

# O Parlamento brasileiro e o problema do menor abandonado

PAULO DE FIGUEIREDO

Ex-Consultor-Geral, Ex-Secretário-Geral da Presidência e Ex-Diretor da Assessoria Legislativa do Senado Federal — Ex-Professor da Faculdade de Direito do Estado de Goiás e da Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro — Ex-Presidente do Conselho Administrativo do Estado de Goiás — Ex-Assessor Parlamentar da Presidência da República.

## SUMARIO

I — *Preliminares*: Os direitos fundamentais do homem, na teoria e na prática. As guerras, a miséria, os preconceitos. O homem continua esquecido. Os direitos da criança. É preciso ouvir, ver e falar. O problema do menor abandonado se inscreve no problema social geral.

II — *A Declaração Universal dos Direitos da Criança*: Uma bela Carta de Princípios. A realidade é triste.

III — *O Parlamento brasileiro propôs uma solução*: As funções do Congresso. Um trabalho notável, porém pouco conhecido. O Sistema do Menor. O Projeto Dom Bosco.

IV — *É preciso ter uma visão global do problema*: No estudo de um problema social têm que ser considerados todos os planos de atividade do homem. Os fatores sociais, políticos, econômicos, jurídicos, financeiros e morais se interpenetram no condicionamento da sociedade. O problema do menor abandonado decorre do problema do maior abandonado.

V — *Que é menor abandonado?* O menor abandonado pobre. O menor rico abandonado. Aspectos materiais e morais do problema. Papel do Estado, da família e da Igreja.

VI — *O problema é, antes de tudo, moral*: O materialismo dominante. A teoria do "rouba, mas faz".

VII — *O sistema penitenciário*: Os reformatórios nada reformam. É preciso rever o sistema. A legislação penal do menor está superada. A influência deletéria do cinema, do rádio e da televisão.

VIII — *A explosão demográfica*: O excesso de população nos centros urbanos agrava o problema. Planejamento familiar. Em certas regiões há gente demais, em outras, há gente de menos. Redistribuição das "sobras" populacionais. Situação na Amazônia. O interior tem falta de braços. A solução para o problema é uma solução política. Da incapacidade do Estado liberal-democrata.

IX — *A questão migratória*: Urge disciplinar os deslocamentos populacionais. Como fixar o homem em seu "habitat". Reforma Agrária: um imperativo. Necessidade da presença do Estado. Privatização, no Brasil, é sinônimo de desnacionalização.

X — *O Estado, no Brasil, tem que ser forte, nacional, democrático e intervencionista*: O Estado não pode ser um ente abstrato, tem que estar presente e ser atuante. Nem tudo que é bom para outros países é bom para o Brasil. Não há países amigos, mas, sim, interesses em jogo. O problema do menor está ligado ao da redistribuição dos excessos demográficos. Medidas duras, mas necessárias. Só através do Estado se resolverá o problema.

## I — *Preliminares*:

Existe a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Existe a Declaração Americana dos Direitos do Homem. Todas as Constituições, de todos os países do mundo, democráticos, comunistas ou fascistas, desenvolvidos ou subdesenvolvidos, têm capítulos inteiros dedicados aos direitos fundamentais do homem. E em toda a parte o homem se apresenta esquecido, abandonado, sofrendo, perseguido, vilipendiado. O racismo sobrevive, em formas cruéis, na África do Sul, nos Estados Unidos e outros países. As discriminações sociais persistem. Continuam as lutas religiosas. A miséria é cada vez mais universal. Ditaduras se espalham por todos os continentes. A liberdade, em muitos cantos da terra, ainda é um mito. As sociedades prosseguem divididas entre opressores e oprimidos. Os homens, só porque se localizam em espaços diferentes, se odeiam e se massacram. Mas, nas Constituições de todos os povos, dispõe-se que todos os homens são iguais, que todos têm direito à liberdade, à educação, ao trabalho, à assistência, ao ideal. Fora do papel a realidade é outra. São os negros, nos Estados Unidos, sendo tratados como seres inferiores. São os judeus, sendo massacrados aqui, massacrando acolá. São protestantes e católicos se entredorovorando na Irlanda. São cristãos e muçulmanos se destruindo no Líbano. É um chefe de Estado africano praticando a antropofagia. São as grandes potências financiando guerras entre países, para proveito próprio. São governos de Estados poderosos procurando impedir o desenvolvimento de outros povos que lutam por um lugar ao sol.

Por isso, é sombrio, igualmente, o panorama social, no que diz respeito à criança. Também ela é objeto de discursos, conferências, homenagens, cultos. Em 1979 houve o Ano Internacional da Criança. A ONU aprovou uma Declaração Universal dos Direitos da Criança. Mas a realidade do menor, como a do adulto, é dolorosa. Quase em toda parte, porém mais ainda no chamado Terceiro Mundo. No Brasil, a situação é calamitosa. O Ceará possui o maior índice de mortalidade infantil do mundo. O Rio, ex-Cidade Maravilhosa, está coalhado de pivetes, organizados em bandos criminosos. O analfabetismo atinge cifras altíssimas. A fome é uma constante. E assim por diante.

Não podemos, contudo, continuar surdos, cegos e mudos, como as três figuras que a Conferência Nacional dos Bispos exhibe na televisão como símbolos da crueldade humana. É preciso que a gente ouça as vozes desesperadas dos sofrendores, veja as misérias do mundo e proclame bem alto a necessidade de amplas reformas, capazes de ainda um dia assegurar, realmente, a todos os homens, efetiva participação nos bens da civilização e da cultura.

Tentaremos, neste ensaio, focalizar o problema do menor abandonado. Mais precisamente, procuraremos ressaltar os diversos aspectos da questão, integrando-a, porém, como parte — que efetivamente é — na grande problemática social.

Dentro de uma compreensão cristã do mundo, que nos dá uma visão integral e integrada das coisas, buscamos relacionar esses elementos todos que, no terreno político, no social e no econômico, contribuem, aqui mais, ali menos, para a verdadeira tragédia que representa, hoje, o problema do menor abandonado.

Ressaltaremos, no caso, o papel do Parlamento brasileiro, às vezes tão justamente criticado por omitir-se no trato de questões fundamentais para o País, mas que esteve atento ao problema e indicou, para ele, uma solução.

Começamos, é claro, pelo começo. *Como “olhar” a criança? Que fazer por ela? Como fazer? Que direitos assegurar-lhe?*

Enfocando-o em si, como problema típico, o que se tem a fazer é garantir ao menor certos direitos inerentes às suas condições e que foram alvo do interesse da ONU, que, a respeito, proclamou, aprovou e publicou a seguinte:

## II — *Declaração Universal dos Direitos da Criança* (1)

### PREÂMBULO

*“Visto que os povos das Nações Unidas, na Carta, reafirmaram sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano, e resolveram promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla.*

*Visto que as Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamaram que todo homem tem capacidade para gozar dos direitos e das liberdades nela estabelecidos, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição.*

*Visto que a criança, em decorrência de sua imaturidade física e mental, precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento.*

*Visto que a necessidade de tal proteção foi enunciada na Declaração da Criança em Genebra, em 1924, e reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos estatutos das agências especializadas e organizações internacionais interessadas no bem-estar da criança.*

*Visto que a humanidade deve à criança o melhor de seus esforços.*

Assim,

A Assembléia Geral

*Proclama esta Declaração dos Direitos da Criança, visando a que a criança tenha uma infância feliz e possa gozar, em seu próprio benefício e no da socie-*

(1) *Declaração Universal dos Direitos da Criança* — cópia fornecida pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

dade, dos direitos e das liberdades aqui enunciados, e apela a que os pais, os homens e as mulheres em sua qualidade de indivíduos, e as organizações voluntárias, as autoridades locais e os governos nacionais reconheçam estes direitos e se empenhem pela sua observância, mediante medidas legislativas e de outra natureza, progressivamente instituídas, de conformidade com os seguintes princípios:

Princípio 1º — A criança gozará de todos os direitos enunciados nesta Declaração. Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família.

Princípio 2º — A criança gozará de proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição de leis visando a este objetivo levar-se-ão em conta, sobretudo, os melhores interesses da criança.

Princípio 3º — Desde o nascimento, toda criança terá direito a um nome e a uma nacionalidade.

Princípio 4º — A criança gozará dos benefícios da previdência social. Terá direito a crescer e criar-se com saúde; para isto, tanto à criança como à mãe, serão proporcionados cuidados e proteção especiais, inclusive adequados cuidados pré e pós-natais. A criança terá direito à alimentação, recreação e assistência médica adequadas.

Princípio 5º — A criança incapacitada física, mental ou socialmente serão proporcionados o tratamento, a educação e os cuidados especiais exigidos pela sua condição peculiar.

Princípio 6º — Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisará de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material; salvo circunstâncias excepcionais, a criança de tenra idade não será apartada da mãe. A sociedade e às autoridades públicas caberá a obrigação de propiciar cuidados especiais às crianças sem família e àquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a proteção de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas.

Princípio 7º — A criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória, pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada uma educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la, em condições de iguais oportunidades, a desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo, e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se um menino da sociedade.

Os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação; esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais.

*A criança terá ampla oportunidade para brincar e distrair-se, visando aos propósitos mesmos da sua educação; a sociedade e as autoridades públicas empenhar-se-ão em promover o gozo desse direito.*

Princípio 8º — *A criança figurará, em quaisquer circunstâncias, entre os primeiros a receber proteção e socorro.*

Princípio 9º — *A criança gozará de proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração. Não será jamais objeto de tráfico, sob qualquer forma.*

*Não será permitido à criança empregar-se antes da idade mínima conveniente; de nenhuma forma será lesada ou ser-lhe-á permitido empenhar-se em qualquer ocupação ou emprego que lhe prejudique a saúde ou a educação ou que interfira em seu desenvolvimento físico, mental ou moral.*

Princípio 10º — *A criança gozará de proteção contra atos que possam suscitar discriminação racial, religiosa ou de qualquer outra natureza. Criar-se-á num ambiente de compreensão, de tolerância, de amizade entre os povos de paz e de fraternidade universal e em plena consciência de que seu esforço e aptidão devem ser postos a serviço de seus semelhantes.”*

Como se vê, uma bela Carta de Princípios. Só isso, contudo. Um documento importante, por constituir uma recomendação das Nações Unidas. Uma peça política de alto valor, pelas diretrizes que traça. Um ato que vale como um compromisso, como uma tomada de posição. Entretanto, algo lírico. Porque, afinal, é apenas uma Carta de intenções. Simples doutrinação que não encontra correspondência na organização política, social e econômica da grande maioria das Nações, mesmo das mais evoluídas, até das que assinaram o pacto.

Milhões de crianças estão ao desamparo, em todos os cantos do planeta. Ampará-las, reabilitá-las, dignificá-las, é um imperativo político de todos os povos. A Declaração Universal dos Direitos da Criança pode significar um caminho e uma meta, que todas as nações devem seguir e procurar alcançar. E o instrumento a utilizar, com vistas a tão alto objetivo, há de ser a Política — Ciência do Estado — pelo que ao Estado caberá, através de seus órgãos, o papel principal na grandiosa tarefa.

### III — O Parlamento brasileiro indicou uma solução

No estudo — “Considerações em torno dos Poderes do Estado” — constante do nosso livro *Idéias em Choque* (2), escrevemos:

“Procedem de má fé, ou por desconhecimento da Constituição, aqueles que afirmam estar o Legislativo brasileiro imobilizado. Porque, ao contrário do que se tem dito e escrito, são muito amplas, profundas e relevantes as funções que a Carta Magna assina ao Congresso.

Como vimos, a ele cabe legislar em toda matéria da competência da União. Ora, tudo que se faz, na União, é feito em função

(2) Paulo de Figueiredo — *Idéias em Choque*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1983.

de uma lei. Logo, o Legislativo pode, em verdade, estar sempre *presente* em todas as tarefas que a União realize. Se é pela lei, e com a lei, que tudo se organiza, e se o Legislativo tem competência para legislar em todo assunto que interesse à União, que maior poder de “controle” se poderia dar-lhe? Que mais alta missão? Que liberdade maior? Que mais importantes prerrogativas?”

E acrescentamos, em prol da nossa tese:

“O Congresso Nacional tem a seu favor — embora, por falta de divulgação, muitos ignorem isso — iniciativas das mais sérias e mais importantes para o País. Assim, nele foram oferecidos e debatidos numerosos projetos sobre reforma agrária, objeto de dois volumosos tomos; os problemas da Amazônia têm sido discutidos sob todos os aspectos; a questão da energia nuclear foi objeto de sérios estudos de uma comissão especial; o Projeto Jari foi revelado ao povo em seus mínimos pormenores; a reforma do Judiciário foi amplamente criticada; a venda de terras a estrangeiros e o trabalho suspeito de certas “missões evangélicas” no Brasil foram objeto de veementes denúncias; o problema do álcool combustível foi debatido em extensão e profundidade por diversos parlamentares, com a apresentação de soluções objetivas e racionais; o problema do endividamento dos Municípios, com o excesso de empréstimos, foi severamente apreciado; tratados diversos com países estrangeiros foram minuciosamente examinados; foram publicadas coleções de livros do mais alto interesse para a compreensão dos problemas políticos nacionais; figuras de projeção no mundo da ciência, da economia e do direito, frequentemente, são convidadas para fazer conferências nas Casas do Congresso.”

Outra questão, do maior relevo e atualidade, a que se dedicou o Parlamento brasileiro, e que não incluímos nas citações daquele estudo, foi a que estamos agora focalizando: a do menor abandonado. E o fez de modo racional e pragmático, não se limitando à discussão do tema, mas oferecendo planos concretos para a sua solução. Foi em 1976, quando encaminhou ao Presidente da República o “Projeto Dom Bosco”.

O Senador Lourival Baptista, em discurso proferido no Plenário do Senado Federal<sup>(3)</sup>, reportando-se à realização, em 1979, do “Ano Internacional da Criança”, “destinado a conscientizar governos, instituições e povos, em todos os países do mundo, no sentido de levar a efeito empreendimentos concretos em benefício e em defesa das crianças socialmente marginalizadas”, proclamou:

“Pretendia a ONU, através daquela iniciativa, engajar todos os seres humanos responsáveis numa ofensiva global pelo advento de uma política vinculada à sobrevivência e bem-estar de centenas de milhões de crianças e menores, principalmente nos países do Terceiro Mundo, vítimas de discriminação e agressões de toda ordem, geradas pelas tragédias do desemprego, da fome, das doenças, do analfabetismo, dos conflitos raciais e das guerras civis.”

(3) Senador Lourival Baptista — Discurso proferido no Senado Federal e publicado no *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, edição de 11 de agosto de 1983.

E, entendendo que o Senado Federal poderia colaborar com a ONU “para a consecução daqueles nobres e humanitários objetivos, e, ao mesmo tempo, atender aos apelos do Governo federal, que solicitava sugestões ao Poder Legislativo a respeito das possíveis contribuições do Brasil nos parâmetros do Ano Internacional da Criança”, o Senador Lourival Baptista, assim argumentando, apresentou uma “proposta objetiva sobre o assunto”, a qual consistiu em submeter a seus pares o Projeto de Lei nº 278, de 20 de setembro de 1979, “cuja aprovação possibilitaria transportar para o terreno concreto das realizações práticas a Recomendação-Síntese e as Conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou os problemas da criança e do menor carentes do Brasil, consubstanciadas no Relatório intitulado *A Realidade Brasileira do Menor*, aprovado pela Resolução nº 21, de 23 de junho de 1976”.

A proposição do ilustre Representante sergipano na Câmara Alta foi a seguinte:

#### “PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 278, DE 1979

Art. 1º — É o Poder Executivo autorizado a promover a execução do Projeto Dom Bosco, de acordo com as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou os problemas da Criança e do Menor carentes do Brasil.

Art. 2º — O Ministro Chefe da Secretaria do Planejamento da Presidência da República organizará o Grupo Interministerial incumbido de, no prazo de 30 dias, elaborar os Projetos de Recurso do Poder Executivo, enumerados pela Recomendação-Síntese da CPI do Menor, nos termos do Relatório aprovado pela Resolução nº 21, de 23 de junho de 1976, da Câmara dos Deputados.”

Pretendeu, pois, o ilustre Senador Lourival Baptista, como declarou na justificativa de sua proposição, “dar imediato início à execução do Projeto Dom Bosco na órbita do Conselho de Desenvolvimento Social”.

Isso sucedeu em 1979. Nada se fez, porém. Donde a razão do novo pronunciamento do Senador sergipano, dia 10 de agosto de 1983, quando enfatizou a necessidade de “acelerar o advento e urgente implantação do Sistema do Menor”.

A citada Comissão Parlamentar de Inquérito, que estudou o momentoso problema, foi criada em 1975, por força do Requerimento nº 22/75. Trabalhou com afinco e com presteza, pois já em 23 de junho de 1976, a Câmara dos Deputados publicava a seguinte

#### RESOLUÇÃO Nº 21, DE 1976

“Art. 1º — Ficam aprovados o Relatório e as Conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o Problema da Criança e do Menor carentes do Brasil, criada por força do Requerimento nº 22/75, publicado no *Diário do Congresso Nacional*, de 21 de maio de 1975, página 2999, 2ª coluna.

Art. 2º — Serão enviadas ao Poder Executivo cópias do Relatório e das Conclusões de que trata o artigo anterior, para as providências cabíveis.

Art. 3º — A Mesa da Câmara dos Deputados editará as conclusões e o Relatório desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Art. 4º — Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.”

Foram, então, remetidos ao Senhor Presidente da República, na época o General Ernesto Geisel, acompanhados de diversos *consideranda*, o Sistema do Menor (Recomendação-Síntese) e o Projeto Dom Bosco.

O Sistema do Menor é um trabalho consciencioso, amplo, metuculoso e objetivo. Vale como um plano racional, tecnicamente bem elaborado e filosoficamente bem inspirado, e nele se procura articular, numa tarefa comum, a União, os Estados, os Municípios, o empresariado, as Igrejas, as universidades e setores públicos e privados da sociedade, sendo o problema, assim, considerado em sua universalidade.

Conquanto extenso, esse Sistema do Menor merece ser divulgado, dada a sua importância. Ei-lo:

## SISTEMA DO MENOR (4)

### 1. OBJETIVOS

- 1.1 a 1.4 — Caracterização. Escalonamento. Conteúdo Específico
- 1.5 — Principios Norteadores
  - 1.5.1 — Coordenação Nacional
  - 1.5.2 — Planejamento Integrado
  - 1.5.3 — Descentralização Operativa
  - 1.5.4 — Racionalização Administrativa
  - 1.5.5 — Avaliação do Desempenho
  - 1.5.6 — Humanismo Teleológico

### 2. ORGANIZAÇÃO

- 2.1 — Composição: Subsistemas Setoriais e Descentralizados
  - 2.1.1 — Centro Nacional do Menor
  - 2.1.2 — Fundo Nacional de Proteção ao Menor
  - 2.1.3 — FUNABEM, FEBENs e congêneres
  - 2.1.4 — Unidades Setoriais de Articulação
  - 2.1.5 — Julzados de Menores
  - 2.1.6 — Regionalização e Interiorização
  - 2.1.7 — Mobilização Comunitária
- 2.2 — Coordenação Nacional
  - 2.2.1 — Complexo Técnico-Administrativo
    - a — Assessoria Multidisciplinar
    - b — Infra-Estrutura de Apoio
  - 2.2.2 — Comissão Nacional de Coordenação. Composição
  - 2.2.3 — Representação dos Juizes de Menores
  - 2.2.4 — Entrosamento com as Unidades Setoriais
  - 2.2.5 — Representantes Autorizados
  - 2.2.6 — Ação Integrada do Sistema
- 2.3 — Avaliação do Desempenho

(4) Recomendação-Síntese da CPI do Menor, endereçada ao Presidente da República, em 1976, depois de aprovada pela Câmara dos Deputados.

### **3. SUBSISTEMAS SETORIAIS**

- 3.1 — Abordagem Sistêmica
- 3.2 — Controle da Marginalização Social

### **4. CENTRO NACIONAL DO MENOR**

(Grupo Executivo de Projetos Básicos)

- 4.1 — Recrutamento, Seleção e Reciclagem de Pessoal
- 4.2 — Gerentes de Projetos
- 4.3 — Núcleo Polivalente de Ação Integrada
- 4.4 e 4.5 — Convênios

### **5. FUNDO NACIONAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO AO MENOR**

- 5.1 — Mecanismo Financeiro
- 5.2 — Composição do Fundo
- 5.3 — Plano de Aplicação dos Recursos
- 5.4 — Esquema dos Recursos
- 5.5 — Novas Fontes de Recursos
- 5.6 — Rendas Eventuais
- 5.7 — Crédito Especial
- 5.8 — Destaque para Início de Operação
- 5.9 — Regulamento do Fundo
- 5.10 — A Caixa Econômica Federal e o Fundo Nacional de Proteção ao Menor

### **6. FUNABEM**

- 6.1 — Reformulação da Lei n.º 4.513/64
- 6.2 — Enquadramento da FUNABEM nos parâmetros do Sistema
- 6.3 — Reorganização da FUNABEM e das FEBEMS

### **7. UNIDADES SETORIAIS DE ARTICULAÇÃO**

- 7.1 — Funções Básicas das Unidades Setoriais
- 7.2 — Assistência às Famílias
- 7.3 — Proteção Social ao Menor
- 7.4 — Rede Nacional de Entidades
- 7.5 — Alimentação e Medicamentos
- 7.6 — Cadastro Nacional e Atendimento Individualizado — INPS
- 7.7 — Aproveitamento da Rede Hospitalar e Ambulatorial do INPS
- 7.8 — Participação Sindical. Profissionalização. Estágio Ocupacional
- 7.9 — Construção de Centros Comunitários (BNH)
- 7.10 — Aprendizagem Agropecuária (INCRA e FUNRURAL)
- 7.11 — Interiorização do Atendimento do Menor nas Zonas Rurais. Participação dos Governos Municipais
- 7.12 — Otimização dos Recursos Humanos
- 7.13 — Cooperação das Forças Armadas

### **8. SUBSISTEMAS DESCENTRALIZADOS DE REGIONALIZAÇÃO, INTERIORIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO COMUNITARIA**

- 8.1 — Coordenação Metropolitana
- 8.2 — Gerentes de Projetos
- 8.3 — Execução Descentralizada dos Convênios
- 8.4 — Consórcios Microrregionais e Intermunicipais

8.5. a 8.7 — Rede Nacional de Instituições de Amparo às Famílias Pobres e ao Menor

## 9. MOBILIZAÇÃO COMUNITÁRIA

9.1 — Articulação com o Setor Privado

9.2 — Participação Empresarial

9.3 a 9.7 — Mobilização Comunitária

## 10. GRUPO INTERMINISTERIAL. REGULAMENTAÇÃO

10.1 — Grupo Interministerial

10.2 — Sistema do Menor

10.3 — Coordenação Nacional

10.4 — Fundo do Menor

10.5 — Centro Nacional do Menor

10.6 — Reformulação da Lei n.º 4.513/64 (FUNABEM)

10.7 — Postos de Planejamento Familiar

10.8 — Salário-Família

10.9 — Juizado de Menores

10.10 — Emendas à Constituição

10.11 — Providências Complementares à Regulamentação do Sistema

## 11. PROJETO DOM BOSCO

### 1. OBJETIVOS

*Caracterização. Escalonamento. Conteúdo Específico*

1.1 — O Sistema do Menor, instituído na órbita da atuação do Conselho de Desenvolvimento Social, tem como objetivos prioritários promover, no território nacional, a recuperação, bem-estar e desenvolvimento do menor marginalizado, ou em processo de marginalização social.

1.2 — Esses objetivos deverão ser atingidos por meio de ações globais e multissetoriais, integradas em programas destinados às famílias de baixa renda monetária e ao menor carente, de ambos os sexos, abandonado ou com problemas de conduta.

1.3 — Integram-se na estrutura do Sistema do Menor, órgãos, instituições e atividades do setor público e do setor privado, cujo funcionamento sinérgico capacite os Governos da União, dos Estados, dos Municípios, dos Territórios e do Distrito Federal a resolver, com o apoio do Empresariado e da Comunidade, os problemas da marginalização social.

1.4 — Neste sentido, o SISTEMA mobilizará recursos humanos, técnicos e financeiros em condições de viabilizar, a curto prazo, soluções proporcionais aos desafios a serem enfrentados, nas seguintes áreas prioritárias:

a) estratégia específica de natureza preventiva, visando ao amparo às famílias marginalizadas;

b) atendimento descentralizado e desburocratizado das necessidades básicas da criança e do menor carentes no concernente à alimentação, habitação, saúde, educação, profissionalização, emprego, integração na comunidade, segurança afetiva e social;

c) assistência especializada ao menor abandonado de conduta anti-social, através de adequados métodos pedagógicos e medidas terapêuticas eficientes; e

d) acompanhamento e a avaliação permanentes dos programas e projetos vinculados à erradicação e controle dos fatores da marginalização social.

## *Princípios Norteadores*

1.5 — A estrutura operacional do *Sistema do Menor* funcionará de acordo com os seguintes princípios norteadores:

1.5.1 — *Coordenação Nacional*, a nível de Ministério Extraordinário, na órbita do Conselho de Desenvolvimento Social, para fins de orientação normativa, supervisão técnica, execução descentralizada, através dos Subsistemas e fiscalização específica.

1.5.2 — *Planejamento Integrado* da Política de Proteção ao Menor, abrangendo diretrizes estratégicas, objetivos, organização, funções, programas, projetos, atividades e recursos.

1.5.3 — *Descentralização Operativa* dos Subsistemas de natureza setorial, estadual, metropolitana, regional, municipal e comunitária, componentes do *Sistema*.

1.5.4 — *Racionalização Administrativa* — Desburocratização, supressão das etapas interlocutórias e da *paperasserie*; atuação dentro de rigorosos cronogramas em termos de prazos, custos e eficiência.

1.5.5 — *Avaliação do Desempenho* através de padrões qualitativos e quantitativos, acompanhamento permanente, indicadores da eficiência global e auditoria administrativa.

1.5.6 — *Humanismo Teleológico* — Primado da criança e do menor carentes. O importante é o atendimento individualizado, desburocratizado, sem delongas ou procrastinações de qualquer tipo.

## 2. ORGANIZAÇÃO

### *Composição*

2.1 — O *Sistema do Menor* desenvolverá as suas atividades através dos seguintes Subsistemas que o integram no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios, dos Territórios e do Distrito Federal:

### *Subsistemas Setoriais*

2.1.1 — *Centro Nacional do Menor* — Grupo Executivo dos Projetos Básicos de Pesquisa, Ensino, Treinamento, Profissionalização, Desenvolvimento de Recursos Humanos, Documentação e Informações.

2.1.2 — *Fundo Nacional de Proteção ao Menor* — Captação e Canalização de Recursos Financeiros destinados à execução dos programas, projetos, serviços e atividades do *Sistema* do Menor.

2.1.3 — *FUNABEM*, *FEBEMs* e congêneres, nos Estados, Territórios e no Distrito Federal.

2.1.4 — *Unidades Setoriais de Articulação* — Órgãos da Administração Federal Direta ou Indireta, vinculados ao *Sistema*, que executem convênios de prestação de serviços, assistência técnica ou financeira, em benefício das famílias de baixa renda e do menor carenciado.

2.1.5 — *Juizados de Menores*, assemelhados às Unidades Setoriais de Articulação para efeito de integração no *Sistema* do Menor.

### *Subsistemas Descentralizados*

2.1.6 — *Regionalização e Interiorização* — Descentralização horizontal de índole geográfica através de Grupos Executivos, Núcleos ou Agências, ao nível dos Estados, Regiões Metropolitanas, Microrregiões, Consórcios Intermunicipais e Municípios.

2.1.7 — *Mobilização Comunitária* — Articulação com o Setor Privado. Grupos Executivos, Entidades ou Núcleos, visando à participação do Empresariado Na-

cional e da Comunidade na realização de programas, projetos e atividades de Proteção ao Menor.

2.2 — A *Coordenação Nacional* é o Órgão Central do Sistema, a nível de Ministério Extraordinário, para assessoramento direto e imediato do Presidente da República, com jurisdição em todo o território nacional, incumbido de realizar estudos, formular diretrizes políticas e estratégicas, elaborar planos, estabelecer normas de orientação e padrões de execução, desencadear ações globais e multissetoriais, avallar e controlar o desempenho do Sistema.

#### *Complexo Técnico-Administrativo*

2.2.1 — A *Coordenação Nacional do Sistema* disporá, para o eficiente desempenho dessas atribuições, de um complexo técnico-administrativo constituído de:

- a) Assessoria Especial, de composição multidisciplinar; e
- b) Infra-Estrutura de Apoio, integrada pelos serviços gerais de administração, organização e métodos, pessoal, finanças, orçamento, contabilidade e auditoria.

#### *Comissão Nacional de Coordenação. Composição*

2.2.2 — Os Ministérios da Saúde, Educação e Cultura, Previdência e Assistência Social, Trabalho, Agricultura, Interior, a Caixa Econômica Federal, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o Estado-Maior das Forças Armadas organizarão Unidades Setoriais de Articulação com o Sistema do Menor e far-se-ão representar na Comissão Nacional de Coordenação, a qual, sob a presidência do Ministro-Coordenador, promoverá, de acordo com as instruções emanadas do Presidente da República, o planejamento global, a sinergia dos esforços e a orientação normativa da política de amparo à infância e à juventude.

2.2.3 — Um Juiz de Menores integrará a Comissão Nacional de Coordenação como representante dos Juizados de Menores, os quais passarão a funcionar como Unidades de Articulação com o Sistema.

#### *Entrosamento*

2.2.4 — As Unidades Setoriais em cada Ministério, Autarquia, Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista e Juizados de Menores coordenarão os assuntos relativos aos programas, projetos e atividades de proteção ao menor, na respectiva área de atuação.

#### *Representantes Autorizados*

2.2.5 — As Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e da Agricultura, o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), o CENG (Conselho de Entidades Não-Governamentais), a Associação Brasileira de Municípios e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal designarão representantes à Comissão Nacional de Coordenação, co-participando, destarte, em igualdade de condições com as demais Unidades Setoriais da Administração Federal e dos Juizados de Menores, na formulação da Política de Proteção ao Menor.

#### *Ação Integrada*

2.2.6 — A Comissão Nacional de Coordenação realizará, periodicamente, reuniões e seminários de integração dos órgãos governamentais, empresariais e comunitários, para identificação, análise e avaliação dos fatos e problemas que bloqueiam a ação integrada do Sistema ou operacionalidade de cada órgão.

#### *Avaliação do Desempenho*

3.3 — A avaliação do desempenho global do Sistema será levada a efeito por intermédio de mecanismos de auditoria administrativa (acompanhamento permanente, verificação dos índices de qualidade ou eficácia dos serviços prestados, *feed-back*, mensuração e controle dos resultados).

2.3.1 — O Conselho do Desenvolvimento Social acompanhará o desempenho da Coordenação Nacional a fim de compatibilizar a execução da política setorial de amparo à infância e à juventude com as diretrizes do Governo, definidas nos planos nacionais de desenvolvimento.

### 3. SUBSISTEMAS SETORIAIS

#### *Abordagem Sistêmica*

3.1 — A *Coordenação Nacional* atuará no contexto de uma abordagem sistêmica da marginalização social visando à progressiva erradicação das suas causas. Suas atividades se exercerão através dos Subsistemas Setoriais e Descentralizados, responsáveis pela execução dos planos, programas, projetos e atividades que consubstanciam a política de recuperação, bem-estar e desenvolvimento do menor carente e das famílias de baixa renda.

#### *Controle da Marginalização Social*

3.2 — O progressivo controle da marginalização social do menor efetuar-se-á através das ações globais e multissetoriais, de natureza preventiva e terapêutica, desencadeadas pelo Sistema do Menor, entendido como uma mobilização nacional contra as causas do processo marginalizante gerador de condições subumanas de existência, cujos efeitos atingem em primeiro lugar os segmentos mais frágeis e vulneráveis aos impactos da marginalização, ou seja, as famílias de baixa renda, a infância e a adolescência.

### 4. CENTRO NACIONAL DO MENOR

4. O Governo Federal promoverá a criação e construção, em Brasília, do Centro Nacional do Menor que funcionará como Grupo Executivo dos Projetos Básicos de Pesquisas, Ensino, Treinamento, Profissionalização, Desenvolvimento de Recursos Humanos, Documentação e Informações.

4.1 — As medidas relacionadas com o recrutamento, a seleção e reciclagem de pessoal para o desempenho das funções e tarefas do Sistema do Menor constituirão, igualmente, encargo do referido Centro Nacional a ser instalado num conjunto arquitetônico especialmente adequado às dimensões e à variedade dos serviços que deverá prestar.

4.2 — Os Gerentes dos Projetos Básicos constituirão o Grupo Executivo responsável pelo funcionamento do CENTRO como laboratório de análise e avaliação da Política de Proteção ao Menor submetida à aprovação do Presidente da República, através do Conselho de Desenvolvimento Social, sem prejuízo dos serviços específicos determinantes de sua existência, rigorosamente definidos e quantificados.

4.3 — Funcionará junto ao Centro Nacional, em Brasília, um Núcleo Polivalente de Ação Integrada como projeto-piloto e efeito-demonstração do Sistema, construído e aparelhado para o atendimento de 5.000 (cinco mil) menores carentes.

4.4 — O Centro Nacional do Menor, mediante convênios com a Universidade de Brasília e outras Universidades do País, acolherá, cada ano, determinado número de universitários que serão engajados como estagiários, de acordo com as respectivas especializações (medicina geral e especializada, odontologia, psicologia, psiquiatria, nutrição, enfermagem, assistência social, sociologia, pedagogia, direito, administração pública e de empresas e comunicação social), nos trabalhos de pesquisas, levantamentos, atendimento ao menor, formação e desenvolvimento de recursos humanos para o Sistema (profissionais especializados de nível superior e pessoal técnico).

4.5 — Os Convênios disciplinarão as modalidades, os prazos, as condições e o financiamento dessa prestação de serviços — área suscetível de amplo aproveitamento e expansão, em virtude das suas potencialidades.

## 5. FUNDO NACIONAL DE PROTEÇÃO AO MENOR

5 — O estabelecimento do Fundo Nacional de Proteção ao Menor, como subconta do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social — FAS, destina-se à captação e canalização de recursos financeiros, originados do Setor Público e do Setor Privado, para custeio e financiamento dos programas, projetos e serviços de atendimento do menor, ensino, pesquisa, treinamento, cursos profissionalizantes, estágio ocupacional, bolsas reembolsáveis a longo prazo, formação e desenvolvimento de recursos humanos e outras atividades imprescindíveis à política de recuperação, bem-estar e desenvolvimento da infância e da adolescência — objetivos prioritários do Sistema do Menor.

### *Mecanismo Financeiro*

5.1 — Trata-se do mecanismo de suporte financeiro que proporcionará à Coordenação Nacional, Órgão Central do Sistema, como agente catalisador, condições objetivas para mobilização dos recursos necessários à integração do Fundo e à exequibilidade do Sistema Global.

5.2 — A constituição do Fundo Nacional de Proteção ao Menor englobará recursos provenientes de fontes diversificadas, na forma da lei que deverá criá-lo e dispor sobre sua gerência pela Caixa Econômica Federal, Agente Financeiro do Conselho de Desenvolvimento Social que administra igualmente os recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social — FAS.

5.3 — A destinação dos recursos do Fundo de Proteção ao Menor será anualmente estabelecida de acordo com o Plano de Aplicação, elaborado pela Coordenação Nacional e aprovado pelo Presidente da República.

### *Esquema dos Recursos*

5.4 — O esquema dos recursos compreenderá:

1) aumento substancial das dotações orçamentárias, créditos e subvenções da União, dos Estados e dos Municípios; e

2) recursos adicionais para suplementar as fontes tradicionais, abrangendo:

a) incentivos fiscais para a proteção do menor;

b) participação nos incentivos fiscais do Nordeste e Amazônia; turismo; pesca; reflorestamento;

c) participação no Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social — FAS, (subconta de recursos destacados do FAS para o Menor);

d) parcelas das receitas das Loterias Federal e Esportiva; e

e) outros recursos de origem interna ou externa, inclusive provenientes de repasses e financiamentos.

5.5 — Novas Fontes de Recursos:

a) parcela dos lucros do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do Banco Nacional da Habitação, dos Bancos Regionais de Desenvolvimento;

b) contribuição do FUNRURAL;

c) contribuição financeira das grandes empresas industriais, comerciais e agrícolas que receberiam, em contrapartida, incentivos fiscais ou isenção de impostos (participação do Empresariado Nacional).

5.6 — Rendas Eventuais, resultantes de operações de crédito e da prestação de serviços; rendas patrimoniais; doações de pessoas físicas e jurídicas; financiamento de bolsas.

### *Crédito Especial*

5.7 — O Ministro-Secretário de Planejamento da Presidência da República proporá ao Presidente da República a imediata abertura de um Crédito Especial

de Cr\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de cruzeiros) à Caixa Econômica Federal, como antecipação da receita da Subconta Especial do Fundo de Apolo ao Desenvolvimento Social — FAS, destinada ao Fundo Nacional de Proteção do Menor, com vigência por dois exercícios.

5.8 — O Ministro-Coordenador do Sistema do Menor submeterá à aprovação do Presidente da República o Plano de Aplicação desse Crédito Especial e proporá a liberação de um destaque de 10% (dez por cento) do total para as despesas de organização e início das operações do Sistema, reorganização e dinamização das atividades da FUNABEM — Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.

#### *Regulamento do Fundo*

5.9 — O Regulamento do Fundo Nacional de Proteção ao Menor, a ser expedido por decreto do Poder Executivo, disporá, pormenorizadamente, sobre sua forma jurídica, organização administrativa, composição financeira, e competência abrangente, além de disciplinar o mecanismo de custeio ou financiamento dos programas, projetos e atividades do Sistema.

#### *A Caixa Econômica Federal e o Fundo*

5.10 — O Presidente da Caixa Econômica Federal, na qualidade de Administrador do Fundo Nacional de Proteção ao Menor, substituirá o Ministro-Coordenador nos seus impedimentos eventuais e integrará, na condição de Vice-Presidente nato, a Comissão Nacional de Coordenação.

### **6. FUNABEM**

6. A adaptação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) às exigências da abordagem sistêmica da marginalização social pressupõe, de imediato, sua reformulação conceitual, técnica e operativa, simultaneamente com a redefinição do importante papel que passará a desempenhar, conjuntamente com suas congêneres estaduais, as FEBEMs, no bojo do Sistema do Menor.

6.1 — Neste sentido, deverá ser reformulada a Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. A modernização estrutural da FUNABEM — em termos de redimensionamento de suas atividades, reorganização técnico-administrativa, fortalecimento e dinamização de sua capacidade operacional — processar-se-á gradualmente.

6.2 — Caberá à Coordenação Nacional providenciar as medidas de ordem legal e técnica de que resultarão o enquadramento da FUNABEM nos parâmetros do Sistema e sua transformação num eficaz instrumento, preponderantemente executivo, de assistência polivalente à infância e à adolescência dentro das diretrizes políticas e estratégicas da nova abordagem colimada.

6.3 — A FUNABEM e suas congêneres, as FEBEMs, encaminharão, de imediato, à Coordenação Nacional os respectivos projetos de reorganização técnico-administrativa e enquadramento nas diretrizes e parâmetros do Sistema do Menor. Obter-se-ão, destarte, a coerência, a compatibilização programática, a unidade de orientação e a necessária integração dos Subsistemas, órgãos, funções e atividades, pressupostos indispensáveis à obtenção de melhores coeficientes de racionalidade e eficácia.

### **7. UNIDADES SETORIAIS DE ARTICULAÇÃO**

7. Unidades Setoriais de Articulação funcionarão nos Ministérios da Saúde, da Educação e Cultura, da Previdência e Assistência Social, do Trabalho, do Interior, da Agricultura, na Caixa Econômica Federal, na Secretaria de Planejamento da Presidência da República, no Estado-Maior das Forças Armadas e nos Juzados de Menores, tendo em vista o máximo entrosamento com o Sistema do Menor para execução setorial descentralizada e desburocratizada de serviços, prestação de assistência técnica e financeira, obtenção de recursos, intercâmbio de informações.

7.1 — As Unidades Setoriais de Articulação, sob a orientação normativa, a supervisão técnica, a cooperação e a fiscalização específica da Coordenação Na-

cional do Sistema, promoverão, no respectivo campo da atuação: o planejamento e a execução das ações globais e intersetoriais de interesse do menor carente e das famílias pobres, de baixa capacidade aquisitiva, notadamente:

7.2 — Assistência polivalente às famílias de baixa renda (até 5 salários mínimos) e compensação dos efeitos negativos das carências biopsicossociais sobre a criança e o menor carentes.

7.3 — Proteção Social (estímulo, ampliação e fortalecimento dos institutos de adoção, colocação familiar e integração social dos menores carentes, abandonados ou com problemas de conduta).

7.4 — Organização nos Municípios, Comunidades, áreas pioneiras, praias, rios e fronteiras de uma Rede Nacional de entidades de assistência materno-infantil e de ensino pré-escolar, creches, parques infantis, fazendas-escola, oficinas-escola, granjas-escola, fazendas de pesca, escolas de artesanato e núcleos polivalentes de ação integrada.

7.5 — Alimentação supletiva e medicamentos, em geral, a cargo do INAM, da CEME e do INPS, às gestantes, nutrizes e crianças.

7.6 — Cadastro Nacional de Menor e seu atendimento médico-assistencial individualizado através do INPS.

7.7 — Aproveitamento dos hospitais e ambulatórios do INPS para instalação de *núcleos de planejamento familiar* nas áreas densas de marginalização social, articulando-se medidas preponderantemente educativas e preventivas com outras iniciativas de natureza subsidiariamente terapêutica.

7.8 — Programação especial no que tange à preparação e colocação de mão-de-obra; à participação sindical em benefício do menor; cursos profissionalizantes e bolsas de capacitação; estágio ocupacional para o menor carente, sem vínculo empregatício.

7.9 — Projetos específicos no setor habitacional, sob responsabilidade do BNH, referentes à construção de Centros Comunitários (lares ou casas), e Núcleos Polivalentes de Ação Integrada, destinados ao menor, conjugados com escolas, oficinas ou fazendas estrategicamente situadas nas áreas densas de marginalização, nas regiões pioneiras, rios, praias e fronteiras.

7.10 — Participação do INCRA, do Programa de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) e de outros empreendimentos que possam ser vinculados à iniciação e aprendizagem do menor no complexo das atividades agropecuárias.

7.11 — Núcleos integrados de atendimento ao menor carente e à respectiva família deverão ser construídos e instalados nas zonas rurais, localizados em fazendas, com a supervisão e participação dos Governos Municipais. A dinâmica de funcionamento desses Núcleos deverá girar em torno da produção agropecuária, acoplada a cursos de aprendizagem e profissionalização.

7.12 — Otimização dos recursos humanos, financeiros, técnicos e materiais, modernização e aproveitamento das potencialidades da ação governamental integrada, da cooperação intergovernamental e do empresariado nacional, por intermédio dos órgãos especializados da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos); SOF (Secretaria de Orçamento e Finanças); SEMOR (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa); SAREM (Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios), a fim de proporcionar maior eficácia ao Sistema do Menor.

7.13 — Aproveitamento das potencialidades de cooperação das Forças Armadas, através das oportunidades oferecidas pelos seus estabelecimentos industriais, fábricas, arsenais, escolas, quartéis, colônias, e do preparo do menor para o serviço militar e para o trabalho.

## 8. SUBSISTEMAS DESCENTRALIZADOS DE REGIONALIZAÇÃO, INTERIORIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO COMUNITÁRIA

### *Coordenação Metropolitana*

8.1 — A descentralização operativa horizontal, de indole geográfica, objetivando a regionalização e a progressiva interiorização do Sistema do Menor, operar-se-á, de início, nos Estados, ao nível das Regiões Metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) e dos grandes aglomerados urbanos nos quais os efeitos da marginalização social, revelados pelos indicadores estatísticos, explodem ameaçadamente.

### *Gerentes de Projetos*

8.2 — Os Subsistemas Descentralizados de Regionalização, Interiorização e Mobilização Comunitária atuarão nos Estados, Regiões Metropolitanas e Municípios por meio de Grupos Executivos e Núcleos de programas e atividades de proteção ao menor, sob a chefia de Gerentes de Projetos designados pela Coordenação Nacional.

8.3 — Os Gerentes de Projetos são responsáveis pela execução desburocratizada dos Convênios firmados e acionarão os mecanismos de coordenação necessários ao pleno êxito operacional dos Subsistemas Descentralizados.

### *Consórcios Microrregionais e Intermunicipais*

8.4 — Numa segunda etapa, evoluirão os Subsistemas Descentralizados para a estruturação dos Consórcios Microrregionais ou Intermunicipais sediados nas cidades-pólo de atração dos fluxos migratórios.

### *Rede Nacional*

8.5 — O processo de regionalização, interiorização e mobilização comunitária ensejará o progressivo advento de uma Rede Nacional de variadas instituições de amparo às famílias pobres de baixa renda, à infância e à juventude, no limite dos recursos disponíveis e da capacidade empreendedora da Coordenação Nacional do Sistema do Menor.

8.6 — No território nacional distribuir-se-ão, de acordo com as necessidades do País, nas Comunidades, nos rios, nas praias, nas áreas pioneiras e nas fronteiras, centros comunitários, núcleos de ação integrada, creches, parques infantis, fazendas e oficinas-escola, escolas de pesca e artesanato, cidades-oficina, lares, clubes, comandos, aldeias infantis, e assim por diante.

8.7 — Serão núcleos de captação, recuperação e desenvolvimento de recursos humanos, nos quais os Menores de ambos os sexos, devidamente assistidos e preparados para o trabalho, obterão a oportunidade de uma existência melhor e mais fecunda, contribuindo para o progresso e bem-estar da Pátria comum.

## 9. MOBILIZAÇÃO COMUNITÁRIA

### *Articulação com o Setor Privado. Colaboração do Empresariado Nacional. Participação Comunitária*

9.1 — A colaboração das igrejas, organizações particulares, empresas industriais, comerciais, agrícolas ou de serviços, entidades de classe, associações, sindicatos, clubes, grupos e lideranças do Setor Privado apresenta-se como uma área fecunda de ilimitadas potencialidades, cujo aproveitamento o Sistema do Menor incluirá no elenco das suas prioridades essenciais como um Subsistema Descentralizado de Mobilização Comunitária.

### *Participação Empresarial*

9.2 — A participação do empresariado nacional — do ponto de vista das suas virtualidades para obtenção e gerência de recursos financeiros e técnicos — é tão importante quanto a ação governamental. Nem tudo poderá o Governo

fazer, nem se deve esperar que, sozinho, pretenda enfrentar os desafios da proteção à infância e à adolescência. É incontestável que, sem a participação do Empresariado e da Comunidade, a ação governamental malograr-se-á pela exaustão de recursos escassos e esvaziamento da capacidade operativa.

### *Mobilização Comunitária*

9.3 — A comunidade deve contribuir para erradicar ou, pelo menos, conter e reduzir as conseqüências da marginalização. Na hipótese da manutenção do *status quo*, o processo marginalizante poderá estrangular ou paralisar a arrancada para o desenvolvimento, inviabilizando, destarte, qualquer tentativa de redistribuição da renda nacional. Estatísticas e indicadores contundentes aí estão, comprovando a periculosidade de uma fenomenologia saturada de explosivas tensões psicossociais, que urge controlar, a qualquer preço, no interesse da normalidade institucional, do tranqüilo funcionamento das estruturas governamentais, da justiça social e das exigências do desenvolvimento nacional.

9.4 — O drama do menor carente, abandonado ou delinqüente que, em quantidades impressionantes, perambulam pelas ruas das nossas principais cidades (600 mil, apenas em São Paulo), violenta, traumatiza e deprime a consciência do povo brasileiro. A própria comunidade exige providências dimensionadas às proporções do perigo.

9.5 — O desenvolvimento de recursos humanos e o aproveitamento das suas possibilidades de trabalho são, reconhecidamente, bases para investimentos geradores de riqueza e fatores decisivos de segurança social.

9.6 — O Subsistema da Mobilização Comunitária coordenará a participação do empresariado nacional e da iniciativa privada, realizando convênios para múltiplas finalidades com o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, as Universidades e as grandes empresas. Cumpre acentuar as possibilidades do aproveitamento da colaboração do sistema SENAI-SENAC, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil, do BNDE, dos Bancos Regionais de Desenvolvimento, da Rede Bancária em geral, das Universidades, dos Sindicatos dos Empregadores e dos Trabalhadores, do CENG, da Legião Brasileira de Assistência, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), da Associação Brasileira de Municípios (ABM), das Ordens Religiosas e, principalmente, das Prefeituras e Câmaras Municipais.

9.7 — Os Governos Municipais constituem bases de sustentação e núcleos de dinamização das atividades globais do Sistema do Menor.

## 10. REGULAMENTAÇÃO

### *Grupo Interministerial*

10.1 — O Ministro Secretário de Planejamento da Presidência da República organizará na Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), o Grupo Interministerial incumbido de, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elaborar os seguintes projetos de decreto do Poder Executivo a serem submetidos à aprovação do Presidente da República, dispondo sobre:

10.2 — Instituição, conceituação, definição, estrutura e operação, na órbita do Conselho de Desenvolvimento Social, do Sistema do Menor.

10.3 — Organização, a nível de Ministério Extraordinário, da Coordenação Nacional do Menor.

10.4 — Criação do Fundo Nacional de Proteção do Menor, como Subconta Especial do FAS — Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, sob administração e gestão da Caixa Econômica Federal.

10.5 — Constituição do Centro Nacional do Menor, integrado pelo Grupo Executivo dos Projetos Básicos da Política de recuperação, bem-estar e desenvolvimento do Menor.

10.6 — Reformulação da Lei nº 4.513/64 e reorganização da FUNABEM, com a finalidade de adaptá-la ao Sistema do Menor e dinamizar as suas atividades.

10.7 — Estabelecimento, nas zonas densas de marginalização social, de Postos de Planejamento Familiar, articulando-se medidas preponderantemente educativas, de índole preventiva, com outras de natureza terapêutica.

10.8 — Aproveitamento do salário-família como instrumento de canalização de recursos adicionais para o Fundo Nacional de Proteção ao Menor, vinculando-se o produto arrecadado à educação e profissionalização do menor carentiado.

10.9 — Modernização dos Juizados de Menores a fim de ajustá-los ao Sistema do Menor e dinamizá-los.

10.10 — Elaboração de Mensagem ao Congresso Nacional consubstanciando Emendas aos artigos 15 e 177 da Constituição Federal, visando ao fortalecimento financeiro dos Municípios a fim de que possam destinar recursos suficientes — oriundos de vinculação de maiores parcelas da Receita Tributária Municipal e do aumento das transferências que lhes couberem do Fundo de Participação —, para destinação específica, em benefício das crianças situadas na faixa etária de 0 até 7 anos de idade. Com os novos recursos, deverá ser construída e instalada, no território nacional, uma Rede Nacional de Ensino Pré-Escolar, Creches, Jardins de Infância e todo um complexo avançado de serviços de ação integrada na área pré-escolar.

10.11 — As demais providências complementares indispensáveis à regulamentação e imediata operação do Sistema de Proteção ao Menor.

## 11. PROJETO DOM BOSCO

— Objetivos gerais, metas prioritárias, mecanismo executivo setores escalonados de atuação.

*Vanguarda e Instrumento do Sistema de Proteção ao Menor.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA .....

Decreta:

1. Denomina-se *Projeto Dom Bosco* o conjunto integrado de ações globais e multissetoriais visando, através da mobilização nacional de recursos financeiros, materiais e humanos, erradicar e controlar os efeitos da marginalização do menor carente ou abandonado, e das respectivas famílias.

2. A ofensiva do Projeto Dom Bosco em benefício da infância e da juventude desassistidas e das famílias de baixa renda, socialmente marginalizadas, far-se-á por intermédio de um mecanismo federal de coordenação técnico-administrativa dos serviços, empreendimentos e atividades destinados ao eficiente desempenho do Projeto.

3. Enquadra-se no esquema dos objetivos específicos do Projeto Dom Bosco o atendimento das necessidades básicas do menor marginalizado, ou em processo de marginalização — abrangendo as faixas etárias de 0 a 18 anos —, como tais entendidas as exigências prioritárias de saúde, alimentação, habitação, ensino pré-escolar, educação, profissionalização, emprego, segurança afetiva e integração social.

3.1 — Para os efeitos do Projeto Dom Bosco conceitua-se:

a) *Menor carente* — aquele cujos pais ou responsáveis, situados na faixa de 0 até 3 salários mínimos, não podem proporcionar aos filhos e dependentes, pela insuficiência da renda disponível, o atendimento daquelas mencionadas exigências.

b) *Menor abandonado* — aquele menor que, destituído de pais ou responsáveis, luta pela sobrevivência em condições adversas, geradoras de padrões anômalos de comportamento, agressividade, conduta social divergente, delinqüência e criminalidade.

4. A fim de que possa atingir, a curto prazo, os seus objetivos gerais e metas prioritárias, o Projeto Dom Bosco desenvolverá as suas atividades, através do mecanismo executivo, cuja estrutura organizacional simplificada é a seguinte:

4.1 — *Comando Nacional* — constituído pelo Grupo Executivo designado pelo Presidente da República como órgão responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão e controle do Projeto, no território nacional, composto de 7 (sete) membros.

4.2 — *Núcleos de Coordenação Regional e Municipal* — em cada Estado, Território e Município, responsáveis pela execução descentralizada a nível regional e local, das diretrizes emanadas do Comando Nacional do Projeto Dom Bosco, sob a chefia de coordenadores e gerentes designados pelos Governadores e Prefeitos Municipais.

4.3 — *Unidades Setoriais de Articulação* — instituídas nos órgãos ou entidades integrantes da Administração Federal Direta e Indireta (abrangendo, por conseguinte, as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) e cujos chefes, designados pelos Ministros a que estiverem subordinados ou vinculados, serão os Agentes Setoriais do Projeto Dom Bosco.

4.4 — *Voluntariado Nacional* — que promoverá e organizará a participação comunitária consubstanciada na indispensável colaboração das Universidades dos Sindicatos, do Empresariado Nacional, dos Grupos, Lideranças e Instituições do Setor Privado, cujos representantes, devidamente credenciados, constituirão o Voluntariado Nacional do Projeto Dom Bosco.

5. O Projeto Dom Bosco, dotado de autonomia administrativa e financeira, adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, do seu ato constitutivo, com o qual serão apresentados os Estatutos e o decreto que os aprovar.

6. Complexo de providências eminentemente práticas, enquadra-se o Projeto Dom Bosco na órbita do Sistema de Proteção ao Menor como uma das suas prioridades fundamentais, visando, conjuntamente com os demais setores, órgãos, instituições, serviços, empreendimentos e atividades que o englobam, a realizar a política nacional de amparo à infância, à juventude e às famílias de baixos níveis de rendas, no contexto de uma abordagem sistêmica dos problemas da marginalização social.

7. O Comando Nacional promoverá a imediata execução das medidas relativas às seguintes metas prioritárias do Projeto Dom Bosco como pré-condição ou fator condicionante de sua operacionalidade e da eficácia dos resultados colimados:

7.1 — *Mobilização Comunitária* — conceituada como ofensiva de grande envergadura, visando à utilização coordenada, aproveitamento racional dos recursos e do potencial de colaboração imanente aos órgãos e entidades do Setor Público e do Setor Privado, em benefício do menor carenciado e de sua família. Neste sentido, aquele Comando desencadeará um movimento de solidariedade nacional, acionando dispositivos e mecanismos adequados em condições de levar a efeito a Mobilização Comunitária.

7.2 — *Cadastramento Global* — Por intermédio da Fundação IBGE, do INPS, do PRODASEN e dos Serviços de Processamento de Dados disseminados em todo o País, o Projeto Dom Bosco realizará o levantamento que se faz necessário, como preliminar indispensável ao conhecimento exato e preciso diagnóstico da realidade brasileira, no concernente às famílias de baixos níveis de renda, geradoras dos imensos contingentes de menores carentes, abandonados ou com problemas de conduta.

A execução tecnicamente conduzida dessa operação de Cadastramento Global, além de eliminar os perigos dos indicadores divergentes, possibilitará ao Governo evoluir do empirismo das medidas superficiais epidérmicas, que tangenciam a solução dos problemas da marginalização social, para a plataforma superior da organização racional de uma ofensiva permanente contra a pobreza dessas massas humanas marginalizadas — objetivo-síntese do Projeto Dom Bosco.

7.3 — *Operação Sobrevivência* — Meta prioritária do Projeto Dom Bosco, consubstanciada no recolhimento dos menores abandonados que perambulam pelas ruas das nossas principais cidades — principalmente nas regiões metropolitanas densas de marginalização social. Ao recolhimento, seguir-se-á o encaminhamento, destinação e assistência global dos menores recolhidos no decorrer da Operação Sobrevivência. Essa fase da Operação — possivelmente o desafio mais complexo a ser enfrentado pelo Projeto Dom Bosco — pressupõe o êxito prévio da Mobilização Comunitária e envolve a ampla atuação das Unidades Setoriais de Articulação do Sistema de Proteção ao Menor, simultaneamente com a utilização dos serviços de apoio de uma grande variedade de empresas, bem como do emprego de equipes especializadas.

7.4 — A segunda etapa da Operação Sobrevivência consistirá na execução planejada de um complexo de providências colimando o deslocamento e radicação das famílias de baixa renda — que expressamente o desejarem, mediante opção, inequívoca e voluntariamente manifestada — na Pré-Amazônia maranhense ou em áreas selecionadas da Amazônia, na forma estabelecida pelas Instruções Normativas do Projeto Dom Bosco, nas quais se catalogariam as condições e vantagens a serem proporcionadas às referidas famílias, no quadro de um maciço deslocamento subsidiado de populações marginalizadas, visando subsidiariamente descongestionar os grandes aglomerados urbanos saturados, a criação de novas comunidades e assentamentos de famílias nos espaços vazios.

7.5 — *Cruzada Feminina Pró-Menor* — O engajamento da mulher brasileira na prestação de serviços, execução dos empreendimentos e atividades específicas do Projeto Dom Bosco, em regime de Voluntariado, em todo o território nacional, é uma exigência decorrente das dimensões e peculiaridades da ofensiva contra as causas e efeitos da marginalização do menor e de sua família, principalmente no concernente ao emprego de equipes de formação multidisciplinar e na área específica do Serviço Social.

7.6 — O Comando Nacional do Projeto Dom Bosco expedirá, logo após a designação do Grupo Executivo pelo Presidente da República, as Instruções Normativas dispendo sobre a organização da Cruzada Pró-Menor, as condições de exercício do Voluntariado feminino e suas características operacionais.

8. O Comando Nacional do Projeto Dom Bosco, no desempenho de suas funções de planejamento, coordenação técnico-administrativa, controle e avaliação dos resultados, promoverá as ações globais e multissetoriais imprescindíveis à execução dos seus objetivos gerais e metas prioritárias.

8.1 — Neste sentido, entrosar-se-á, de imediato, com as Unidades Setoriais de Articulação e com os Órgãos e Entidades participantes do Sistema de Proteção ao Menor, visando a acelerar o respectivo funcionamento, captar, mobilizar e aplicar os recursos humanos materiais e financeiros, destinados à prestação de serviços, execução de empreendimentos e atividades em benefício do menor.

9. O escalonamento dos setores básicos de atuação do Projeto Dom Bosco compreende:

9.1 — Na órbita da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN):

a) a colaboração específica a ser prestada pelos órgãos que a integram, tendo em vista, precipuamente, a obtenção de recursos orçamentários; a participação da Fundação IBGE na realização da Operação de Cadastramento Global do Menor;

- b) pessoal e recursos financeiros;
- c) assistência técnica.

9.2 — No âmbito do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), dos Ministérios militares e Forças Auxiliares:

a) ampla cooperação e participação direta do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e das Polícias Militar e Civil, através da utilização da rede nacional de quartéis, fábricas, oficinas, escolas, estabelecimentos de ensino profissional que possam ser utilizados em benefício da saúde, educação moral e cívica e profissionalização do menor, em pontos estratégicos da costa marítima, interlândia e das fronteiras. O EMFA credenciará Oficiais capacitados para essa missão da maior importância para a Segurança Nacional e o bem-estar da população, à semelhança do que tradicionalmente já se faz no campo do Serviço Militar obrigatório e do Correio Aéreo Nacional;

- b) instalação, equipamento e pessoal.

9.3 — Na esfera dos Ministérios da Saúde, da Educação, da Previdência e Assistência Social, da Agricultura, das Comunicações, das Minas e Energia e da Indústria e do Comércio:

a) alimentação supletiva, medicamentos e assistência médico-odontológica individualizada através de providências específicas na área do INAM, da CEME e do INPS;

b) proteção social abrangente, por intermédio da FUNABEM, das FEBEMs e dos Juizados de Menores, compreendendo: recolhimento, análise biopsicossocial individualizada, colocação familiar em lares substitutos, estímulos e expansão da adoção supervisionada, encaminhamento aos órgãos, entidades, empresas participantes do Sistema do Menor que se disponham a amparar o menor desassistido, proporcionando-lhe adequado treinamento profissional, estágio ocupacional, ou emprego;

c) programação especial no campo do ensino pré-primário, da educação elementar e do ensino técnico profissional, mediante utilização maciça dos estabelecimentos escolares da União, dos Estados e dos Municípios — inclusive das redes particulares de ensino —, corrigindo-se as distorções relativas à reduzida carga horária, à alienação dos currículos, à evasão e à repetência; absoluta adequação do ensino, do treinamento e da formação profissional do menor às exigências e condições objetivas das realidades brasileiras, respeitadas as peculiaridades regionais e locais;

d) aproveitamento do menor, principalmente da juventude rural e dos jovens oriundos do interior, nas atividades de conservação e desenvolvimento dos Recursos Naturais, nos empreendimentos agropecuários e empresas de reflorestamento; planejamento e organização de uma ampla rede nacional de fazendas-escola, fazendas de pesca, cidades-oficina, fronteiras-escola, escolas de artesanato, praias-escola e núcleos polivalentes integrados, de finalidades práticas — instituições essas tecnicamente concebidas, projetadas, localizadas e desenvolvidas em zonas estrategicamente situadas ao longo das praias, dos rios navegáveis, das estradas, das fronteiras, ou nas imediações das cidades e povoados de todo o País, sob a supervisão do Comando Nacional do Projeto Dom Bosco e execução descentralizada, a nível dos Estados e Territórios, das Regiões Metropolitanas e dos Municípios, vilas e povoados;

e) apoio das grandes empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias, dos Ministérios das Minas e Energia e das Comunicações, PETROBRAS, ELETOBRAS, CPRM, NUCLEBRAS, TELEBRAS etc., em termos de pessoal, equipamento, cursos profissionalizantes, treinamento e emprego do menor.

10. Aos Governos estaduais, territoriais e municipais compete proporcionar ao Projeto Dom Bosco, na forma dos convênios especificamente estabelecidos, suporte técnico-administrativo amplo e concreto, atendimento à requisição de

pessoal, bases físicas e todas as facilidades necessárias ao êxito da mobilização nacional em benefício do menor.

a) Com essa finalidade, os Governadores, Prefeitos e Presidentes das Câmaras Municipais, além da designação dos administradores e gerentes das Agências e Núcleos, que são as projeções regionais e locais descentralizadas do Projeto Dom Bosco, integrar-se-ão na Mobilização Nacional, visando à captação de recursos comunitários e ao acionamento da solidariedade popular, desempenhando, no respectivo Estado ou Município, uma decisiva função de liderança e apoio material.

b) Ao Delegado Regional do Sistema do Menor, além dos encargos de supervisão e coordenação inerentes ao desempenho de sua missão, incumbe prestar as informações e colaboração que lhe forem solicitadas pelo Governador, Prefeito ou Presidente de Câmara Municipal, em cada Estado.

11. As Universidades, aos Sindicatos, às Congregações Religiosas, ao Empresariado industrial, comercial ou agrícola, às Entidades de classe, às Associações e Clubes em geral, cabe uma participação igualmente decisiva em termos de colaboração polivalente de natureza educativa, técnica, assistencial, no concernente à prestação de serviços relativos ao acolhimento, formação profissional, treinamento e emprego do menor desassistido.

12. O Comando Nacional do Projeto Dom Bosco disporá da infra-estrutura de apoio indispensável à consecução dos seus objetivos e funcionará na órbita do Sistema do Menor, que supervisionará a sua execução e avaliará os resultados obtidos.

12.1 — Na instalação, funcionamento e custeio de suas atividades, o Projeto Dom Bosco utilizará os recursos financeiros, materiais e humanos que lhe forem alocados pela SEPLAN, ou pelos órgãos e entidades englobados pelo Sistema do Menor, no qual o Projeto Dom Bosco se integra como vanguarda e programa de emergência.

12.2 — Enquanto não for criado o Fundo Nacional de Proteção ao Menor, sob gestão da Caixa Econômica Federal, como Subconta do FAS — Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, o Poder Executivo abrirá à SEPLAN o crédito especial de Cr\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de cruzeiros), como antecipação da Receita daquele Fundo, destinado à provisão de recursos que possibilitem a execução do Projeto Dom Bosco.

12.3 — O Comando Nacional do Projeto Dom Bosco, independentemente da fiscalização permanente da SEPLAN, prestará contas à Caixa Econômica Federal e ao Tribunal de Contas da União dos recursos que aplicar, inclusive na execução dos convênios celebrados, de acordo com as normas legais e regulamentares pertinentes.

13. O Regimento do Projeto Dom Bosco disciplinará o seu funcionamento, até o advento do Sistema do Menor, o qual será aprovado por ato do Ministro-Secretário da SEPLAN."

#### IV — É preciso ter uma visão global do problema

Notável, sem dúvida, o trabalho do Congresso Nacional. O Sistema do Menor e o Projeto Dom Bosco, nele encaixado e instrumento de sua execução, significaram, realmente, uma alta contribuição que o Parlamento deu ao Executivo, para um encaminhamento racional e uma solução efetiva do problema do menor.

Como vimos, a questão foi enfocada de maneira universal, pois o Congresso considerou todos os seus aspectos e nele interessou não somente o Estado (União) e seus órgãos de administração, direta e indireta, como os

Estados, os Municípios, os Territórios, o Distrito Federal, o Empresariado, as Igrejas, enfim, todos os segmentos da sociedade.

Além disso, digamos, não "ilhou" o menor em si, viu o menor dentro de um contexto, situou o seu problema no complexo da problemática social, pelo que as soluções que propõe alcançam a sua família, também, quando isso se faz necessário.

De salientar-se é, igualmente, a preocupação do legislador em visar à ocupação dos espaços territoriais vazios do País, a começar pela busca de medidas que propiciem o assentamento do menor em nosso imenso e deserto *hinterland*.

Louvando, assim, a iniciativa do Parlamento, queremos, no entanto, neste ensaio, fazer um desdobramento de certos aspectos do problema, alguns não considerados em seu trabalho.

Antes de o fazermos, no entanto, desejamos registrar que, apesar dos excelentes projetos da Comissão Parlamentar de Inquérito, aprovados pela Câmara dos Deputados e enviados ao Presidente da República, em 1976, também o Senado Federal designou uma comissão de três Senadores, em 1983, para estudar a momentosa questão do menor abandonado.

Destarte, em que pese ao magnífico trabalho já realizado pela Câmara dos Deputados, em 1976, o qual o Senador Lourival Baptista pretendeu efetivar através do Projeto 278/79, foi bom que o Senado Federal tomasse tal iniciativa, que serviu, ao menos, para avivar o assunto, possibilitando a reabertura de sua discussão, visto ser para isso que o Parlamento existe: para examinar, debater, equacionar e resolver — ou ajudar a resolver — as grandes questões sociais, econômicas, políticas e administrativas do País.

Ora, nenhum outro problema supera, em gravidade e magnitude, o do menor abandonado, que, a cada dia que passa, se torna mais complexo, mais difícil, mais dramático.

A única crítica, a nosso ver, que se pode fazer aos projetos aprovados pela Câmara dos Deputados e submetidos à apreciação do Presidente da República, é que eles, em seu conjunto, constituem um compromisso monumental e oneroso, mas é preciso, no caso, usar um lugar comum, e proclamar, sem receios, que, *para grandes males, grandes remédios*.

Sem menosprezo pelos temas econômicos, financeiros e políticos, todos relevantes, havemos, porém, de reconhecer que os sociais hão de ter primazia nas cogitações da consciência nacional, pois são os que mais diretamente dizem respeito ao homem. E o homem há de ser o ponto de partida e o objetivo final de qualquer política.

Todas as questões que incumbe ao Governo enfrentar incluem, sem dúvida, traços políticos, sociais e econômicos, sempre interligados.

Governo é órgão de direção do Estado, Estado é Nação organizada, Nação é gente, é povo, é o homem.

Na estrutura do Estado não se pode, evidentemente, isolar, uns dos outros, os fatores econômicos, sociais, políticos, financeiros, jurídicos, religiosos e morais, pois todos, em conjunto, e se influenciando reciprocamente, condicionam o seu funcionamento.

Assim, jamais será possível, na análise de qualquer questão que interesse ao Estado, minimizar qualquer de seus elementos — o social, o político, o econômico, o jurídico, o religioso, o financeiro, o moral.

No que tange ao chamado problema do menor abandonado, mais ainda se torna necessário ter presentes todos esses elementos — como, aliás, fez a CPI, na Câmara dos Deputados — tanto se entrelaçam, eles, em sua textura.

Dentro dessa compreensão, havemos, para tomar uma posição clara e definida a respeito do tema, de partir de um ponto que valha como uma tomada de consciência, relativamente à posição do homem no universo.

Confessaremos, desse modo, de pronto, a nossa visão cristã do homem e do mundo, o que significa dizer: vemos o homem e as coisas na totalidade de seus aspectos e só julgamos possível equacionar e resolver qualquer problema social se o visualizarmos em função dessa compreensão.

O homem que o cristão reconhece é o homem integral, é a besta e o anjo, é o ente ligado à terra pela carne e ao céu pelo espírito, é o ser capaz de grandezas e de misérias, é o indivíduo imperfeito mas sempre passível de aperfeiçoamento.

Essa a imagem do homem que devemos, como estudiosos dos problemas fundamentais do Estado, ter sempre presente. Porque o Estado, para o cristão, é um meio, é um instrumento de edificação nacional do povo, e povo é gente, são os homens, logo, o Estado é algo a serviço do homem, cujo bem-estar é seu objetivo supremo.

Estabelecidas essas premissas, discutamos o problema.

#### V — *Que é menor abandonado?*

Em geral, quando se fala em menor abandonado, a imagem que nos vem à mente é a da criança pobre, que vive nas favelas, nos mocambos, nos alagados; ou então o menino maltrapilho, desdentado, barrigudo, amarelo, sujo, doente, pedindo esmola, quando não se oferecendo para tomar conta de nossos carros, quando vamos a algum lugar; ou, ainda, o *pivete*, o menor pobre bandido, que furta, que rouba, que assalta, que mata.

Esse menor é, realmente, um menor abandonado. Abandonado pelos pais, que dele não podem cuidar. Abandonado pela sociedade, estruturada pelas regras de um capitalismo selvagem. E abandonado pelo Estado, que dele não tem sabido cuidar.

São milhares e milhares de crianças e adolescentes, sem recursos, sem amparo, sem futuro, que passam fome e sentem frio, que sentem medo e metem medo, que são explorados por organizações clandestinas que por aí abundam,

traficando com drogas e outras mercadorias, que não têm perspectivas, que não têm um lugar ao sol.

Menores pobres, que os pais não podem assistir nem material nem moralmente, pois ou não têm emprego, ou labutam de sol a sol, em fábricas, oficinas ou pequenos biscates, com minguados proventos que mal dão para não morrer de fome.

Menores que o sistema capitalista liberal-democrata, desumano e materialista, condena ao sofrimento, neles despertando o ódio pela sociedade, deles fazendo um instrumento de subversão social, transformando-os, de seres humanos, em valores negativos.

A esses menores falta, igualmente, além de uma assistência familiar impossível, e de uma assistência social que o Estado capitalista nega, ou dá de maneira precária e injusta, uma assistência espiritual. É certo que a Igreja Católica, hoje como sempre, aqui no Brasil, continua presente em sua obra assistencial e de catequese. Hoje, porém, é muito difícil fazer o menino abandonado acreditar num Deus que dá tudo aos ricos e não dá nada aos pobres. Como é difícil aos professores (quando freqüentam escola) desses infelizes convencê-los a se integrar numa sociedade em que a uma minoria privilegiada é tudo permitido e à grande maioria é quase tudo negado. Notória, sim, a obra da Igreja Católica, mas insuficiente para alcançar as metas visadas, pois falta uma ação conjugada, ampla, nacional, consciente e humana, dos Poderes Públicos e da própria Sociedade, em prol de uma solução global e definitiva para o problema.

Também a esses meninos falta, começando pelo lar, uma doutrinação moral mais correta. A mocinha pobre não compreende por que não pode ter vestidos bonitos e jóias, nem ir a passeios e boates, como vão as filhas de "gente bem". E os rapazinhos carentes das favelas não se conformam em não ter seu carro ou a sua moto. E como, na sociedade capitalista demo-liberal, vale quem tem mais (mais coisas, mais bens, mais dinheiro), os meninos pobres, imbuídos — como os ricos — dessa filosofia materialista utilitária e imediatista hoje dominante, tentam o caminho mais fácil para obter o que os moços ricos têm.

Não é só, porém. Nessa sociedade capitalista cruel, o menino abandonado (o pobre) é marcado por um fato ainda mais grave e que contribui decisivamente para a criminalidade juvenil: a impunidade dos "filhinhos do papai" e a punição rigorosa para os delitos dos adolescentes pobres. Para estes, os reformatórios, às vezes até a prisão comum, onde se misturam a delinquentes profissionais, onde são seviciados, onde são massacrados física e moralmente e donde saem ainda mais revoltados.

Para os ricos, nada acontece: podem "puxar" carros; podem violentar meninas pobres de famílias modestas; podem dirigir sem carteira, atropelar, matar; podem desacatar autoridades; podem freqüentar boates, usar drogas, traficar com entorpecentes. Nada lhes acontece. E se uma autoridade zelosa resolve, crente na lei, agir como deve, está sujeita a ser perseguida, transferida, demitida. O "filhinho do papai" é intocável. Por detrás dele está o "santo

protetor” todo poderoso: o ministro, o empresário, o político, o militar. Isso é comum acontecer, aqui no Brasil. E a justiça se desmoraliza. E vem a descrença. E o adolescente pobre, que não sabe (ou talvez nem tenha) para quem apelar, apela para si próprio, donde marginalizar-se, bandear-se para o crime, assim tentando vingar-se de uma sociedade injusta e má.

Seja como for, no entanto, cabe salientar que, no caso do menino pobre, carente ou abandonado, os fatores predominantes na marginalidade de sua vida são de cunho predominantemente material. É a miséria, acima de tudo, que os conduz para o mal. E a miséria é o resultado lógico e necessário de uma sociedade alicerçada nos postulados capitalistas tradicionais e que não quer que o Estado intervenha em nada, mas, antes, fiel aos caducos princípios do *laissez-faire*, *laissez-passer*, o deseja abster-se, assim garantindo uma completa “liberdade” aos homens na luta pela sobrevivência, daí resultando o domínio dos “fortes” (ricos) e a escravização dos “fracos” (pobres).

A miséria, se não é determinante, é, certamente, um fator condicionante da marginalização social. Do crime, portanto. E o menor abandonado, que de tudo carece, é, sobretudo, um fruto da miséria.

Todavia, não só o menino pobre é um menino abandonado. Não apenas ele é um bandido em perspectiva. Porque, pior que o abandono do menino pobre, é, talvez, o abandono do menino rico.

É claro que a riqueza vale muito. Quem está bem instalado na vida pode até dar-se ao luxo de pregar moral, de ser magnânimo, de praticar a filantropia. Entretanto, se, normalmente, o homem liberto de dificuldades financeiras leva uma vida ordenada e tranqüila, numerosas vezes tal não acontece. Porque ser rico não é tudo. A riqueza ajuda a ser feliz, mas não dá a felicidade. Por que os ricos, às vezes, se suicidam? Por que furtam, assaltam, matam?

A crônica policial é, a respeito, bastante ilustrativa. Com freqüência cada vez maior, o noticiário nos dá conta de servidores públicos ou autárquicos regamente remunerados dando cheques sem fundo; de altos funcionários de bancos praticando o estelionato, desfalques, desvios e outras falcaturas; de autoridades policiais com polpudos salários cometendo seqüestros ou mancomunados com assaltantes e contraventores; e, com mais constância, ainda, os jornais nos falam de filhos de figurões bem situados na vida “puxando” carros, transando com drogas, currando e assassinando colegas.

Ora, esses indivíduos não precisam de amparo material. Nada lhes falta. Por que delinqüem, se marginalizam, abalam a sociedade?

Porque numerosos jovens de famílias abastadas, que tudo parecem ter, na verdade não têm o principal. Possuem contas bancárias, automóveis, iates, usam as melhores roupas, freqüentam os colégios mais caros, mas não têm, na realidade, a assistência paterna — nem, principalmente, a materna — e, não raro, devido à desorganização da família moderna, vivem cheios de ressentimentos e de complexos que acabam por se resolver em atos anti-sociais.

Quantos pais, hoje, acompanham a vida escolar de seus filhos? Quantos procuram indagar de sua assiduidade às aulas, do seu aproveitamento, de sua

conduta? Quantos, não sendo boas as notas dos filhos, em vez de culpar a estes, culpam o professor, taxando-o de "mau", de "exigente"? Quantos pais, tendo filhos estudantes nessa situação, não os retiram dos colégios e os matriculam em outros mais "camaradas"? Quantos são os pais que procuram conhecer os companheiros de seus filhos?

Dar dinheiro aos filhos, para que não passem dificuldades; dar-lhes um carro, para que não se sintam "diminuídos" perante os colegas do mesmo naipe; pagar-lhes colégios caros, vesti-los no rigor da moda, fazê-los frequentar a "soçaité", parece a esses pais que, assim procedendo, estão cumprindo o seu dever.

*Ver e sentir* os filhos de perto, auscultar-lhes os sentimentos, observar-lhes a conduta, acompanhar-lhes as idéias, segui-los em sua formação, ajudá-los na solução de seus problemas, em suma, compreendê-los, isso esses pais não fazem.

Agora, focalizando-se mais particularmente a mãe, é de indagar: quantas não acham normal deixar seus filhos por conta de governantas, passando a maior parte do tempo em reuniões mundanas? Quantas, diante dos filhos, não brigam com o marido, dizendo-se "infelizes" só porque o carro da vizinha é melhor que o seu, ou ela tem mais jóias, ou passeia mais? Quantas não vão para um lado, enquanto os maridos vão para outro, não em trabalho, mas em festas ou programas outros?

Esses meninos, filhos desses pais, têm tudo, mas não têm nada. Porque lhes falta o essencial: o *amor* dos pais, que há de traduzir-se em assistência constante, compreensão, amizade, companheirismo, ajuda, exemplo, *presença*.

A marginalidade de jovens que tiveram uma infância assim, toda dourada por fora, porém toda podre por dentro, tem sua explicação, em grande parte, no abandono moral e sentimental de que foram vítimas. Tiveram dinheiro, conforto, boa alimentação, viagens, jóias, roupas caras, carros, bons colégios. Mas, repitamos, a riqueza não basta para dar a felicidade — e eles, embora ricos, sofrem, se perdem, descem a ladeira da vida...

Isso posto, estamos que o conceito de menor abandonado deve ser revisto, atualizado, aprofundado.

Menor abandonado é o que, por deficiência ou completa falta de recursos de pais pobres ou miseráveis, é largado à própria sorte. Passa fome, sente frio, dorme mal, não se instrui, não se profissionaliza, não consegue trabalho, é condenado à miséria ou ao crime. Mas é, também, o menino rico, a quem os pais acumulam de bens materiais, mas que carece de uma assistência moral e sentimental mais efetiva.

Também na escola, em geral, seu "segundo lar", os meninos pobres não encontram uma compensação para o abandono de que são vítimas, pois só podem frequentar estabelecimentos públicos, onde, ordinariamente, quase só se cuida da instrução, raramente da educação. E nos colégios particulares, caros, onde se matriculam os meninos ricos, quase só se cogita, hoje, do recebimento das mensalidades, cada vez mais altas. O resto é aquele lema: "pague e passe..."

Em síntese, reconheça-se que meninos abandonados não são apenas os pobres, mas também os ricos, quando nas condições apontadas. Entretanto, a assistência a esses meninos ricos, no plano moral, só a família pode dar. E as Igrejas, igualmente. A intervenção do Estado, no caso, só se pode fazer indiretamente, como, por exemplo, restaurando a cadeira de Instrução Moral e Cívica nos currículos escolares. O mais é uma questão de formação familiar.

#### VI – O problema é, antes de tudo, moral

O materialismo domina o mundo. Vale mais quem tem mais. Mede-se o valor dos homens e dos países pelas suas riquezas. Produzir, ganhar, acumular. Só se pensa nisso. É isso que dá poder. Tudo está, pois, em conseguir a riqueza. Os meios pouco importam. Donde a “filosofia” do “rouba, mas faz”. A decadência moral chegou a tal ponto que se aceita o cínico *slogan* até como uma bandeira elcitoral. Por isso, indivíduos que, em outras épocas, os moços, se consultados, condenariam à cadeira elétrica ou à prisão perpétua, hoje poderiam até mesmo lançar-se – e se lançam – candidatos aos mais elevados cargos... É o fim.

O fato, grave, terrível, realmente trágico, traduz um estado de espírito já espalhado na sociedade, o que mostra a necessidade, imperiosa e urgente, de uma retomada corajosa de caminhos de há muito esquecidos. E é sobretudo às Igrejas e à Escola que compete a tarefa recuperadora.

Urge encontrar uma maneira capaz de proceder a uma sólida formação moral de nossa juventude, e, certamente, às Igrejas, especialmente à Igreja Católica, incumbe um papel de vanguarda nessa campanha. Não basta, porém, a atuação das Igrejas. Ao lado da sua, deve haver a da Escola, cujos padrões de conduta e cujos programas hão de ser inteiramente revistos, para efeito de se traçar e se impor uma diretriz educacional que reintegre o jovem em sua condição – hoje tão olvidada – de pessoa humana.

#### VII – O sistema penitenciário

O problema, insistamos, é complexo e precisa ser encarado na totalidade de seus aspectos. Entre estes, avulta o que diz respeito ao sistema penitenciário, e, até mesmo, à legislação penal, no que toca ao menor e às coisas com ele relacionadas.

O cinema, o rádio e a televisão, aproximando as populações interioranas das cidades e assim as colocando diante das virtudes e das mazelas, das excelências e dos vícios das civilizações dos grandes centros urbanos, colocam os moços, os adolescentes e até as crianças diante de problemas de que, em outros tempos, mal poderiam suspeitar.

Realmente, a imprensa, falada e escrita, mal policiada pelos poderes públicos, e o cinema e a televisão, principalmente, com programas nocivos, povoam o firmamento infantil de falsos astros, mas que os deslumbram e lhes alumiam as estradas do mal.

O Código de Menor precisa ser mais realista. Deve-se considerar que um rapazola de dezesseis anos, hoje, não é mais aquele ser inocente e irresponsá-

vel de antigamente. A seu turno, meninas de quinze anos sabem, hoje, de coisas que muitas mães ainda ignoram. Fedelhos perdidos pelos morros manejam o gatilho com uma perícia de causar inveja a pistoleiros profissionais, sabendo, esses "anjos de cara suja", que podem agir livremente, acobertados pelo álibi da idade, eis que alguns até "conhecem" os dispositivos do Código que lhes asseguram a impunidade.

Se a censura da imprensa, do rádio e da televisão deve ser revista, se a legislação penal carece de ser atualizada, mais ainda necessitam ser reestruturados os reformatórios onde os delinquentes jovens são internados, para efeito de recuperação, e de onde saem, ao contrário, mais adestrados na arte do crime. O abandono moral a que são relegados esses menores, pobres ou ricos, no lar e nas escolas, não é neutralizado nesses reformatórios, e, por outro lado, a legislação penal não ajuda nessa recuperação.

Precisamos de um Código Penal de Menores capaz de prevenir e punir com senso e realismo os crimes dos adolescentes, bem como de tornar o rádio, a imprensa e a televisão mais responsáveis em seus programas e notas, como, também, de instituir um sistema penitenciário estruturado em princípios e normas inspirados numa política humanista e cristã.

No momento, a lei favorece o crime e os reformatórios só servem para "aperfeiçoar" os criminosos, pois os menores ali internados são postos em promiscuidade, sem nenhuma consideração pela diferença de idade, de "desenvolvimento", de periculosidade, e ali vivem, o mais das vezes, no ócio e sendo tratados, não raro, como animais selvagens.

A realidade é essa: os menores que deixam os reformatórios deles saem mais preparados ainda para as práticas criminosas.

### VIII – A explosão demográfica

Outro aspecto relevante do problema: a explosão demográfica brasileira, tendo por base a falta de um planejamento familiar.

Esse crescimento desordenado de nossa população está estreitamente ligado ao problema da miséria, e, conseqüentemente, ao da marginalidade e do crime, inclusive ao do menor abandonado.

É, essa, uma questão muito séria, sobre a qual a sociedade tem que meditar profundamente e para a qual necessita encontrar uma solução urgente – mas uma solução brasileira, cristã e democrática.

Não podemos mais nos contentar com medidas simplórias, como a distribuição de pílulas às mulheres das classes pobres.

A verdade é que, no Brasil, essa questão tem que ser enfocada de todos os ângulos, pois, se é certo que as grandes cidades estão superpovoadas, não menos certo é que existem imensas áreas de nosso *hinterland* onde o índice demográfico é baixíssimo.

Em São Paulo, no Rio, em Belo Horizonte, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, ou seja, em praticamente todas as capitais dos Estados da Federação,

e ainda em numerosas outras cidades, particularmente dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, há gente demais, e, por isso, é elevado o número de indivíduos vivendo no abandono, na miséria e no crime.

Entrementes, na Amazônia, no Pantanal mato-grossense e em outras regiões do País, há gente de menos, o que também representa um óbice ao nosso progresso e um perigo para a nossa segurança, a nossa integridade e a nossa soberania, bastando lembrar, para ressaltar esses riscos, a devastação, por elementos a serviço de interesses alienígenas — individuais e empresariais — e — quem sabe? — talvez até governamentais — das riquezas da Amazônia e do Pantanal.

Para se ter uma visão exata do problema, recorramos à estatística. Começamos por verificar a densidade demográfica na região amazônica. Ei-la <sup>(5)</sup>:

<i>Região</i>	<i>Área</i>	<i>Hab. Km<sup>2</sup> Densidade demo- gráfica</i>
Rondônia	243.044	2,07
Acre	152.589	2,01
Amazonas	1.558.987	0,93
Roraima	230.104	0,36
Pará	1.227.530	2,86
Amapá	139.068	1,29

Como se vê, em nenhum Estado ou Território da Amazônia chegamos a ter três habitantes por quilômetro quadrado. Assim, a Amazônia é praticamente um deserto. Ora, a estatística fala por si. Os números não mentem, já disseram as ciganas. Como, então, limitar a natalidade, assim indiscriminadamente, quando enormes espaços de nosso território estão despovoados, esquecidos, sujeitos à cobiça estrangeira?

Amanhã, uma "ONU" qualquer resolve que terras despovoadas são terras de ninguém, que terras de ninguém são terras de todos, que terras de todos devem ser ocupadas por quem esteja em condições de fazê-lo, e estaremos ameaçados de sofrer uma amputação do solo pátrio.

A situação se torna ainda mais delicada se considerarmos que, tão rarefeita na área, a população amazônica se concentra, em índices elevados, nas capitais. Voltemos à estatística (1980):

<i>Municípios das capitais</i>	<i>População Recenseada</i>	
	<i>Valores abso- lutos</i>	<i>Sobre o total</i>
Rondônia (Porto Velho)	138.289	27,49
Acre (Rio Branco)	119.815	39,04
Amazonas (Manaus)	642.492	44,34
Roraima (Boa Vista)	65.627	84,89
Pará (Belém)	949.545	27,07
Amapá (Macapá)	140.624	78,09

(5) Sinopse Preliminar do Censo Demográfico — Vol. 7 — nº 1 — Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Rio, 1981.

Os números são, sem dúvida, edificantes. No Estado do Amazonas, verdadeiro continente, onde não há nem um habitante por quilômetro quadrado, quase a metade da população reside na capital. Em Roraima, que não tem nem meio habitante por quilômetro quadrado, quase noventa por cento de sua população moram em Boa Vista.

Há, pois, gente de menos, na Amazônia. E gente mal distribuída. É um deserto. Porém um deserto *diferente*. “Mas ao contrário de outros países-continente, onde os vazios demográficos são desertos em decorrência de um clima árido ou polar, no Brasil essa extensão corresponde à grande área de floresta equatorial na região amazônica” (6). Isso explica muita coisa. Inclui-se a “preocupação” de algumas grandes Potências com a região, querendo transformá-la em “reserva ecológica do mundo”, em “Lago Hudson” e coisas semelhantes, tudo escondendo (?) uma intenção “colonizadora”...

Deixando de lado a Amazônia, e vendo o Brasil no seu todo, verificamos, no que tange às populações urbanas e rurais, o seguinte quadro (1980):

*Norte*: populações urbanas e rurais equivalentes.

*Nordeste*: idem.

*Sudeste*: muito maior a população urbana.

*Sul*: maior população urbana.

*Centro-Oeste*: bem maior a população urbana.

Prova-se, então: a população brasileira se concentra nas cidades. Os campos estão vazios.

Ora, *se sobra* gente nas cidades — do que decorrem o desemprego, a miséria, a marginalidade, o crime — e *se falta* gente no interior — do que se aproveitam os “gringos” para ocupar e explorar o que deve ser ocupado e explorado por brasileiros, o de que a sociedade brasileira, através do Estado, deve cuidar — antes de tudo e sobretudo — é de uma *redistribuição* dessas “sobras” populacionais (aliás prevista no Sistema do Menor elaborado pelo Congresso Nacional), de maneira que os nocivos excedentes demográficos das cidades possam ser transformados em forças de trabalho úteis nas zonas despovoadas do País.

A propósito, não custa recordar o que já aconteceu em outras plagas. Regiões despovoadas de alguns países foram “compradas” ou invadidas por estrangeiros, que as ocuparam, povoaram e desenvolveram. Surgiram os atritos inevitáveis com os nativos. E veio a solução “óbvia”: o plebiscito. Os habitantes daquelas zonas é que, “democraticamente”, deveriam decidir sobre o seu destino. Ora, o “povo” daquelas regiões eram os estrangeiros nelas estabelecidos. Foi assim, por exemplo, que o México perdeu grandes extensões de terras, das mais ricas, do seu território. E é bom não esquecer que os ingleses querem um plebiscito nas Malvinas...

(6) Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, cit.

Tenhamos sempre em mente o interesse permanente e exagerado de algumas Potências na Amazônia. O “oxigênio do mundo”, para elas, não está nas florestas dos Estados Unidos nem da União Soviética. Está na nossa Amazônia. . .

Tudo isso sucede, em parte, porque a Amazônia é um semideserto. Temos de conquistá-la. E só podemos conquistá-la com gente. Limitando-se a natalidade, essa gente não existirá. Mas — alegam — temos gente demais nas cidades. Certo. Então, a solução está aí. Levemos para lá essa “sobra” de gente. A política a seguir há de consistir numa redistribuição nacional da gente que está sobrando nos centros urbanos pelos espaços vazios da nossa Amazônia e outras zonas. Há que se elaborar um plano nacional de ocupação territorial pelo qual as famílias marginalizadas das cidades se transfiram para os espaços desertos. Isso não será fácil. Mas tem que ser feito. A solução é uma solução política e global, e dela não será capaz um Estado liberal-democrata, ausente, abstermido, inoperante, simples expectador do drama da vida. . . O Estado brasileiro há de estar presente, consciente, nacional, forte, vivo, democrata, cristão, atuante, atento e esclarecido, para preencher e dominar efetivamente todo o espaço físico que de direito lhe pertença. Temos, na Amazônia e outras regiões, um mundo de coisas a realizar, das quais poderão ocupar-se as populações que estão sobrando nas cidades, se elas forem devidamente preparadas para essa missão. Impõe-se, dessa maneira, a elaboração de um projeto de integração nacional, onde sejam racionalmente pesquisados, pesados e equacionados os problemas de cada região — sociais, econômicos, administrativos — e para a solução dos quais se destinem os recursos necessários, articulados pelos diversos órgãos do Governo, com a colaboração das universidades, das empresas privadas e de outros segmentos interessados da sociedade.

A ocupação efetiva da Amazônia e outras regiões poderá resolver o problema dos excessos demográficos dos centros urbanos, e, em conseqüência, o da marginalidade e o do menor abandonado.

Paralelamente, dever-se-á cogitar de um planejamento familiar, o qual não poderá dispensar a colaboração da Igreja Católica, o grande instrumento de integração social e nacional do Brasil, desde o Descobrimento.

A população há de crescer em sintonia com as condições econômicas, políticas e sociais do País, de modo que se evitem “sobras” ou “carências” de gente.

Nesse ponto, vale acentuar que a nossa população cresceu desordenadamente. O ex-Presidente do PDS, Senador José Sarney, em discurso proferido no Plenário do Senado Federal (7), abordou sensatamente o assunto:

“No primeiro censo realizado no Brasil, em 1872, a população identificada foi da ordem de dez milhões de pessoas. O censo de 1980, 108 anos depois, revela que nossa população atingiu cento e dezanove milhões, sessenta e um mil e quatrocentos e setenta habitantes. Os dados mostram que nesses 108 anos nossa população cresceu, proporcionalmente, 1.009%.”

(7) Senador José Sarney — Discurso proferido no Senado Federal, em 1º-9-83 (DCN — s.II — 2-9-83).

E comparando:

“A França, em 1805, tinha 28,3 milhões de habitantes. O seu censo de 1975 — 170 anos depois — revela que a sua população havia atingido 52,7 milhões de pessoas, em 170 anos cresceu proporcionalmente 86%.”

O cotejo impressiona, embora se deva considerar que, malgrado o fabuloso crescimento populacional brasileiro, o nosso índice demográfico continua muito baixo.

A questão mais grave está no fato de o aumento das populações nas cidades fazer-se em detrimento das zonas rurais, do que surgem os maiores males sociais e econômicos, assunto que o Senador José Sarney também ventila, com muita oportunidade:

“Entre 1950 e 1970, a região metropolitana de Tóquio conheceu uma expansão populacional que foi qualificada como inaudita, pois totalmente desconhecida na história da humanidade. E qual foi esse crescimento? De 80%. Os 80% em vinte anos deixaram problemas de tal ordem traumáticos que as autoridades japonesas consideraram não ter podido superá-los.

Como ficariam eles frente aos nossos problemas de urbanização, com índices que, na verdade, assumem proporções totalmente inéditas? Senão vejamos: entre 1940 e 1980, a capital de Minas, Belo Horizonte, cresceu de 211.000 habitantes para 1.700.000, ou seja, 739%. Mas outras capitais brasileiras, no mesmo período, também conheceram espantoso crescimento: em termos proporcionais, Curitiba cresceu 629%; Fortaleza, 626%; a capital de São Paulo 540%; e São Luís, 425%”.

E comenta o eminente político maranhense:

“Quantas necessidades geradas, quantas expectativas, quantas restrições, quantas dificuldades!

Como reflexo da crise da urbanização, gera-se constante e crescente marginalização, provocada pela baixa renda familiar, a subabitação, o desemprego, a subnutrição, as precárias condições de higiene e promiscuidade.”

A coisa exige meditação. Seja como for, considerando a população brasileira em função do tamanho de nosso território, vemos que não há gente demais. O que há é gente demais incapaz. Gente doente, desnutrida, analfabeta, desprofissionalizada, inútil. Gente que sobra nas cidades e precisa ser convenientemente preparada para ser aproveitada nos desertos da Amazônia, do Pantanal e outras regiões. A verdade é que, no momento, o mais importante e urgente é que se cuide do aproveitamento desses excessos populacionais urbanos na gigantesca obra de ocupação dos espaços vazios de nosso território.

O problema do menor abandonado inclui-se nessa problemática social. Não se pode separá-lo do relativo ao excesso demográfico dos centros urbanos. Nem ao do esquecimento em que são mantidos os trabalhadores rurais. Pois

é um problema que, pelo seu lado mais visível, o da miséria, tem a sua solução vinculada à ocupação, pelos brasileiros, do deserto amazônico.

Isso tudo não se conseguirá com um Estado fraco. Nem com os remédios recomendados pelo sistema liberal-capitalista, que coloca o Estado como um mero assistente dos acontecimentos. Temos de mudar a nossa filosofia política e situar o Estado no seu devido lugar, de órgão pelo qual a nação se organiza, evolui, se realiza.

### IX — A questão migratória

O direito de ir e vir, ou seja, de livre movimentação das pessoas dentro do território nacional, é uma conquista inalienável do cidadão, em todos os países, inscrevendo-se entre aqueles que as Constituições das nações civilizadas qualificam como um dos direitos fundamentais do homem.

Havemos, pois, de respeitá-lo e garanti-lo, como algo inerente à liberdade do cidadão.

Cabe-nos, contudo, dentro de uma visão política global, considerar em termos mais realísticos o problema migratório.

A deslocação de indivíduos e grupos de uma região para outra, principalmente do interior para as grandes cidades, faz-se, no Brasil, de maneira desordenada, e, pelas repercussões negativas que acarreta na estrutura das sociedades, está a reclamar uma imediata disciplinação.

É este, como todo problema social, um problema complexo e que comporta, em sua análise, considerações de ordem econômica e política muito sérias.

Em princípio, é um absurdo proibir-se o indivíduo de sair de onde está para fixar-se onde mais lhe convenha. Todavia, o transplante de levas e levas de grupos humanos do *hinterland* para as cidades despovoas as zonas rurais e congestionam os centros urbanos, originando a falta de braços nos campos e o desemprego, a miséria e o crime nas cidades.

É certo que, ordinariamente, o homem não deixa sua terra natal senão obrigado por situações incontornáveis: a seca, no Nordeste, é, por exemplo, um motivo determinante do grande êxodo rural da região.

Mas, não é só a seca. Faltam investimentos, que possibilitem frentes permanentes de trabalho compensadoras, capazes de fixar o homem ao meio. Faltam escolas, faltam divertimentos, falta comunicação, falta assistência médica e sanitária, falta segurança, falta um mínimo de bem-estar. Daí, o êxodo.

Uma reforma agrária é necessária, imperiosa, inadiável. No entanto, uma reforma agrária pressupõe uma sustentação política que o Estado demo-liberal não dá.

A verdade é que o nosso empresariado não mostrou capacidade para ocupar a área nordestina, a área amazônica e outras áreas menos faladas mas não menos esquecidas do nosso interior. O capital indígena é aguado. Salvo as exceções, o empresariado só age, em tais circunstâncias, amparando-se em incentivos, em vantagens excepcionais, nos financiamentos, no Poder Público.

No Brasil é o Estado que tem de enfrentar esses problemas de base. Ele é que tem de pôr-se em todas as frentes e promover a ocupação efetiva, horizontal e vertical, de nosso espaço geográfico, através de uma ação própria, enérgica, nacionalista, democrática e cristã.

Sem o Estado, não teríamos, no Brasil, nem a Petrobrás, nem Volta Redonda, nem a Vale do Rio Doce, nem Goiânia, nem Brasília, nem São José dos Campos.

A campanha pela privatização de empresas estatais é suspeita. Porque *privatização, no Brasil, significa, não raro, desnacionalização, entreguismo*. Onde o Estado não está presente, e se a área é atraente, a multinacional vence sempre na competição com as empresas nacionais. Assim, precisamos fechar os ouvidos à cantilena dessas sereias, vindas de outros mares ou a serviço delas. No Brasil o Estado tem de ser intervencionista. Tem que ser o grande empresário.

Relativamente à questão migratória, há de se descobrir um modo de impedir o superpovoamento dos grandes centros urbanos à custa do esvaziamento dos campos. A matéria, pela sua relevância, exige um tratamento constitucional. Em tese, há de se obstar que grupos populacionais se desloquem do interior para as cidades sem prévia garantia de emprego nesses centros para onde vão.

O problema do menor abandonado, nas cidades, em muito é originado ou agravado por essa corrente migratória contínua e desordenada que desemboca incessantemente nos grandes centros urbanos.

O passo primeiro no sentido da debelação do mal seria, sim, dado com a implantação de uma reforma agrária, a fim de que o campo pudesse oferecer ao trabalhador — fazendeiros, colonos, agregados, e, sobretudo, aos mais carentes, os assalariados — condições existenciais satisfatórias.

É claro que essa reforma agrária não consiste em tirar do rico e dar para o pobre. Nem, tampouco, na simples distribuição de terra. Tem que ir muito além. Inclui o combate às endemias rurais, a construção de escolas, a instalação de institutos profissionalizantes, postos de assistência médico-sanitária, financiamentos, salários satisfatórios, diversões, transporte, habitação decente, bem-estar.

A propósito — e de passagem — ao invés de uma preocupação constante com essa ocupação dos espaços territoriais, o que vemos é o abandono de empreendimentos notáveis, que não deveriam ser desativados, como a Transamazônica, a Ferrovia do Aço, as Usinas Nucleares.

Se continuarmos a desprezar o interior, não haverá como evitar o seu total esvaziamento, com a saída de seus grupos populacionais para os centros urbanos, onde os velhos morrerão à míngua e as crianças, abandonadas, seguirão a escola dos crimes.

#### X — Estado forte, nacional, democrático e intervencionista

Acabemos, de uma vez por todas, com a mania de nos embasbacar com as coisas de além-mar, virando as costas às nossas realidades.

Não nos interessam modelos estrangeiros, quando inadaptáveis ao nosso País.

É burrice e é suspeito, repetamos, estarmos a pregar, no Brasil, contra a intervenção do Estado. Quem o faz são sempre indivíduos ou organizações vinculados a interesses estrangeiros.

Esse negócio de dizer, por exemplo, que o que é bom para os Estados Unidos é bom também para o Brasil, é algo de estúpido, perigoso, até criminoso.

Precisamos nos convencer, com o ilustre General Antônio Carlos de Andrada Serpa<sup>(8)</sup>, que não existem Nações amigas, que é o interesse que dita o posicionamento dos povos em seu relacionamento internacional.

Ninguém ignora, hoje, que, mesmo durante a última Grande Guerra, empresas alemãs, japonesas e italianas se entenderam muito bem com empresas americanas, francesas e inglesas. Ninguém desconhece que russos e norte-americanos se compreendem perfeitamente quando seus êxitos são obtidos apenas com o sacrifício de povos outros que não um deles.

O que é bom para um país pode ser péssimo para outro. Assim, é ótimo, talvez, para os Estados Unidos e outros países, que o Estado seja abstencionista, ausente, neutro, ante os acontecimentos sociais (na verdade o Estado norte-americano, se não intervém nas coisas internas, no plano internacional se intromete em tudo), o que é inadmissível para o Brasil, onde, sem o Estado (ou sem a ajuda do Estado) nada se fez nem nada se faz.

Realmente, nos países como o Brasil, é indiscutível, inegável, insofismável, que o Estado tem de ser intervencionista, tem de se substituir ao particular pobre e incapaz, tem de promover o bem-estar coletivo, tem de cuidar de nossa ocupação territorial, de nosso desenvolvimento, de nossa segurança, de nossa soberania. Para ser assim, tem que ser um Estado forte e nacionalista.

Entre os problemas a enfrentar — e só ele, o Estado, pode enfrentar — está o da equitativa distribuição demográfica, de forma que não haja excesso de gente nas cidades, nem falta de gente no *hinterland*.

A Amazônia precisa de gente, o Pantanal precisa de gente. O Rio tem gente demais, São Paulo tem gente demais. Também Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, Curitiba. O litoral tem gente demais, o interior tem gente de menos.

O planejamento familiar é necessário? Sim, para o fim de que os brasileiros sejam seres humanos verdadeiros, capazes e conscientes, dignos e responsáveis, valores úteis e positivos, e não meros números nas estatísticas. Esse planejamento tem de ser efetuado de modo adequado às nossas necessidades e dentro de nossas realidades nacionais. Uma campanha educativa, esclarecedora e persuasiva, é indispensável. Não basta, todavia. Ela tem que ser acompanhada de medidas práticas e efetivas, talvez duras, certamente nada “liberais”,

(8) General Antônio Carlos de Andrada Serpa — Manifesto à Nação — “FMI contra o Brasil. Em defesa da Nação ameaçada”. *Folha de S. Paulo*, 13-12-83.

que conduzam ao objetivo colimado: a *presença* real do brasileiro em todos os cantos do território pátrio. Isso só poderá ser alcançado pelo Estado brasileiro através de uma política global, que opere em todos os setores de atividade. O problema do menor abandonado só será resolvido dentro de uma política desse tipo. Filho de pais abandonados está, igualmente, condenado ao abandono. Nada se pode esperar de filhos de favelados, de marginais, de indivíduos famintos, doentes, sofrendores, incapazes, revoltados, que vegetam por esse Brasil afora.

Frisemos, sempre, que o problema do menor abandonado está contido no círculo maior do problema do adulto abandonado.

De nossos empresários podemos esperar, e até mesmo exigir, ajuda e colaboração, nunca, porém, a solução. Esta só pode vir do Estado, e só um Estado forte, incontestável, nacional, atuante, presente, poderá realizar essa política global de que necessitamos.

Não se confunda Estado forte com Estado totalitário. O Estado que queremos não se sobrepõe ao homem, antes, está a serviço do homem. É um instrumento de edificação nacional. E então caímos no terreno filosófico. É que tudo se liga a tudo. Não se pode divorciar a política do direito, da economia, da ciência, da filosofia. É esta, afinal, que dá a meta a atingir. E é o Estado que dispõe da força necessária para disciplinar os elementos de vida coletiva, no sentido de os orientar para um fim predeterminado.

No caso dos menores abandonados, jamais resolveremos esse problema se as forças de produção e as relações de produção continuarem regidas pelos princípios e normas do capitalismo liberal.

O problema do menor abandonado tem de ser inserido no problema maior: o problema social brasileiro. Não pode ser considerado isoladamente, nem de maneira paternalista, nem com medidas eventuais. Assistir o pobre não é um favor; não é favor o que ele pede, é um direito. Socorrê-lo é um dever. Esse dever, que para o particular é uma faculdade, para o Estado é uma obrigação. Porque o fim do Estado é o bem comum. O bem de todos. É para isso que ele existe. Para isso — e por isso — ele tem que ser forte.

Do Amazonas ao Rio Grande do Sul, das fronteiras do oeste ao litoral, sem considerações por um federalismo caduco e que precisa ser corrigido, o Estado brasileiro há de estar presente, atuante, forte, mas estruturado naqueles princípios cristãos que estão nas raízes e no cerne de nossa formação. Só assim ele poderá enfrentar e resolver os nossos problemas fundamentais, entre eles o do menor abandonado, que não pode — repitamos — ser desligado de outros problemas sociais.

De qualquer forma, o Sistema do Menor e o Projeto Dom Bosco, elaborados pela CPI do Menor, aprovados pela Câmara dos Deputados e remetidos ao exame e decisão do Presidente da República, representam uma valiosa contribuição do Parlamento para a solução do problema, tanto mais que, em suas linhas mestras, não se afasta dessa compreensão político-filosófica global e profunda das coisas, a que nos referimos aqui.