORIA E USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Declaro que o presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é de minha **autoria**, tendo sido elaborado em conformidade com os princípios éticos da pesquisa científica, as normas institucionais da Universidade de Brasília e a legislação brasileira vigente.

Declaro, ainda, que todas as análises, interpretações, conclusões e recomendações apresentadas neste trabalho são de minha inteira responsabilidade intelectual, estando devidamente fundamentadas e referenciadas.

Quanto ao uso de **Ferramentas de Inteligência Artificial (IA)**, informo que:

( ) **não utilizei** ferramentas de IA durante a elaboração deste trabalho;
ou

(X) **utilizei** ferramentas de IA **exclusivamente como apoio**, sem prejuízo da autoria intelectual e da responsabilidade científica.

Quando utilizadas, as ferramentas de IA tiveram finalidade **auxiliar**, sendo empregadas para os seguintes fins:

( ) Apoio à organização de ideias e à estruturação do texto

(X) Revisão gramatical e aprimoramento da clareza linguística

( ) Sugestões de formatação e adequação às normas acadêmicas

( ) Apoio à compreensão inicial de conceitos teóricos, posteriormente verificados em fontes acadêmicas confiáveis

() Outros usos auxiliares (especificar): _____.

Declaro que nenhuma ferramenta de Inteligência Artificial foi utilizada para a **geração autônoma de conteúdo acadêmico original**, tais como análises e discussões de resultados, interpretações, conclusões ou recomendações, sem a devida revisão crítica, validação teórico-metodológica e responsabilização do(a) autor(a).

Declaro, por fim, estar ciente de que a prestação de informações falsas, a omissão de autoria ou a atribuição indevida de produção intelectual constituem práticas vedadas no meio acadêmico e **podem ensejar responsabilização nos termos da legislação brasileira**.

Por ser verdade, firmo a presente declaração.

Nome da discente: Amanda Rezende Lopes

Assinatura: gov.br Documento assinado digitalmente
AMANDA REZENDE LOPES
Data: 11/07/2026 11:38:01-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br