DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AO MENOR AO BEM-ESTAR DO MENOR

FRANCISCO DE PAULA FERREIRA

Com o crescimento demográfico brasileiro e a defasagem entre os processos de urbanização e industrialização, o problema do menor já assume entre nós proporções de um drama escandaloso. Era urgente suplantar o método rotineiro de enfrentá-lo mediante a internação, que nem só não lhe atingia as causas como lhe acentuava os efeitos. A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor é uma esperança que surge, com nova visão do problema e novos métodos de ação: prevenir o abandono pela atuação junto à família e à comunidade; e planejar uma política realista de programas integrados renunciando a expectativa de um minucioso e impossível levantamento estatístico.

O PROBLEMA DO MENOR NO BRASIL

DENTRE os inúmeros problemas que afligem a Nação, o problema do menor é daqueles que mais têm sido objeto de discussões, polêmicas, campanhas e talvez o que mais tem sensibilizado a opinião pública, em virtude não só do elemento atingido — o menor — mas também da evidência de sua gravidade e extensão. Entretanto, carecemos até agora de estudos precisos, em âmbito nacional, que nos possibilitem um conhecimento concreto da realidade desse problema em tôdas as dimensões, características, incidência, correlações com a conjuntura sócio-econômica do país. Não

dispomos de dados estatísticos que permitam uma avaliação objetiva do fenômeno.

Dada a extensão continental do Brasil, a heterogeneidade do desenvolvimento de suas diferentes regiões, torna-se indispensável uma pesquisa exata, para que melhor e mais especificamente se possa elaborar os planos e programas necessários ao atendimento dessa situação. Mas, de tal maneira é evidente o volume impressionante de menores que carecem de condições mínimas indispensáveis ao seu desenvolvimento integral, que se torna inadiável um planejamento para responder de pronto aos aspectos mais graves da conjuntura.

Sabemos que o menor, por força de sua imaturidade, é o elemento mais imediata e diretamente atingido pelas profundas transformações sócio-econômicas que atravessamos. O ritmo acelerado em que elas se processam torna mais grave a situação. A família onde a criança deveria encontrar ambiente propício à sua proteção e desenvolvimento está sofrendo o impacto dessas mudanças, sem condições e meios de superá-las, o que acarreta desajustamento, desorganização, desagregação do grupo familiar, com as mais graves consequências para o menor.

Um dos aspectos dessas transformações é o acelerado processo de urbanização por que está passando o país. O Brasil, no período de 1941 a 1950, alcançou uma taxa de crescimento urbano de 79,2%,¹ taxa essa cujo ritmo, pelas estimativas feitas, não diminuiu. Todavia, êsse ritmo de urbanização, em nosso país, não é decorrência de igual ritmo de industrialização, de progresso. É, em grande parte, resultado do êxodo rural causado pelas condições desfavoráveis do meio agrário. Dada a desigualdade extrema de desenvolvimento entre as diferentes regiões do país, as áreas de maior progresso se constituem em pontos de atração para as populações das regiões mais atrasadas, determinando extraordinária mobilidade populacional que se traduz nas migrações internas.

¹ *Situação Social da América Latina*, Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 1965.

Os resultados dessas migrações, cujo volume pode ser avaliado pelos índices de crescimento urbano, são os mais diversos para o grupo familiar e principalmente para os menores.

Via de regra, famílias vindas do meio rural para o urbano, de regiões de baixo nível cultural para regiões mais desenvolvidas, industrializadas, não estão preparadas para se adaptar aos novos padrões de vida. Falta aos seus elementos habilitação profissional, não têm documentação legal para o trabalho, quase sempre estão em condições deficientes de saúde. São obrigados a desempenhar tarefas não qualificadas, mal remuneradas, a se valerem do subemprego. Além disso, a maioria dos elementos que constituem as famílias deslocadas são, quase sempre, menores que não estão em idade de trabalhar e, portanto, não produzem. A genitora vê-se obrigada freqüentemente a trabalhar fora do lar. Os filhos sofrem, de imediato, os efeitos dessa situação, ficando privados, total ou parcialmente, dos cuidados necessários ao seu desenvolvimento físico, mental, moral, educacional, social e espiritual.

Mesmo quando as famílias não chegam a se desagregar, sofrem desajustamentos que muitas vezes as incapacitam, por longos períodos, para cuidarem dos filhos.

Os menores constituem um grupo ponderável nessas migrações, pois a população do Brasil é extremamente jovem. O grupo etário de menores de 15 anos, por exemplo, representa 42,3% da população total.²

A incapacidade dessas famílias para atenderem os menores, até mesmo para sobrevivência, principalmente na faixa etária de 0 a 14 anos, que não é produtiva, faz com que sejam compelidas a abandonar os filhos de fato, ou a apelar para o internamento, que quase sempre equivale ao abandono. Se por um lado estamos desaparelhados de órgãos e entidades que auxiliem eficientemente as famílias desajustadas, por outro a mentalidade comum ainda vê no internato a solução única para resolver o problema do menor abandonado ou necessitado. Em consequência dessa

² Op. cit., pág. 102.

mentalidade, o menor é assistido como unidade isolada, sem atenderem ao binômio família-menor, com grandes prejuízos para a formação da criança e sem que se consiga diminuir a incidência do problema, pois se atende aos efeitos sem atingir as causas.

Obras auxiliares da família, como creches, semi-internatos, centros de orientação, parques infantis e outras, são em número diminuto. A ênfase é ainda o internato.

Não se pode negar que a assistência institucionalizada tenha representado uma fase na evolução da assistência ao menor, mas está superada, precisa sofrer modificações. Sabemos que em nosso meio ainda teremos, por muito tempo, ênfase numa assistência desse tipo, mas é inadiável iniciar a mudança, criar novas modalidades de assistência, reformar, readaptar o que já existe. Sabemos também que sempre haverá casos de menores para os quais será necessária a internação, em períodos variáveis de permanência. Tais são os casos de certos tipos de excepcionais, certos casos de infratores, ou casos em que a internação se imponha por peculiaridades regionais existentes no país. É preciso também que se compreenda que o internato não pode mais ser encarado em termos de asilo ou em termos de escola. Internatos para menores abandonados ou necessitados, quando não haja outro meio de atendê-los, precisam ser lares, o mais possível. De preferência não devem ter escolas, serviço médico, dentário, etc., mas devem proporcionar êsses serviços, valendo-se do que houver na comunidade. Em localidades desprovidas de recursos, quando fôr imprescindível criar êsses serviços dentro do internato, é preciso abri-los aos de fora, numa comunicação dinâmica com o meio externo.

Outro aspecto da assistência ao menor que é indispensável desenvolver com prioridade é a prevenção, pois, caso contrário, nunca se reduzirá o volume do problema.

Os menores precisam ser ocupados fora do período escolar, para complementá-lo com outras atividades, como iniciação à aprendizagem profissional, principalmente para o grupo etário de 12 a 14 anos, que geralmente fica relegado à ociosidade no tão discutido hiato nocivo.

Não podemos esquecer o grave problema da criança sem escola. Apesar de a taxa de matrícula no curso primário ter tido um crescimento ponderável, a maioria não o termina, apenas o inicia. Em 1960 o Brasil registrou a matrícula de 80,2 % da população em idade de escola primária. Constitui um grande progresso, pois em 1950 foram matriculados 50,4 % da mesma faixa populacional;³ todavia, êsse progresso é apenas aparente, de vez que somente 8 % dos matriculados completam o primário.⁴

O meio de minorar e procurar a resolução dos problemas apontados não deve e não pode ser apenas o internato, pois mesmo econômicamente a solução seria inviável, dado o elevado número que atingem.

Felizmente já se começa a sentir uma mudança de mentalidade em relação à complexidade do menor; já está havendo uma conscientização do que êle representa realmente e dos novos caminhos que é preciso tomar se se quiser preservar o futuro da Nação. Já se aceita a idéia de que novos métodos e processos se impõem para o tratamento do problema.

Ainda que esta mudança de mentalidade esteja longe do desenvolvimento desejável, já atingiu uma parte razoável das pessoas que lidam com menores, bem como dela já participa setor ponderável da opinião pública. Essa abertura para a mudança foi uma das condições que propiciaram a criação da F.N.B.E.M. O que êsse novo órgão sobretudo representa é uma tomada de posição, um rumo novo na orientação da assistência, em direção ao Bem-Estar do Menor.

O QUE É A F.N.B.E.M.

Em 1.º de dezembro de 1964 o Presidente da República sancionou a Lei n.º 4 513, que autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.

³ Op. cit., págs. 139 e 140.

⁴ *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social — 1963-1965, Síntese*. Presidência da República, pág. 90.

A novel entidade incorpora o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, devendo-se notar que sua competência vai muito além, pois a Fundação tem como objetivo primordial formular e implantar a política do bem-estar do menor em todo o país, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades encarregadas de executar essa política.

A criação do novo órgão consubstancia velha aspiração de quantos se desvelam em imprimir à política do bem-estar do menor diretrizes mais consentâneas com a relevância do problema. Com efeito, já em 1948, a Primeira Semana de Estudos do Problema do Menor, realizada em São Paulo, sob os auspícios do Tribunal de Justiça do Estado, recomendava que se instituísse um organismo de âmbito nacional, de preferência com o caráter de fundação, para coordenação de todos os programas destinados a promover o bem-estar do menor e a proteção à família. Já então se tinha nítida consciência de que não se pode dissociar o problema do menor do problema da família, pois não há menor abandonado, o que há é famílias desajustadas.

A administração da Fundação compreende os seguintes órgãos: Conselho Nacional, Conselho Fiscal, Diretoria e Comissões Regionais. O Conselho Nacional, poder supremo da Fundação, compõe-se de um presidente, de livre nomeação do Presidente da República, e de mais vinte e um membros. Entre estes, contam-se cinco representantes designados pelos Ministros da Justiça e Negócios Interiores, Educação e Cultura, Trabalho e Previdência Social, Agricultura e Saúde; um representante da Ordem dos Advogados do Brasil; doze representantes de entidades de âmbito nacional, das mais credenciadas no campo da educação e assistência ao menor, bem como da proteção e amparo à família, inclusive representantes das três confissões religiosas que contam com o maior número de fiéis no país (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Confederação Evangélica e Coletividade Israelita); finalmente, três pessoas de notório saber, escolhidas pelo Presidente da República, em lista triplíce apresentada pelo Conselho Nacional.

O mandato dos Conselheiros é de três anos, admitindo-se a reeleição. Anualmente, deve o Conselho ser renovado em um terço de seus membros.

A respeito das Comissões Regionais, cabe dizer que sua jurisdição geográfica será delimitada pelo Conselho Nacional entre os Estados e Territórios, e são órgãos a que competirá executar a política assistencial do menor, em consonância com as peculiaridades das áreas respectivas. Compor-se-ão de uma Diretoria e um Conselho Regional, fixando-se em quatro no máximo o número de membros da primeira, e sendo de seis a nove, o do segundo.

Eis, em linhas gerais, o que é e o que deve ser este verdadeiro "Ministério da Criança".

A Fundação já se encontra em plena atividade, tendo sido seu Conselho Nacional empossado pelo Presidente CASTELO BRANCO em 24 de maio de 1965. Ocupa a presidência o Dr. MÁRIO ALTENFELDER SILVA, conhecido pediatra, que há largos anos se dedica aos problemas do menor, tendo tido oportunidade de dirigir o Serviço Social dos Menores em seu Estado, durante o governo do Professor CARVALHO PINTO (1960-1962). O estatuto da Fundação, elaborado pelo Conselho Nacional, nos termos da lei, foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou pelo Decreto n.º 56 575, de 14 de julho de 1965. O Conselho já elaborou o próprio Regimento que, entre outras matérias, dispõe sobre a criação de sete Comissões Técnicas de caráter permanente.

POLÍTICA DO BEM-ESTAR DO MENOR

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor tem por objetivo básico, segundo vimos acima, formular e implantar no território brasileiro a política nacional de bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e o planejamento das soluções, bem assim a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem a mesma política.

Não cuidará o novo organismo apenas dos menores necessitados, abandonados e infratores, mas seus programas

devem avançar tanto quanto se evidencie necessário para prevenir e corrigir as causas de desajustamento.

Para a elaboração dessa política, já a própria lei indicou alguns princípios fundamentais.

Primeiramente, cumprir, na órbita de sua competência, os compromissos decorrentes de acôrdos internacionais que resguardem os direitos do menor e da criança, a que o Brasil tenha dado ou venha a dar sua adesão. Diz respeito êsse dispositivo, por exemplo, à Declaração dos Direitos da Criança, promulgada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em sua XIV Sessão, realizada há meia dúzia de anos (20 de novembro de 1959).

Em segundo lugar, vem o propósito de assegurar prioridade aos programas que visem a promover a integração do menor na comunidade inclusiva, especialmente por meio de: a) assistência na própria família; b) incentivo à adoção, nos casos previstos em lei; c) colocação familiar, em lares substitutos.

Uma outra ordem de diretrizes prescreve a incremento de: a) criação de estabelecimentos para menores, organizados em padrões semelhantes aos da convivência familiar; b) adaptação a tais características das entidades existentes, de modo que só se venha a admitir internamento de menores se faltarem instituições desse tipo ou por determinação judicial e, em qualquer caso, dentro de escala de prioridade a ser fixada pelo Conselho Nacional da Fundação.

Finalmente, propõe-se a Fundação a respeitar, no atendimento às necessidades de cada região, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção daquelas comunidades.

Numerosas são as finalidades que a lei atribui à Fundação:

I—Realizar estudos e inquéritos, bem como promover cursos, seminários e congressos e proceder ao levantamento nacional de dados e informações relativas ao menor.

II—Diligenciar a articulação, entre si, das entidades públicas e particulares de fins congêneres, em proveito comum das respectivas tarefas.

III—Propiciar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar.

IV—Opinar, quando solicitada pelo Presidente da República, por Ministro de Estado ou pelo Poder Legislativo, nos processos pertinentes à concessão de auxílios ou de subvenções, por parte do Governo Federal, a entidades públicas ou particulares.

V—Fiscalizar a execução de convênios e contratos celebrados nos termos do art. 12, *i*.

VI—Velar pelo rigoroso acatamento da política de assistência traçada por seu Conselho Nacional.

VII—Suscitar o interesse da opinião pública e a solidariedade de suas várias categorias na solução comunitária de problema do menor.

VIII—Proporcionar assistência técnica aos Estados, aos Municípios e a entidades públicas ou privadas que a solicitarem.

Ao mesmo tempo que se processam os contatos em várias regiões do país, certos trabalhos estão sendo realizados. Nos inúmeros entendimentos que se vão processando, não se perde oportunidade para apresentar a Fundação, interpretar seu programa, difundir certos princípios básicos, como, por exemplo, a integração do menor na comunidade, donde a preferência pelos cuidados ao menor no próprio lar ou em lares substitutos, em lugar de sua internação, que deve ser usada somente como recurso extremo, mesmo porque dados estatísticos irresponsáveis confirmam que, em média, 40% dos menores recolhidos a instituições fechadas não precisariam estar internados.

Aliás, não nos seria lícito concluir o presente tópico sem dizer que todos os trabalhos da Fundação serão baseados em planejamento. Este será precedido por pesquisas e levantamentos especiais que já estão sendo realizados. Nenhuma política poderia ser adotada prescindindo-se desse instrumento hoje vital em todo órgão técnico e em toda administração racional.

Folgamos assim em poder afirmar que a diretriz seguida pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor coincide inteiramente com uma das recomendações do Seminário

rio promovido pela UNICEF, no ano de 1964, em Bellagio, Itália, sobre o tema "A Criança e a Juventude no Planejamento para o Desenvolvimento". Nessa reunião, a que concorreu um grupo de técnicos de alto nível e em que o Brasil foi brilhantemente representado por HELENA IRACY JUNQUEIRA, nome por demais conhecido e que é um dos membros mais ilustres do Conselho Nacional da F.N.B.E.M., aprovou-se, entre outras, a seguinte premissa: "Cada país, disponha ou não de dados suficientes e de um organismo de planejamento, deveria elaborar uma política nacional em prol da infância e da juventude. Essa política deveria conter uma declaração acerca dos principais problemas com que se defronta a jovem geração e uma enumeração dos resultados que o país espera alcançar dentro de determinados prazos. Dever-se-ia também incluir um apêlo solicitando o apoio de todo o país e da população para a consecução destes objetivos".

Como critérios para o planejamento certamente se observará o que preconizaram os participantes do aludido Seminário, a saber: avaliações periódicas e sistemáticas da situação da infância e da juventude, a fim de identificar os problemas mais importantes, avaliar os resultados das primeiras medidas e formular de modo conveniente aquelas a que se há de prestar maior atenção.

Não há dúvida que os objetivos últimos de toda política em benefício da infância e da juventude geralmente melhor se expressam em valores sociais do que em termos quantitativos. Contudo, é necessário, às vezes, quantificar antes os meios do que os fins. O técnico em planejamento deve dispor do maior acervo possível de dados numéricos, ainda que aproximados e de caráter preliminar. Até o presente não se registraram esforços suficientes de modo a propiciar dados satisfatórios aos responsáveis pelo planejamento; urge, pois, que tais esforços sejam incrementados a fim de se corrigir essa situação. Com acêrto se proclama hoje que a educação e a preparação profissional constituem modalidades de inversão e o mesmo deveria ocorrer com a saúde, a alimentação e a assistência social.

A insuficiência de dados objetivos não nos deve, porém, desencorajar, porquanto não exclui a possibilidade de nos empenharmos em programas de ação. É nosso dever buscar superar os obstáculos, anular as distorções, romper os bloqueios. Neste particular, já se tornou habitual ouvir nas reuniões da Fundação esta alentadora recomendação: é preciso saber ver, atrás de cada papel, atrás de cada expediente, uma criança. Esta é a idéia que anima a cúpula da Fundação e que conquistará todo o quadro de seus auxiliares, desde o mais graduado ao mais modesto.

Na arrancada para que se prepara a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, será dominante a preocupação com sua dimensão nacional. Realizados os primeiros passos para a integração dos estabelecimentos na nova estrutura técnica e administrativa, pouco a pouco se irão descentralizando os programas de natureza propriamente executiva, passando para a esfera das Comissões Regionais e delegados em seguida à iniciativa particular ou a governos estaduais e locais, mediante a celebração de acôrdos e convênios. Alertada quanto à gigantesca tarefa que lhe incumbe e à amplitude geográfica de sua área de atuação, não se deixará absorver pelos reclamos das concentrações metropolitanas. Longe de confinar-se ao asfalto das capitais, cuidará de fazer chegar o efeito de seus esforços até os mais longínquos Municípios dêste imenso país. A prerrogativa legal de apreciar anualmente os planos de trabalho das instituições particulares, votadas ao bem-estar da família ou da infância e adolescência, sob pena de não lograrem estas quaisquer benefícios de ordem financeira da União, ajudará a Fundação a formar juízo bastante bem fundamentado acêrca das reais necessidades de cada região e de seus recursos assistenciais.

Inegavelmente, com a promulgação e a aplicação da presente Lei, o Governo brasileiro acaba de dar o mais importante passo na história do tratamento do problema do menor e no encaminhamento de suas soluções. Não é outra a razão, aliás, porque a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor tem sido saudada com otimismo, pelas esperanças que veio despertar na consciência nacional.

PROGRAMAS INTEGRADOS

Os acôrdos e convênios serão o grande instrumento de trabalho da Fundação. Como esta não é mais um órgão subvencionador, mas uma entidade de caráter normativo, de assistência técnica, seus recursos serão aplicados a título, não de subvenção, mas de cooperação financeira, o que é diferente. As disponibilidades serão aplicadas para: promover a elevação do nível de atendimento aos menores, atingidos pelo processo de marginalização; prevenção da marginalização de menores; estudos e pesquisas relacionados com o bem-estar do menor; formação e treinamento de pessoal de todos os escalões e de tôdas as categorias, visando a influir na opinião pública; equipamento técnico.

Mas, haveria grande risco de pulverização dos recursos postos à disposição da Fundação se esta promovesse uma aplicação indiscriminada dos mesmos. Com efeito, o único meio de limitar-se tal dispersão é condicionar a celebração de convênios à esquematização do projeto em termos de programas integrados, tendo em vista planos orgânicos que assegurem em cada área soluções globais.

Vale a pena demorarmo-nos um pouco no conceito de programas integrados. Sabemos que programa é um conjunto coordenado de projetos que devem ser executados em dada unidade de tempo, entendendo-se por projeto um conjunto operacional, de providências e atividades, visando a um mesmo objetivo, a serem executados em uma mesma área e dentro de determinada unidade de tempo.

Os programas integrados, além da vantagem de atenderem aos vários aspectos de dado problema, representado pelo objetivo central do convênio, em tórno do qual se aglutina uma série de objetivos subsidiários, prestam-se a suscitar e implantar hábitos de articulação das obras afins de cada área ou região, conjugando esforços, entrosando atividades, racionalizando trabalhos.

A concretização de um programa integrado supõe um mínimo de concentração demográfica e de estrutura social, principalmente no tocante aos recursos sociais da comunidade.

Acrescente-se que os programas integrados podem ser parciais, isto é, não abranger tôda uma área contínua, mas interessar apenas uma cadeia de serviços de iniciativa da mesma entidade. Neste caso, visando sempre à elevação dos níveis de atendimento, levam a uma fase de superação de processos rotineiros de trabalho.

Devemos lembrar, também, que o incentivo de programas integrados, através de convênios, é um meio indireto e eficiente de apressar o espírito de união entre as obras sociais da mesma comunidade, principalmente as obras que têm objetivos comuns.

Tôda a política de bem-estar cujas diretrizes principais já receberam aprovação de parte do Conselho Nacional da Fundação pressupõe, para sua eficiente aplicação, a prática dos convênios que assegurem programas integrados. Realmente, quem diz política de bem-estar, diz planejamento e não se pode conceber planejamento a que não correspondam programas integrados.

EM A Q — ENGENHARIA E MAQUINAS S.A.

**ESTALEIROS DE CONSTRUÇÃO NAVAL
ATERROS HIDRAULICOS - - DRAGAGEM**

**Sede: RUA VISCONDE DE INHAÚMA, 134 - 19.º
TEL. 43-9696**

**Estaleiros: SACO DA ROSA — ILHA DO GOVERNADOR
ESTADO DA GUANABARA**