



Regulamentação dos direitos da lactante no MPTO: impacto de uma política pública institucional

Regulation of infant rights in the MPTO: impact of an institutional public policy

Regulación del derecho a la lactancia materna en el MPTO: impacto de una política pública institucional

Celsimar Custódio Silva¹

Octahydes Ballan Junior²

RESUMO

O presente artigo versa sobre a implementação de uma política pública institucional no âmbito do Ministério Público do Tocantins, consistente na regulamentação do direito à lactante. Iniciada de forma simples, foi durante o período agudo pandêmico da Covid-19 que a Administração Superior do MPTO conseguiu elementos necessários para modificar significativamente o tratamento dispensado à servidora/mãe que precisava de mais tempo para ficar com o filho e realizar a amamentação até que ele completasse o primeiro ano de vida, razão porque foram elásticas as hipóteses do teletrabalho, priorizando essas mães que se encontrassem com filhos menores naquela condição. Editada uma nova normativa, embora o número de mulheres beneficiadas com o instituto no ano de 2022 tenha diminuído, acredita-se que a sazonalidade dos eventos maternidade e lactância, aliado a uma necessidade de melhor divulgação interna desse benefício, poderá alcançar um número maior de mulheres no futuro. Todavia, a nova regulamentação, garantindo o direito mencionado, torna-se um marco definitivo na concretização de um direito social a essa classe de servidoras no Ministério Público tocantinense..

Palavras-chave: *Ministério Público; Aleitamento materno; Lactante; Regulamentação; Teletrabalho; Pós-pandemia.*

¹ Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Tocantins, desde Dezembro de 2010. Possui Pós-Graduação em Direito Agrário, pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA); Direito Penal e Processual Penal, pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); e Direito Processual Civil, pelo Instituto Damásio de Jesus.

² Doutor e Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Pós-graduado em Crime Organizado, Corrupção e Terrorismo (Universidade de Salamanca/Espanha), Estado de Direito e Combate à Corrupção (ESMAT), Direitos Humanos (Universidade Pablo de Olavide, Sevilha/Espanha), Direito Processual Civil (PUC Minas) e Ciências Criminais (UNAMA). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (FDF). Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Membro auxiliar do Procurador-Geral da República na Assessoria Jurídica Criminal no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6390176636396212>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4725-7965>.

ABSTRACT

This article is about an institutional public policy implementation of breastfeeding women. It began as a simple small project, during the acute pandemic period of Covid-19. At time the Superior Administration of the MPTO obtained the necessary elements to significantly modify the treatment given to the servant/mother who needed more time to stay with her child and breastfeed until he completed the first year of life which is why the hypotheses of teleworking were expanded, prioritizing those mothers who had minor children in that condition. A new regulation was edited, although the number of women benefiting from the institute in 2022 has decreased, it is believed that the seasonality of maternity and breastfeeding events, combined with a need for better internal dissemination of this benefit, may reach a greater number of women in the future. However, the new regulation, guaranteeing the aforementioned right, becomes a definitive milestone in the realization of a social right for this class of servants in the Tocantins Public Ministry.

Keywords: *Public Ministry; Breastfeeding; Lactating; Regulation; Telework; Post pandemic.*

RESUMÉN

Este artículo trata de la implementación de una política pública institucional en el ámbito del Ministerio Público de Tocantins, consistente en la regulación del derecho a la lactancia materna de las mujeres. Iniciado de manera simple, fue durante el período agudo de la pandemia Covid-19 que la Administración Superior del MPTO obtuvo los elementos necesarios para modificar significativamente el trato dado a la servidora/madre que necesitaba más tiempo para estar con su hijo y amamantar hasta cumplir su primer año. de vida, por lo que se ampliaron las posibilidades del teletrabajo, priorizando a aquellas madres que tuvieran hijos menores en esa condición. Se emitió una nueva norma, aunque el número de mujeres beneficiarias del instituto en 2022 ha disminuido, se cree que la estacionalidad de los eventos de maternidad y lactancia, combinada con la necesidad de una mejor difusión interna de este beneficio, podría llegar a un mayor número de mujeres en el futuro. Sin embargo, la nueva norma, que garantiza el citado derecho, se convierte en un hito definitivo en la realización de un derecho social para esta clase de servidores públicos del Ministerio Público de Tocantins.

Palabras clave: *Ministerio Público; Amamantamiento; Enfermería; Regulación; Teletrabajo; Después de la pandemia.*

Introdução

As dificuldades vivenciadas pela população de uma forma geral, em razão do advento da pandemia da Covid-19, tem sido algo muito desafiador para a humanidade, em todos os seus aspectos. No âmbito organizacional, seja na seara privada quanto nas instituições públicas, grandes foram os desafios surgidos nos quase dois anos de isolamento social, de reformulação de trabalho ou de sua adequação em meio às largas escalas de contaminação do novo Coronavírus.

Com isso, urgiu a necessidade imediata de adaptações globalizadas, passando-se a fazer tarefas diárias de uma forma outrora não experimentada. O que antes era improvável ou contava com um maior grau de dificuldade, passou a ser factível e viável.

Nesse contexto, a necessidade de dinamizar o trabalho em todos os seus aspectos, com vistas a não perder mão de obra, mas, ao contrário, aprimorá-la para os novos tempos que

se apresentam, fez com que grandes empresas privadas e, inexoravelmente, as instituições públicas, implementassem o teletrabalho em seus quadros funcionais, tendo sido esta a primeira e mais urgente política de ordem pública a ser enfrentada por gestores públicos e privados.

A dinâmica imprimida no contexto do trabalho desenvolvido no serviço público, pode-se afirmar, foi algo positivo trazido pela famigerada pandemia, uma vez que a produtividade tanto na área finalística quanto na área meio do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), teve considerável aumento, como demonstram os números divulgados pela instituição em sua página na *internet*³, pois em momentos anteriores o teletrabalho caminhava ainda muito módico, porque se tinha grande resistência de implementação dessa forma de desenvolver as atividades dentro de uma repartição pública, até mesmo pelo caráter contínuo que um órgão estatal traz consigo.

Com a obrigatoriedade das medidas sanitárias, dentre elas o isolamento social como forma eficaz de evitar o contágio e tentar frear a doença, o trabalho de casa passou a ser a regra. Os atendimentos à população, antes presenciais, tiveram que se adequar ao mundo virtual, passando-se a agendamentos com o cidadão, por meio de ligações e reuniões de videochamadas, sem esquecer as tradicionais formas de comunicação, como o *e-mail* e a ligação telefônica.

Também a forma de executar e gerenciar o trabalho tiveram que se ajustar a essa nova perspectiva, com reuniões virtuais entre as equipes, por meio de plataformas digitais, com uso imprescindível de ferramentas tecnológicas para melhor desenvolver e executar as tarefas diárias de maneira dinâmica, objetiva e eficaz.

É certo que, aos poucos, essas experiências de trabalho foram ganhando forma, com um aumento visível da produção no patamar de 15%, como acima mencionado. Ou seja, esse novo jeito de trabalhar, trouxe algo talvez inesperado para o corpo integrante das instituições, que foi uma melhoria na execução dos serviços, com considerável crescimento nas atividades desenvolvidas.

Passado o período mais crítico da pandemia, deu-se a necessidade do retorno gradativo aos postos de trabalho, presencialmente. De um modo geral, buscar essa normalidade de vida, o contato com colegas de trabalho, a rotina diária de sair de casa, enfrentar trânsito, faz parte do homem, como ser social que é.

Paralelo a esse tão sonhado retorno ao cotidiano de outrora, algumas necessidades nascidas com o momento pandêmico podem ter um efeito mais demorado e, quiçá, terem vindo para ficar, competindo aos dirigentes das instituições públicas o aperfeiçoamento de sua aplicação, com regras e diretrizes mais específicas, como é o caso do teletrabalho.

Sendo o teletrabalho uma realidade pós-pandemia, ainda que não se tenha em definitivo uma aplicação mais abrangente de quais servidores deverão ter preferência para aderi-lo,

3 BRASIL. Ministério Público do Estado do Tocantins. MPTO registra aumento da produtividade no regime de teletrabalho e contabiliza 95 mil movimentações em 100 dias. Disponível em: <https://www.mpto.mp.br/portal/2020/07/03/mpto-registra-aumento-da-produtividade-no-regime-de-teletrabalho-e-contabiliza-95-mil-movimentacoes-em-100-dias>. Acesso em: 24 abr. 2023.

não há dúvidas que a formatação de uma política pública inclusiva alcançará as mulheres lactantes, mães servidoras, terceirizadas, estagiárias, promotoras e procuradoras de Justiça, quaisquer delas que tenham filhos com menos de um ano de vida e que necessitam estar junto deles nessa fase inicial da vida infantil, não se olvidando que a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Ministério da Saúde recomendam aleitamento materno como único alimento do infante nos seis primeiros meses de vida e complementado até os dois anos ou mais⁴.

São mulheres que podem ter começado a gravidez no período pandêmico, terem até concluído o período de licença-maternidade e se veem obrigadas a voltar ao trabalho presencial, caso não exista uma regulamentação interna no órgão em que trabalhem. Decerto, a convivência do filho lactante com a mãe desde o nascedouro até o primeiro ano de vida é algo que exige muito da mãe, mulher e profissional, por todas as circunstâncias que traz esse acúmulo de funções, sendo crível a possibilidade de adoção de uma política pública institucional voltada para atender o teletrabalho ao caso dessa mãe, possibilitando uma convivência mais longa com o recém-nascido, como forma de expressar e materializar a dignidade da pessoa humana, além de priorizar o direito da criança de conviver mais com a mãe nesse primeiro ano de sua vida.

Destarte, problematiza-se, neste trabalho, quanto aos direitos das lactantes, quais os meios legais cabíveis e disponíveis pela Administração Superior do Ministério Público Tocantinense e seus impactos, perpassando não só pelo poder-dever institucional de estabelecer uma política pública viável para conciliar a necessidade da Administração Pública em manter em seus quadros essa força de trabalho da mulher, como também de adequá-la aos direitos da criança em poder ter a mãe mais próxima de si, sobretudo nos primeiros anos de vida, sem olvidar a necessidade de pensar na igualdade de gênero como verdadeira faceta do direito da pessoa humana.

No desenvolver desse estudo, além da pesquisa bibliográfica, utilizou-se a metodologia quantitativa de dados coletados junto ao Departamento de Gestão de Pessoas e Recursos Humanos do MPTO os dados relativos aos anos de 2018 até 2022, a partir dos quais foi possível mensurar a quantidade de mulheres que permaneceram afastadas presencialmente de suas atividades, em decorrência da necessidade de cuidar dos filhos em tenra idade, e também a importância de tal medida como política pública institucional.

A partir dessas informações obtidas, avaliar-se-á a efetividade de uma regulamentação mais flexível e abrangente para alcançar um maior número de mulheres que se encontram na condição de lactante e, com isso, usufruir de tal bem-estar, não se olvidando que a gravidez e, por conseguinte, o período de amamentação, é um evento cíclico e que foge do controle da Administração Pública.

4 BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde da criança: nutrição infantil – aleitamento materno e alimentação complementar. Brasília: Ministério da Saúde, 2009, Caderno de Atenção Básica, nº 23, p. 12. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_nutricao_aleitamento_alimentacao.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

1. O Ministério Público Brasileiro como instituição promotora de Direitos Humanos nos âmbitos externo e interno

Com o fim do período ditatorial militar no Brasil, a partir de 1985, inicia-se o processo de redemocratização, ocasião em que começa uma abertura política e reintegração das instituições, resgatando e ampliando as garantias individuais do cidadão.

A ruptura com o regime de exceção se dá com as eleições indiretas, recolocando um presidente civil para governar o país, após 21 anos de sucessivos governos militares. Mas é em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, com efetiva participação e representatividade social, que se tem o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil.

Não à toa, chamada de Constituição Cidadã, o texto originário traz em seu bojo vários anseios sociais de um povo pós-regime ditatorial, baseando-se, dentre tantos outros princípios, na dignidade da pessoa humana.

Com esse novo arcabouço constitucional, o Ministério Público aparece como a instituição vocacionada para a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, velando pelos direitos metaindividuais e os direitos individuais indisponíveis (CAMBI, 2021), de sorte que o art. 127 da Constituição Federal tem reflexo para além da atividade-fim da instituição, pois também há de ser aplicado todo esse regramento quando de sua atividade-meio, internamente, como provedor de políticas públicas institucionais voltadas aos seus integrantes.

1.1 A função constitucional do Ministério Público na promoção de direitos humanos em sua atividade-fim

A nova ordem constitucional, inaugurada em 1988, inseriu o Ministério Público no Capítulo IV, que trata das funções essenciais à Justiça e conferiu à Instituição um novo perfil, atribuindo-lhe a função de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127 e 129 da CR/1988).

Todavia, a história do Ministério Público remonta uma trajetória muito diversa da que se tem hodiernamente. Embora haja divergência sobre o real surgimento daquilo que se conhece por Ministério Público, credita-se sua origem ao modelo francês, aos chamados *les gén du roi*, com a edição das Ordenanças de 1302.

A figura então existente na França sofreu profunda evolução com o fim da Idade Média e o início do Estado Moderno, uma vez que os membros do Ministério Público deixaram de ser funcionários do rei para se tornarem combatentes da concentração de poderes nas mãos dos Monarcas.

Como se pode perceber, emerge nesse novo cenário semelhanças com o que vem a ser nos dias atuais o Ministério Público. Nessa toada, vale ressaltar que o Ministério Público brasileiro é, em sua essência, um dos mais *sui generis* no mundo, pois possui características próprias e peculiares, concentrando atuações diversas de outros modelos existentes. Embora

execute o papel tradicional na persecução penal, também atua como órgão de controle da Administração Pública, além da tutela do cidadão e seus direitos individuais indisponíveis, sem perder de vista a promoção dos direitos humanos, como um dos pilares do Estado de Direito, tendo a dignidade da pessoa humana como um fundamento último do Estado Brasileiro (ARANTES, 2019).

Surgido inicialmente com as Ordenações Manuelinas de 1521, seguido das Ordenações Filipinas de 1602, o Ministério Público no Brasil tinha no promotor de Justiça um verdadeiro fiscal da lei e de sua execução. Posteriormente, com o advento do Código de Processo Criminal de 1832, o promotor de Justiça ganhou a posição de “dono da ação penal”, sendo ele o agente público incumbido pela responsabilização criminal do infrator da norma penal.

Dentro desse cenário histórico, dois marcos temporais devem ser aqui destacados, pois retratam bem a evolução do Ministério Público. O primeiro, ainda na fase do Império, especificamente com a promulgação da Lei do Ventre Livre (Lei n 2.040 de 28 de setembro de 1871), quando conferiu-se ao Ministério Público a função de zelar pelos filhos livres das mulheres escravas, para que eles fossem registrados.

E, em 1979, com a edição do Decreto 83.540, o Ministério Público passou a ter legitimidade para propor ação civil para pleitear indenização por danos causados ao meio ambiente. Aliando-se a essa legislação, pode-se mencionar também as Leis Federais n 6.938/81 e n 7.347/85, as quais trouxeram grandes e importantes inovações quanto à tutela dos direitos metaindividuais, tendo no cidadão o maior beneficiário de tais implementações legislativas (DIAS, 2017).

Nesse panorama legal, desenhava-se um perfil inicial daquilo que veio a se tornar o Ministério Público brasileiro, aprimorado pela Constituição da República de 1988: titular da ação penal, fiscal da ordem jurídica e legitimado para a tutela dos direitos coletivos (em sentido amplo), em especial, a defesa dos direitos e garantias fundamentais, como os direitos sociais, direito da nacionalidade e direitos políticos, todos corolários do princípio da dignidade da pessoa humana.

Como cediço, com o advento da Constituição Cidadã de Ulysses Guimarães, tem-se um Ministério Público totalmente remodelado, desagregando-o do Poder Executivo, em termos de atuação, e aproximando-o em definitivo da própria sociedade.

Tanto isso é verdade que o texto constitucional trouxe em seção própria, no capítulo IV, “Das funções essenciais à Justiça”, o Ministério Público com *status* de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CR/88). A independência funcional, a unidade e a indivisibilidade foram-lhe asseguradas a título de princípios institucionais (§ 1º do art. 127 da CR/88), de modo que, num único artigo, reuniram-se os principais elementos para, numa sociedade democrática, trazer o novo perfil institucional, constitucionalmente assegurado.

Seguindo essa trilha, tem-se delineado o atual perfil constitucional do Ministério Público, trazendo em suas entranhas a necessidade de ser essencial à função jurisdicional do Estado, além de ser também fundamental à justiça. Não havendo palavras inúteis nos textos legais, mormente no constitucional, pode-se diferir essas duas expressões de forma singela como sendo, essa última, a ideia de ser o Ministério Público o propulsor daquilo que é justo, de algo virtuoso e equilibrado.

Valiosas são as lições de Leísa Mara Silva Guimarães para esse contexto, ao afirmar que:

[...] ser essencial à justiça é assumir o compromisso de promovê-la, o que significa, em apertada síntese, reduzir ou eliminar desigualdades, reconhecer e promover direitos e, principalmente, viabilizar o acesso à justiça, que compreende o acesso ao Poder Judiciário, mas não se restringe a este (GUIMARÃES, 2019, p. 42).

Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi (2021) lembram que junto com o Ministério Público no Capítulo IV da CF/88, como instituição essencial à Justiça, estão ainda a Advocacia Pública, Advocacia (Privada) e a Defensoria Pública, ressaltando suas diferenças e similitudes, para ao final arrematar que tais instituições, não obstante serem essenciais à Justiça, não são subordinadas entre si ou ao Poder Judiciário e não esgotam suas atuações apenas diante daquele Poder da República.

Por outra banda, o Ministério Público é essencial à função jurisdicional do Estado quando lança mão de sua missão vocacional de impulsionar o Poder Judiciário e quando assume o compromisso de auxiliar no aperfeiçoamento da atividade jurisdicional. Essas hipóteses são materializadas ao levar à apreciação judicial demandas tutelando os direitos de grupo (direitos metaindividuais), como também ao resolver internamente demandas dessa natureza, ou seja, no seu âmbito de atuação, consegue dirimir conflitos sem a necessidade de intervenção direta do Poder Judiciário, desafogando-o e contribuindo para sua maior eficiência e eficácia, promovendo a tutela de direitos independentemente da intervenção judicial.

Nessa perspectiva, assevera-se que a instituição Ministério Público encontra-se apta ao manejo de instrumentos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional para o alcance das finalidades traçadas pelo legislador constituinte, especialmente para a concretização dos direitos fundamentais.

Portanto, como afirma Lena Luciana Nunes Daher (2019), o Ministério Público “se destaca como precursor da transformação social necessária a assegurar o cumprimento dos objetivos fundamentais da República, transformação essa que se opera essencialmente pela concretização dos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional”.

A partir dessa contextualização histórica e legal, é preciso afirmar que o Ministério Público também tem papel de grande relevo *intramuros*, ao trazer, para si, a responsabilidade de ser agente transformador interno, traçando nos seus Órgãos da Administração Superior políticas públicas voltadas para o crescimento institucional e melhor qualidade de vida dos seus integrantes, no escopo maior de, a partir de análises fáticas e jurídicas, proporcionar as

adequações necessárias na legislação interna, perseguindo ideal do bem comum e equilíbrio entre o interesse público e o de seus integrantes.

Em última análise, o mesmo Ministério Público, que é promotor de direitos humanos na atividade-fim, deve igualmente ser promotor desses direitos na ordem interna, em sua atividade-meio.

1.2 A função constitucional do Ministério Público na promoção de direitos humanos em sua atividade-meio

No desempenho de bem cumprir seus misteres, a Administração Pública lança mão de poderes que lhes são conferidos pelo ordenamento jurídico, isso para que se possa realizar atividades em benefício da coletividade, razão pela qual a doutrina pátria entende ser um “poder-dever” como “obrigação imposta a autoridade de tomar providências quando está em jogo o interesse público” (MEDAUAR, 2006, p. 107).

Nesse cenário, desponta o poder regulamentar como meio hábil para dar efetividade e concretude à lei e, dessa forma, atender às necessidades e interesses da população. Em suma, é por meio do poder regulamentar, que o administrador público materializa os direitos e deveres previstos em determinadas leis, explicitando-as, preparando sua execução e até mesmo completando-as, se for o caso, sem, contudo, dela afastar-se, sob pena de incorrer em flagrante ilegalidade.

Nas sempre precisas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000), “insere-se, portanto, o poder regulamentar como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo” (DI PIETRO, 2000, p. 87).

O Ministério Público, como instituição dotada de autonomia administrativa, também possui o poder regulamentar e, dessa forma, tem o poder-dever de trazer balizas para seu melhor funcionamento interno.

Assim sendo, evidente que o Ministério Público também cumpre seu papel constitucional de velar pelo interesse metaindividual ou individual indisponível quando implementa no seu âmbito interno uma política pública voltada especificamente a melhorar a vida de mulheres lactantes, como também do próprio infante que necessita de maiores cuidados nesse início da vida, tudo isso no escopo de tutelar o direito da mulher, da criança e da própria Instituição, como expressão do direito à dignidade da pessoa humana.

Para isso, a Procuradoria-Geral de Justiça, como órgão da Administração Superior responsável pela gestão de pessoas, deve lançar mão de meios eficazes para, internamente, definir os instrumentos legais mais adequados à materialização desse direito.

Ao eleger a regulamentação *intramuros* do direito da lactante como uma de suas metas, é indubitável que a alta Administração Ministerial busca reconhecer a necessidade existente não só para a servidora mulher, senão para a própria criança e, além disso, para o contexto de valorização familiar como um todo, de fortalecer vínculos e dar efetividade à

dignidade da pessoa humana daquela entidade familiar, valores constitucionais inalienáveis pelo Ministério Público.

Desenvolver no âmbito institucional uma política pública de valorização familiar, assegurando à mãe um tempo maior de convivência com o filho recém-nascido, certamente trará maior conforto e tranquilidade para essa mulher no próprio desenvolver de suas atividades laborais, uma vez que o teletrabalho poderá facilitar a concentração na execução das tarefas a serem realizadas, sem que isso signifique a perda da qualidade ou diminuição da produtividade, ao contrário, trará benefícios de ordem material, organizacional e emocional para a mãe lactante.

2. A implementação de Política Pública Institucional para Lactantes no MPTO

Como assentado anteriormente, o poder regulamentar conferido ao Ministério Público enquanto instituição autônoma e independente, administrativa e financeiramente, possibilita que o gestor, representado especificamente pelo Procurador-Geral de Justiça, possa buscar meios adequados para implementar política pública no âmbito da Instituição, como forma de equalizar o interesse público ao interesse do administrado, no caso, da servidora ou membro que esteja em condição de lactante, com o fim último de promover os direitos humanos desse grupo.

2.1 Conceito de políticas públicas

A expressão “políticas públicas” tem sido corriqueiramente utilizada em textos acadêmicos, matérias jornalísticas escritas ou televisivas, de maneira mais ampla, genérica, sem, contudo, se aprofundar ou delimitar o real sentido e alcance da expressão, mormente quando há um debate acerca de temas políticos e sociais.

É certo que ao se mencionar “políticas públicas”, cria-se, se não direito, ao menos uma expectativa de direito envolvendo, de um lado, o poder público e, do outro, o cidadão, destinatário de um bem ou serviço a ser ofertado por um ente estatal.

Para melhor entender a origem e ontologia das políticas públicas, seus desdobramentos, trajetórias e perspectivas, vale trazer à colação as lições de Álvaro Crispino:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (CRISPINO, 2016, p. 17).

Dissecando a expressão, tem-se por política o entendimento simplório de ser a arte de governar, decidindo os conflitos e interesse de uma sociedade. Pública é aquilo que

pertence ao povo, à coletividade. Com efeito, poder-se-ia, nessa junção, dizer que política pública nada mais seria senão a ação governamental direcionada a atender à necessidade de uma comunidade.

Tentando trazer uma conceituação mais técnica, poder-se-ia afirmar que as políticas públicas são o conjunto de estratégias, ações e decisões tomadas por um governo com o fim último de solucionar problemas enfrentados por cidadãos, considerados graves e prioritários sobre outros temas que eventualmente aflijam aquela comunidade.

Maria Paula Dallari Bucci leciona que “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 241).

Ainda nessa esteira conceitual, importante se fazer menção à diferenciação trazida por Leandro Secchi (2021) acerca do que é problema público e política pública. Diz ele que o primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção.

Para o mencionado autor, tem-se um problema público quando determinada situação passa a incomodar uma gama de pessoas, afetando diretamente uma comunidade, de sorte que a política pública é a materialização de uma ação concreta no enfrentamento, diminuição e possível resolução daquilo que aflige a sociedade, ou seja, do problema público.

Trazendo esses conceitos para o foco deste trabalho, pode-se dizer que o avanço do período pandêmico, com a necessária instalação do teletrabalho como meio eficaz de frear a disseminação do vírus, deu início a uma nova forma de trabalho nas instituições públicas e privadas. A partir desse marco, quando do retorno às atividades laborais dentro desse “novo normal”, ao se constatar a possibilidade e viabilidade de permanência do trabalho remoto a algumas categorias ou grupos, viu-se, concomitantemente, um problema público e uma política pública para essa situação que se desenhava: estender às mulheres lactantes um maior lapso temporal para permanecerem em casa com seus filhos recém-nascidos, sem prejuízo da continuidade do serviço público.

Assim, a política pública institucional desenvolvida no âmbito da Administração Superior do Ministério Público tocantinense teve o condão de instituir e regulamentar o teletrabalho para mulheres que, vencido o prazo legal da licença-maternidade, ainda se viam com a inegável necessidade de continuar mais juntas de seus filhos recém-nascidos, razão porque se estabeleceu um parâmetro de idade mínima de até o primeiro ano de vida do infante para que este pudesse gozar da presença materna de forma mais efetiva e constante.

Ao eleger essa política pública como prioritária dentro da Instituição, é certo que a alta Administração se baseou não só em critérios objetivos, consistentes no número de mulheres que precisassem estar mais tempo com seus filhos, alinhando-se a princípios legais e constitucionais, conferidos tanto pelo Estatuto da Criança e Adolescente, como do próprio texto Magno ao dar prioridade absoluta e proteção integral à criança, sobretudo no

seu primeiro ano de vida. Tal assertiva se faz em razão do próprio sistema constitucional vigente, como sendo verdadeira matriz para a consecução de políticas públicas, em especial para assegurar direitos sociais.

2.2 A amamentação como um direito social reconhecido no âmbito interno do Ministério Público tocantinense

O fundamento das políticas públicas está no reconhecimento dos direitos sociais, aqueles que se concretizam mediante prestações positivas do Estado. O Ministério Público enquanto instituição autônoma e independente, nos atuais moldes do texto constitucional, detém parcela do poder estatal, mormente quando se fala de auto-organização e gerenciamento, incumbindo-lhe, também no seu âmbito interno, ser o guardião do regime jurídico e do Estado Democrático de Direito (CAVALCANTE FILHO, 2017).

É nesse cenário que floresce o poder-dever do Ministério Público de instituir política pública no âmbito de sua administração, tão logo tenha detectado um problema público de relevo e que, dentro do seu critério discricionário, possa implementar ações efetivas capazes de sanar aquela situação.

A formação de uma política pública envolve: a) o processo de identificação dos problemas a serem tratados; b) o estabelecimento de uma agenda e propositura de soluções, abrangendo a realização dos estudos multidisciplinares necessários; c) a especificação dos objetos que se pretende alcançar; d) a indicação dos melhores modos de condução da ação pública.

Como asseverado acima, passada a fase pandêmica mais crítica e com o retorno do trabalho presencial, levando-se em consideração as regras sanitárias ainda vigentes, em especial aquelas relativas à proteção de determinados grupos mais vulneráveis, a Administração Superior do Ministério Público entendeu adequado e oportuno o momento para regulamentar o teletrabalho, estendendo-o àquelas servidoras públicas integrantes do MPTO que estivessem em situação de lactância.

Com tal medida, por meio de Ato Regulamentar da Procuradoria-Geral de Justiça, aquelas mães que tivessem findado o período da licença-maternidade e cujos filhos não tivessem ainda completado o primeiro ano de vida, seriam alcançadas, preferencialmente, pelo teletrabalho. Vale ressaltar que, até então, o teletrabalho regulamentado no âmbito institucional era muito incipiente e não contemplava situações afetas às mulheres lactantes.

O conceito de família vem aos poucos se modificando na sociedade, seja no que se refere à sua estrutura, como também relacionado a seus membros. Nesse aspecto, destaca-se o importante papel desenvolvido pela mulher ao ingressar no mercado de trabalho, gerando, inexoravelmente, uma melhoria na renda familiar.

A maternidade rompe barreiras e vai além do ambiente familiar, sendo o aleitamento materno um dos grandes desafios para a mulher lactante, que tem a necessidade de retornar ao ambiente familiar, sem perder de vista os cuidados dispensados ao filho recém-nascido. O aleitamento materno é, sobretudo, um ato de interação entre mãe e filho, gerando um

vínculo afetivo que transcende a questão física e biológica, sendo um ato de amor e doação entre ambos. Assim, cria-se a obrigação do poder público de garantir à mulher o direito de amamentar, conferindo à família a importante tarefa de reforçar esse laço entre mãe e filho.

Nesse contexto, tem-se que o direito à amamentação pode e deve ser encarado como verdadeiro direito social, fundamental para concretizar a dignidade da pessoa humana, aqui abrangendo tanto a mãe quanto o infante. Basta lembrar que a Constituição Federal garantiu a licença-maternidade à mãe, possibilitando que ela intensificar esse cuidado com a criança, antes mesmo do nascimento, num lapso temporal total de 120 dias, a iniciar-se, em regra, no último mês de gestação, proibindo a dispensa dessa mulher, mãe e lactante nesse período.

Ainda deve ser mencionado que o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao adotar a doutrina da proteção integral da criança e adolescente, confere ao infante todos os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, dentre os quais se insere o direito de ser amamentado, como assim determina o art. 9º da mencionada legislação.

Nesse panorama, o Ministério Público reconheceu a fundamental importância de adequar a necessidade da amamentação para o desenvolvimento da criança, aliando ao retorno da atividade laboral da mãe, sem, contudo, afastar um do outro, criando a possibilidade de iniciar o teletrabalho logo após a licença-maternidade até que a criança venha a completar o primeiro ano de vida, sendo ainda uma medida salutar de fortalecimento dos vínculos entre a mãe e a criança.

2.3 Análise da política pública para a lactante implementada no MPTO

A crescente participação feminina no mercado de trabalho e, no caso em análise, no serviço público, fez com que aos poucos o Ministério Público tocantinense despertasse para uma realidade: as mães lactantes necessitam de maior tempo para conviver com seus filhos, em especial no primeiro ano de suas vidas.

Essa medida possibilita um entrosamento maior entre mães e filhos, gerando um ambiente familiar mais propício, reinserindo a mulher no trabalho de forma mais tranquila e buscando ainda fortalecer os laços com sua profissão, sem perder a qualidade e o empenho, seja em casa, seja no ambiente laboral (NEVES, 2016). Almeja-se com isso um equilíbrio entre o interesse público e o privado.

Nesse contexto, ainda em 2018 editou-se o Ato PGJ n. 7, de 23 de janeiro de 2018⁵, que, dentre outros aspectos, regulamentou a jornada de trabalho reduzida, diminuindo em uma hora a carga horária em favor de servidoras lactantes. Assim diz o art. 4º, IV e § 4º do Ato 07/2018:

Art. 4º. Poderá ser concedida jornada especial de trabalho para:

[...]

IV – servidora lactante ou não, com filho de até 1 (um) ano de vida.

⁵ Dispõe sobre registro, controle de frequência, flexibilização de horário e banco de horas dos servidores do Quadro dos Serviços Auxiliares do Ministério Público do Estado do Tocantins, e dá outras providências.

§ 4º A servidora ao retornar de licença maternidade terá a jornada de trabalho diária reduzida em 1 (uma) hora, mediante acordo prévio com a chefia imediata, para que possa amamentar e/ou realizar outros cuidados necessários à criança até completar um ano de vida, devendo ser efetuada a respectiva comunicação ao Departamento de Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento, que adotará os acertos devidos no sistema de ponto.

Em seguida, foi editado o Ato n. 11, de seis de fevereiro de 2018, que regulamentou o teletrabalho no âmbito do MPTO, também trazendo no seu art. 8º, “c”, a possibilidade dessa modalidade para as mães/servidoras lactantes, com filho de até 1 ano de vida, *verbis*:

Art. 8º. O regime de teletrabalho só poderá ser deferido aos servidores da atividade-fim:

[...]

c) lactantes até o primeiro ano de vida do filho.

Ocorre que ambas as legislações apontadas, embora de grande relevo para essa temática, ainda estavam muito insipientes no contexto geral. O Ato n. 07/2018 limitou-se a conceder 1 hora a menos na sua carga horária para que a mãe lactante ficasse com seu filho, mediante acordo prévio com a chefia imediata. O segundo diploma legal, Ato n. 11/2018, estendeu o benefício do teletrabalho apenas para as servidoras da atividade-fim, ou seja, somente as mães lactantes que estivessem vinculadas a uma Promotoria ou Procuradoria de Justiça poderiam ser alcançadas com tal modalidade de trabalho remoto.

Dados obtidos junto ao Departamento de Gestão de Pessoas e Recursos Humanos do MPTO apontam que, no ano de 2018, 14 mulheres foram beneficiadas com a redução da carga horária, entre servidoras efetivas e comissionadas, não tendo sido registrado nenhum pedido de servidoras para o regime de teletrabalho.

No ano de 2019, esse número foi de 11 mulheres que, por estarem em situação de lactância, optaram pela redução da carga horária, sendo apenas duas servidoras as que ingressaram no teletrabalho.

Vale observar que no auge da pandemia da Covid-19, compreendido entre os meses de março a meados de agosto de 2020, o teletrabalho tornou-se medida eficaz para a contenção da proliferação da doença, impondo a todos os servidores o dever de realizar suas atividades laborais de dentro de casa, instalando o chamado *home office*. Com o arrefecimento da doença no segundo semestre desse último ano e o retorno gradual das atividades presenciais, contabilizou-se que nove servidoras permaneceram em teletrabalho, em razão das suas condições de mães lactantes.

Em 2021, 11 servidoras conseguiram a carga horária reduzida e/ou entraram em regime de teletrabalho com base na legislação até então vigente.

Abrandada a situação e ultrapassado o período mais crítico, percebeu-se que as tarefas outrora realizadas exclusivamente no ambiente de trabalho poderiam ser desempenhadas de casa, sem que se perdesse a qualidade do serviço e tampouco implicasse na diminuição da produtividade; ao contrário, ambos critérios, qualidade e quantidade, tiveram aumento considerável nesse momento, como já demonstrado acima.

Diante desse momento de crise, surgiu o cenário ideal para analisar a possibilidade de se aperfeiçoar o teletrabalho e consolidá-lo como uma ferramenta de política pública institucional do MPTO, seja para conferir uma maior flexibilidade nas hipóteses de cabimento e abranger servidores de diversas áreas e departamentos da instituição, seja para melhor instrumentalizar a política pública do aleitamento materno que já vinha sendo modicamente instituída, conferindo maior dignidade à mãe lactante e ao seu filho no primeiro ano de vida, tão logo se finde o período da licença-maternidade.

Assim, editou-se nova regulamentação para o teletrabalho, materializada no Ato PGJ nº 21, de 1º de abril de 2022⁶, ocasião em que o instituto foi tratado de forma mais ampla e completa, albergando situações outrora não previstas, dentre elas, destaca-se a possibilidade de concessão do teletrabalho a todas as servidoras em estado de lactância, independentemente de sua lotação, se atividade-meio ou fim.

Após esse marco, tem-se no MPTO um verdadeiro divisor de águas entre aquilo que se imaginava e o que efetivamente ocorreu com a experiência do teletrabalho, propiciando à Administração Superior rever pontos de grande relevo para a implementação de forma mais sedimentada dessa modalidade de trabalho e, com isso, inserir a mãe lactante como uma das prioridades para se obter o teletrabalho, como prevê o art. 8º da suso mencionada normativa interna⁷.

Registre-se, que em 2022, seis servidoras lactantes ingressaram no teletrabalho devido a essa condição especial, já sob a égide da novel legislação interna.

Embora se observe que, não obstante a edição de normativa interna mais ampla na regulamentação do direito da lactante a partir do ano de 2022, nesse mesmo período o número de mulheres beneficiadas acabou diminuindo em relação aos anos anteriores por circunstâncias alheias à vontade da Administração Superior.

Tal fenômeno pode ser explicado levando-se em consideração os próprios requisitos para sua concessão, uma vez que a maternidade e a necessidade de amamentação da criança são fatores sazonais.

Outrossim, embora o Ato PGJ 021/2022 tenha sido regularmente publicado nos meios oficiais, com o retorno presencial das atividades laborais, as beneficiárias desse direito podem não ter alcançado o conhecimento da normativa em sua plenitude e, com isso, deixado de fazer o requerimento. Nessa perspectiva, importante que haja uma divulgação interna entre todos os integrantes do MPTO para que a norma expedida possa alcançar seu objetivo com maior completude.

Por oportuno, mencione-se que o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação n. 82, de 10 de agosto de 2021, orientando o Ministério Público brasileiro à adoção de medidas necessárias à proteção e ao fortalecimento da mulher no mercado de trabalho, mediante incentivos específicos à gestante e lactante.

⁶ Regulamenta o regime de teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins.

⁷ Art. 8º A concessão do teletrabalho deverá observar as seguintes diretrizes: [...] V – terão preferência para adesão ao teletrabalho os servidores: [...] c) lactantes, até o primeiro ano de vida da criança;

Outro destaque promovido pelo CNMP em 19 de dezembro de 2022, agora com a modificação no seu Regimento Interno, acrescentou o § 3º ao art. 53 para assegurar à lactante a preferência na ordem das sustentações orais nos julgamentos dos feitos incluídos em pautas das sessões do Plenário da Instituição.

Com essas orientações e modificações legais trazidas pelo poder regulamentar das instituições, a Administração Pública torna evidente a importância da discussão do tema, no escopo final de fortalecimento dessa política pública institucional.

Considerações finais

Nas linhas acima, buscou-se debruçar sobre a implementação de uma política pública institucional no seio do MPTO, consistente na regulamentação em favor da lactante, do direito, a partir de 2021, ao trabalho remoto de forma indistinta, até que o infante complete o primeiro ano de vida.

Se é possível afirmar que a pandemia da Covid-19 foi uma das piores crises sanitárias experimentadas no mundo no último século, imperioso se extrair também desse contexto algum tipo de aprendizado, para, em meio às turbulências vividas, realçar algo de frutífero de tudo isso.

Nesse sentido, o teletrabalho tem ganhado força e espaço dentro das instituições públicas e privadas, a partir da experiência obtida com a imposição do distanciamento social em todo o mundo, como meio eficaz contra a disseminação da doença. A partir dessa premissa, observando-se a viabilidade dessa nova forma de execução de tarefas, as empresas privadas e também as instituições públicas passaram a implementar o teletrabalho.

Definir a forma ideal para a implementação e melhoria do teletrabalho é uma tarefa complexa e que exigiu da Administração Superior do MPTO uma análise do quadro institucional como um todo, vislumbrando situações existentes e estudando a melhor forma de adequar essa realidade que se descortinava.

Assim, diante dos regramentos legais existentes e da necessidade de buscar melhorias na política institucional afeta às mães que se encontravam em período de amamentação, optou-se por essas servidoras quando do teletrabalho, permitindo que elas, após o período da licença-maternidade, desenvolvessem seus misteres em casa e ficassem com seus filhos até o primeiro ano de vida.

Sempre voltado para a tutela dos princípios constitucionais, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público buscou aplicar esse ordenamento jurídico intramuros, desenvolvendo uma política pública institucional que atendesse os interesses desse grupo de mulheres sem, contudo, afastar-se dos interesses primários de bem prestar um serviço público de qualidade aos cidadãos.

No Ministério Público do Estado do Tocantins, existia uma política institucional embrionária afeta às mulheres lactantes e que foi consideravelmente modificada, maturada durante a pandemia e aperfeiçoada em momento posterior, ao se perceber a viabilidade

dessa forma de trabalho durante os períodos mais críticos da doença, conseguindo a convergência dos interesses dos servidores e da instituição.

O que antes era apenas horário reduzido na carga horária diária ou um formato de teletrabalho muito restritivo, com a reformulação dessa política pública institucional, voltada para os direitos sociais, valorização da mulher e reinserção dela no mercado de trabalho, com vistas a minimizar os danos e impactos, em especial para o filho ainda de tenra idade, estabeleceu-se critérios mais abrangentes e facilitadores para a concessão do trabalho remoto, inclusive priorizando as mães em situação de lactância.

Com isso, atesta-se que a missão constitucional do Ministério Público tocantinense tem sido observada em sua inteireza ao utilizar instrumentos legais disponíveis para, no seu âmbito interno, promover a criação e aperfeiçoamento da política pública afeta aos direitos da lactante, consistente na oferta e regulamentação do teletrabalho para mães que tenham filhos de até 1 ano de vida, indo ao encontro, inclusive, de recomendações internacionais, como as da Organização das Nações Unidas, que orienta a amamentação como alimento obrigatório nos 6 primeiros meses de vida da criança.

A pesquisa revelou, também, que há necessidade de maior divulgação interna da regulamentação entre todos os integrantes do MPTO para que a norma possa alcançar seu objetivo com maior completude.

Por fim, considerando que o presente trabalho não esgota o tema ora abordado e, tendo em vista a necessidade de sempre buscar o aprimoramento de uma política pública firmada no âmbito institucional, permite-se, ainda, deixar aqui como reflexão, seja para melhorias do instituto, seja para futuras pesquisas, a extensão do teletrabalho em casos de adoção de filhos pelos integrantes da Instituição, como também a autorização, dentro de uma perspectiva ampliada do gênero, para afastamento temporário de mães e pais durante o trabalho diário, para materializar o direito à lactância da criança que dele necessite.

Referências

ARANTES, Rogério B. **Ministério Público, política e políticas públicas**. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019. p. 103.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde da criança: nutrição infantil – aleitamento materno e alimentação complementar**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009, Caderno de Atenção Básica, n. 23. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_nutricao_aleitamento_alimentacao.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Tocantins. **MPTO registra aumento da produtividade no regime de teletrabalho e contabiliza 95 mil movimentações em 100 dias**. Disponível em: <<https://www.mpto.mp.br/portal/2020/07/03/mpto->

registra-aumento-da-produtividade-no-regime-de-teletrabalho-e-contabiliza-95-mil-movimentacoes-em-100-dias>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. **Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **A Constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais** *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Org). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

CRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

DAHER, Lena Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: D'Plácido. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2000.

DIAS, Jefferson Aparecido. Ministério Público. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes Campilongo; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/189/edicao-1/ministerio-publico>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

GUIMARÃES, Leise Mara Silva. **Ministério Público resolutivo no enfoque do acesso à Justiça**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NEVES, Márcia Cristina Ananias. Amamentação: um direito que ultrapassa os limites da lei. **Revista dos Tribunais** [recurso eletrônico], São Paulo, n. 967, maio 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/105498/RTDoc%20%2016-6-28%2012_50%20%28PM%29.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ARANTES, Rogério B. Ministério Público, política e políticas públicas. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019.

SECCHI, Leandro. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. **Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais**. 2. ed. São Paulo: Mizuno. 2021.