

O excepcional e a legislação*.

Nair Lemos Gonçalves

1.^a Assistente e livre-docente da Cadeira de Legislação Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; vice-diretora do Instituto de Direito Comparado do Trabalho e da Segurança Social anexo a essa Cadeira.

Introdução.

A inclusão, pelos organizadores desta I Reunião Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES), do Tema IV — Legislação — entre os assuntos a serem discutidos, demonstra sem dúvida o elevado nível em que se desenvolvem as atividades dessas beneméritas Associações, que desejam estudado o problema dos excepcionais sob todos os aspectos. Infelizmente, o estudo das normas legais muitas vèzes permanece ignorado ou é levado em conta como questão secundária, dando origem a sérios empecilhos no momento da execução dos programas elaborados. Agradecimento especial pela oportunidade que me oferecem de apresentar os parcos subsídios de que disponho aos dignos participantes desta Reunião.

Parece-me conveniente levantar de início três questões da mais alta importância, que decorrem da convicção que em mim se vem afirmando em cada contacto com órgãos oficiais e particulares dedicados aos problemas excepcionais, isto é, das pessoas (crianças, jovens ou adultos) que

* Contribuição oferecida pela Autora, no dia 9-11-1962, na qualidade de Relatora do Tema IV — Legislação, na Reunião Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais, realizada em S. Paulo — Capital, nos dias 8, 9 e 10 de novembro de 1962.

se afastam, por sua capacidade e sanidade física ou mental dos padrões “normais” geralmente aceitos¹.

1.^a) O estudo do problema dos excepcionais, notadamente os que se encontram classificados abaixo dos *padrões normais*, conhecidos como minorados, incapacitados ou pessoas de capacidade reduzida ou diminuída ou limitada, não pode ser adequadamente resolvido se não se lembrarem os interessados e os estudiosos de que a questão se enquadra em âmbito único e amplo, que abrange múltiplos aspectos. Quero referir-me a reabilitação. Os esforços concentrados que, na prática (na legislação ou fora dela), dão relevância a certos desses aspectos, procurando distinguir entre a clientela a ser atendida em cada hipótese (consideram, por exemplo, alguns *especialmente* as deficiências físicas, outros as deficiências mentais, outros ainda a fase de desenvolvimento das pessoas — infância, juventude ou velhice), resultam em grande parte do princípio inelutável da divisão do trabalho, que em todos os campos da realidade social condiciona o progresso a uma prévia divisão de atividades. E é razoável que assim seja, porque a comunidade apresenta necessidades de vária natureza e, dada a limitação dos recursos disponíveis, tais necessidades jamais poderão ser atendidas *concomitante, integral e satisfatoriamente*. Urge, pois, a orientação segura de tais esforços no sentido de seu objetivo final e único — a reabilitação.

1. A palavra “excepcional” refere-se às crianças que não são comuns física, mental, emocional ou socialmente, define GENEVIEVE F. FRENNEEN, Assistente do Diretor da Educação de Crianças Excepcionais, no Estado de Illinois — Estados Unidos da América do Norte, *in Uma Criança Excepcional Diferente das Outras Crianças, no Desenvolvimento* — tradução preparada com a colaboração de D. RENATA SILVEIRA e dos Drs. HUGO FORTES e GUSTAVO LESSA e publicada sob patrocínio das APAES do Rio de Janeiro e de São Paulo — 1961.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (N.º 4.024, de 20-12-61), que dispõe sobre *todos os graus de ensino*, dedicou o Título X (Arts. 88 e 89) à Educação dos Excepcionais.

2.^a) Os chamados *excepcionais* são elementos da coletividade tão dignos de consideração como a maioria dos cidadãos que têm a felicidade de corresponder aos padrões normais e, justamente por isso, os recursos disponíveis não devem ser *exclusivamente* destinados a esta maioria. Daí a grave e urgente necessidade de obter quanto antes o pleno reconhecimento dos direitos dos excepcionais na sua qualidade de integrantes da população de qualquer país. Não quer esta afirmação evidentemente significar que se devam aplicar todos os recursos no atendimento das necessidades dos excepcionais, porque eles também, como a maioria referida, não constituem *tôda a comunidade*.

3.^a) Resultando o problema da reabilitação dos progressos “galopantes” que se vêm verificando na sociedade atual, no campo científico, técnico, educacional, econômico, político, administrativo, ou melhor, em uma palavra, progresso social no seu mais amplo sentido, as incompreensões encontradas na prática decorrem, em larga margem, do conceito inadequado de capacidade e sanidade física e mental e, conseqüentemente, de incapacidade e invalidez. Impõe-se, portanto, a reformulação de tais conceitos².

Não poderia também concluir esta introdução sem notar que o Tema IV — Legislação deveria, a rigor, ser objeto de uma segunda etapa desta Reunião, porque, embora incluído acertadamente em último lugar, as discussões dos temas precedentes que versam o intercâmbio de técnicos, a divulgação e padronização da terminologia e o planejamento geral do trabalho, oferecerão certamente reais subsídios que poderiam com grande proveito utilizar-se no estudo das normas legais e regulamentares referentes ao assunto.

2. Recentemente tive oportunidade de fazer considerações semelhantes em comunicação ao I Congresso de Medicina Física e Reabilitação, realizado em São Paulo em 1961, e em aula inaugural dos Cursos de Aperfeiçoamento do Departamento de Administração de São Paulo, publicadas nesta *Revista*, Vol. LVII, 1962, p. 169 e 218.

II. Problemas legais.

Para estudar o Tema iv, julguei aconselhável separar três tópicos amplos e distintos: 1. Educação; 2. Trabalho; 3. Previdência Social, ou preferivelmente Segurança Social, que abrange não só o atendimento das necessidades das pessoas que podem contribuir com o produto de seu trabalho para prevenir os *riscos normais da existência*³ próprios e de seus dependentes, mas também aquelas que não podem oferecer essa contribuição.

Por outro lado, como questão preliminar porque interessa a todos os tópicos considerados, tratar-se-á a seguir da reformulação dos conceitos de sanidade e capacidade física e mental e de incapacidade ou invalidez, com atenção especial ao excepcional por deficiência mental.

- A) *Condições de sanidade e capacidade para educação em geral ou para o trabalho e requisitos para reconhecimento da incapacidade ou invalidez.*

Freqüentes são as normas legais ou regulamentares que incluem, entre os requisitos para ingresso em escolas, para o exercício de cargos ou funções públicos ou mesmo para o exercício de emprêgo em emprêsas privadas (exemplo desta última hipótese encontra-se no art. 417 da Consolidação das Leis do Trabalho — c.L.T., que regula a expedição da Carteira de Trabalho do Menor) prova de capacidade física e mental e prova de saber ler, escrever e contar, isto é, de alfabetização.

A lei abre às vêzes exceções nas hipóteses em que há *obstáculo objetivo* à alfabetização. Voltando à c.L.T., verificamos que o art. 419 dispensa a prova de alfabetização quando não existir escola primária dentro do raio de 2

3. PAUL DURAND, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, ed. Librairie Dalloz, Paris, 1953, p. 14 a 22.

quilômetros da sede do estabelecimento de trabalho, desde que este estabelecimento não empregue mais de 30 menores, porque então exige que a empresa se encarregue da instrução primária em local apropriado (art. 427). Neste mesmo exemplo, porém, não cuida a norma legal da hipótese em que o *obstáculo* à alfabetização é de *natureza subjetiva* ou, melhor esclarecendo, nada dispõe sobre aqueles casos em que, pelo seu retardamento mental, não conseguirá a pessoa atingir desenvolvimento intelectual suficiente para retirá-la do grupo dos que não sabem ler, escrever e contar, porque, depois de realizadas investigações pelos órgãos especializados, se verifica que já desenvolveu até o limite máximo a *sua capacidade intelectual*. Mais adiante esta questão será tratada com pormenores.

Na esfera particular, quando se trata de trabalhador adulto, não há em geral óbice legal à obtenção de emprego por parte dos excepcionais retardados mentalmente, porque, desde que ele se mostre capaz de realização da tarefa a ser executada, as empresas poderão admiti-los se o desejarem. Isto porque:

a) O contrato de trabalho é, por natureza, consensual e não exige para sua realização a apresentação da Carteira Profissional. Basta que se verifique a prestação de serviços subordinados a empresa, para que esteja o contrato concluído. Admite-se unânime na doutrina e na jurisprudência o contrato tácito.

b) A Carteira Profissional, sem dúvida obrigatória, de acordo com o art. 13, pode ser obtida após a realização do contrato⁴, pois dela deverão constar, entre outros requisitos, conforme o art. 16 ambos da C.L.T.: “4) nome, atividade e localização dos estabelecimentos e empresas *em que exercer*

4. A Lei 3.359, de 22-12-57, admite expressamente a admissão de empregado sem apresentação da Carteira Profissional, fixando prazo improrrogável para obtenção dela, desde que o interessado entregue ao empregador os documentos que indica, entre os quais não se inclui prova de sanidade e capacidade física, nem de alfabetização.

a profissão ou a função, ou a houver sucessivamente exercido, com a indicação da natureza dos serviços, salário, data da admissão e da saída; “e entre os dados exigidos para sua emissão não se encontra alusão a estado de sanidade e capacidade física. Quanto à capacidade intelectual, refere-se o art. 16 a “grau de instrução” e “assinatura” do trabalhador, mas o art. 17 seguinte, em seu § 2.º regula a situação do analfabeto determinando que “Se o interessado não souber ou não puder assinar as suas declarações, será exigida a presença de três testemunhas, uma das quais assinará por êle, a rôgo, devendo o funcionário ler as declarações feitas, em voz alta, atestando, afinal, que delas ficou ciente o interessado”. O art. 62 da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n.º 3.807, de 26-8-60) determina que “À impressão digital do segurado ou dependente incapaz de assinar, desde que aposta na presença de funcionário credenciado pela instituição de previdência social, será reconhecido o valor de assinatura, para efeito de quitação em recibos de benefício”.

É certo que o art. 189 da C.L.T. exige exame médico preadmissional, renovado periòdicamente, mas na generalidade dos casos a Carteira de Saúde tem entre nós atualmente caráter facultativo. Tais exames não são obrigatòriamente realizados por òrgãos oficiais, mas pelos médicos das emprêsas, classificando-se os candidatos nas categorias seguinte: “classe A — apto para desempenhar qualquer função usual; classe B — apto para desempenhar funções usuais — portadores de defeitos físicos ou males corrigíveis; classe C — apto para desempenhar funções usuais — portadores de defeitos físicos ou males incorrigíveis; classe D — apto para desempenhar funções limitadas — defeitos ou males incorrigíveis; classe E — inapto para o trabalho no momento atual — portadores de doença em atividade”, conforme esclarece CESARINO JR.⁵. O rigor na realização dessas inspeções de saúde de ingresso decorre

5. A. F. CESARINO JR., *Higiene e Segurança do Trabalho no Brasil* ed. FIESP, p. 70.

muitas vêzes do receio das responsabilidades que, no futuro, possam advir da Lei de Acidentes do Trabalho (Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44), muito particularmente no que se refere às doenças profissionais ou do trabalho, cujos ônus decorrentes cabem, pelo contrato de seguro, às empresas e às seguradoras como subrogadas nos direitos e obrigações das primeiras.

Quando se trata, entretanto, de admissão para posições no serviço público, a dificuldade aparece desde logo no art. 186 da Constituição Federal segundo o qual “A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo *inspeção de saúde*” e na garantia de aposentadoria por invalidez prevista no art. 191, n.º II, da mesma Constituição. Tais normas são geralmente repetidas, como é natural, nas Constituições dos Estados e nos regimes jurídicos dos servidores públicos federais, estaduais e municipais. A questão do retardamento mental deixa, de certo modo, de constituir problema no preenchimento de cargos e funções públicos porque, se esse retardamento não influir no exercício das atribuições correspondentes, o excepcional poderá obter êxito nos concursos ou provas de habilitação, que têm por fim selecionar os candidatos de acôrdo com sua aptidão e capacidade intelectual e profissional. Isto acontece quando o cargo ou a função exige concurso ou prova de habilitação para seu preenchimento, pois, na hipótese contrária, não há sequer necessidade de avaliação da aptidão ou da capacidade intelectual para admissão do candidato.

Sabem todos os estudiosos de reabilitação que a maior luta, quer no terreno científico ou técnico, quer na prática, tem sido afastar os tradicionais critérios adotados nas provas de sanidade e capacidade física, baseados em padrões fortemente influenciados pela tendência para a perfeição física, fisiológica e mental, ou melhor, para aquêlê grau de perfeição tido como *normal* (e que jamais seria atingido pela pessoa cega, surda, muda ou por quem não

conseguiu, por exemplo, aprender a ler, escrever e contar em consequência de seu retardamento mental), a fim de conseguir a adoção de critérios novos que objetivem, não a verificação das deficiências, mas a descoberta, na pessoa, das capacidades remanescentes de que disponha e que possam ser desenvolvidas para torná-la membro atuante na comunidade ou, pelo menos, reduzir ao máximo a dependência em que se encontra o excepcional relativamente a terceiros, até no que diz respeito às atividades da vida diária.

Referindo-se aos incapacitados físicos, STRANDBERG, salienta com muita clareza essa diversidade de critério, quando lembra que o auxílio dado aos inválidos parte do pressuposto de que a pessoa está permanentemente incapacitada para qualquer trabalho e permanecerá para o resto da vida como carga na comunidade, ao passo que o conceito de reabilitação se baseia na suposição de que o incapacitado freqüentemente pode deixar de ser carga e tornar-se capaz de *certa espécie* de trabalho que lhe assegure a subsistência, desde que adequadamente tratado⁶.

Situação análoga pode ocorrer com os excepcionais por deficiência mental, pois já foi provado que os necessários cuidados e a educação adequada podem desenvolver até o limite máximo sua capacidade intelectual e muitas vezes torná-los capazes de realizar trabalho útil.

No mesmo sentido, MADARIAGA, referindo-se à invalidez, afirma que se deve falar na realidade em “grau de capacidade” ou de “capacidade remanescente”, em vez de “incapacidade” ou “invalidez”, que parece significar impossibilidade absoluta de trabalho⁷.

A reformulação de conceitos que venho defendendo há muito, de acôrdo aliás com a boa doutrina e os especialistas em reabilitação consiste, em resumo, em reconhecer que os

6. B. STRANDBERG, *Rehabilitation — A milestone in Social Medicine in Impact*, vol. VIII, (1957), n. 3, p. 141/156.

7. CESAR DE MARIAGA, *Las metas actuales de la capacitación y de la rehabilitación laborales*, ed. Aguilar, 1961, Madrid.

padrões normais devem ter em vista não as deficiências, mas as exigências das atividades a serem desenvolvidas, quer no campo da educação, quer no do trabalho, aceitando-se como capaz todo deficiente em condições físicas e mentais suficientes para realizar a atividade considerada no caso concreto.

B) *O problema dos excepcionais, do ponto de vista da educação.*

O Boletim Informativo da APAE de São Paulo — Ano I — N.º 2 — abril de 1962, trouxe relatório correspondente ao período de maio a dezembro de 1961 no qual, se esclarece serem os seguintes os objetivos da Associação: a) Promover o bem estar, a proteção e o ajustamento geral dos indivíduos excepcionais onde quer que se encontrem. b) Estimular os estudos e pesquisas relativas ao problema dos excepcionais. Confessa, a seguir, o relatório que a Diretoria sofreu a “tentação de seguir o caminho mais fácil: criar uma instituição modelo que, graças ao nosso trabalho e aos técnicos com que poderíamos contar, tinha grandes possibilidades de êxito”. A tentação, entretanto, foi vencida, segundo o mesmo relatório, e a Diretoria se atribuiu a tarefa de “atrair pais e amigos, especialistas e instituições, o povo em geral e as autoridades e fazer com que compreendessem a importância e a magnitude do problema do excepcional e também o papel da APAE”.

Levando em consideração essa orientação que me parece sadia sob todos os pontos de vista, devo declarar estar convencida de que há em nossa legislação e na realidade social presente condições para desenvolvimento de múltiplos esforços em prol dos excepcionais e que as APAES poderão dinamizar as atividades dos órgãos e instituições, oficiais ou particulares, já existentes, contribuindo também para oferecer a êsses mesmos órgãos e instituições maiores recursos materiais e pessoal especializado em maior número.

Seria impossível comentar neste estudo tôda a legislação referente a órgãos, recursos e medidas que podem ser aproveitados em benefício dos excepcionais. Citarei apenas alguns exemplos a título de ilustração^{7a}.

Começemos pela nossa Constituição Federal que, no art. 166 declara que “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Determina ainda, no art. 172, que “Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”.

Vê-se, portanto, que o excepcional, membro integrante do povo brasileiro, tem direito à educação por imposição constitucional e, conseqüentemente, o ensino especializado deve ser considerado em qualquer plano de educação e em todos os graus de ensino.

Cabe lembrar que no problema da educação há três aspectos principais: 1. A educação dos excepcionais. 2. A formação dos professores especializados indispensáveis a essa educação. 3. A formação de pesquisadores de nível superior que constituam a retaguarda científica encarregada de oferecer subsídios não só ao ensino, mas também à formação dos professores especializados.

Tanto isto é verdade que a Lei 4.024, de 20-12-61 que, em cumprimento ao art. 5.º, xv, letra *d*, da nossa Carta Magna, fixou as diretrizes e bases da Educação Nacional, assim dispõe no Título x, dedicado à Educação dos Excepcionais:

“Art. 88 — A educação de excepcionais deve, no que fôr possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade”.

7a. Embora nesta parte haja referência a alguns dados agora desatualizados dado o tempo decorrido desde a redação do trabalho, a autora considera não haver prejuízo em sua publicação, porque a finalidade expressa é a de exemplificar apenas para ilustrar.

“Art. 89 — Tôda iniciativa privada considerada eficiente pelos conselhos estaduais de educação, e relativa a educação de excepcionais receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bolsas de estudos, empréstimos e subvenções”.

A mesma Lei 4.024, no Título XII, ao cuidar dos recursos para a educação criou três Fundos Nacionais, destinados respectivamente, ao Ensino Primário, ao Ensino Médio e ao Ensino Superior, cujas receitas serão aplicadas de acôrdo com planos dos Conselhos de Educação, Federal e Estaduais, de sorte que assegurem: 1. o acesso à escola ao maior número possível de educandos; 2. a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação; 3. o desenvolvimento do ensino técnico-científico; e 4. o desenvolvimento das ciências, letras e artes.

Elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura, aprovou o Conselho de Ministros, por unanimidade em 26-9-62, o Programa de Emergência que “integra e sintetiza as providências e iniciativas que mais se recomendam para imediato atendimento da rede nacional de ensino primário e médio no País”⁸, cujo lançamento, com as assinaturas dos primeiros convênios, realizou-se em Brasília no dia 1-10-62, em reunião convocada pelo Ministro Darci Ribeiro, a que compareceram os Srs. Secretário da Educação de vários Estados da Federação. Em seu discurso, após salientar que o objetivo do programa é dar maior amplitude à luta contra o analfabetismo, disse Sua Excelência o Senhor Presidente da República: “Confrange o coração de todos os brasileiros, especialmente dos que têm como nós, srs. secretários, sôbre os ombros tão graves responsabilidades perante a nação, saber que 54% das crianças brasileiras em idade escolar não podem freqüentar escolas, isto é, nega-se, neste instante, o direito de conhecer as letras do alfabeto a 3

8. Vide *Programa de Emergência do Ministério da Educação e Cultura para 1962*, ed. Ministério da Educação e Cultura, Brasília, 1962.

milhões e 400 mil brasileiros, de sete a doze anos de idade”. E, mais adiante: “É preciso que se substitua o sinal digital dos que hoje não sabem escrever, pela própria assinatura do cidadão brasileiro consciente de seus direitos e plenamente consciente de seus deveres”. “Vamos partir do concreto. Não nos vamos perder em discussões teóricas de problemas que não comportam mais debates, mas que exigem medidas práticas urgentes e objetivas”. . . . “Quase seis bilhões de cruzeiros já estão destinados, em cuidadoso planejamento, à construção de novas salas de aula, ao seu equipamento, à melhoria das condições materiais dos colégios, a regularização das bolsas de estudos, à extensão da escolaridade, à preparação da professora, à difusão, enfim, de bom material didático entre todos os escolares”. . . . “No campo do ensino médio, o programa de emergência proporcionará recursos que permitirão entre outras medidas: utilizar centenas de escolas normais de todo o país para cursos intensivos de aperfeiçoamento de professoras nas próximas férias escolares; à juventude brasileira oferecer, nos educandários de nível médio, cem mil matrículas gratuitas em ginásios públicos; instalar nos educandários de nível médio centenas de unidades de ensino técnico, que permitirão orientar a educação, até agora marcadamente acadêmica, no sentido da educação do povo para o trabalho. . . .”⁹.

Na publicação oficial⁸, ao Fundo Nacional do Ensino Primário destinam-se 3 bilhões, 401 milhões, 112 mil e 647 cruzeiros e ao Fundo Nacional do Ensino Médio 2 bilhões, 380 milhões e 200 mil cruzeiros, num total de 5 bilhões, 781 milhões 312 mil e 647 cruzeiros (pág. 5), podendo ver-se na pag. 7 da mesma publicação que o total atualmente disponível para pagamento imediato se eleva a 1 bilhão,

9. Vide *Fôlha de S. Paulo*, 2-10-62. Pela Portaria Ministerial n.º 146, 3-10-62 foram designados os representantes do M.E.C. para execução do Programa de Emergência, sendo o Sr. Laerte Ramos o representante para o Estado de São Paulo (D.O.U. — 1 — 15-10-62, p. 10.733).

667 milhões, 828 mil, 852 cruzeiros e noventa centavos, discriminada devidamente para cada Estado a importância que lhe é destinada, cabendo por exemplo, a São Paulo 150 milhões e 640 mil cruzeiros. É o seguinte o resumo do esquema financeiro do programa (pág. 10).

<i>Natureza das Aplicações</i>	<i>Ensino Primário</i> Cr\$	<i>Ensino Médio</i> Cr\$	<i>Total</i> Cr\$
Construções			
Escolares	1.000.697.311,70	1.201.200.000,00	2.201.897.311,70
Escolarização de Emergência	1.380.081.541,20	—	1.380.081.541,20
Material			
Didático ..	1.020.333.794,10	270.000.000,00	1.290.333.794,10
Bolsas de Estudo	—	609.000.000,00	609.000.000,00
Planos			
Especiais ..	—	300.000.000,00	300.000.000,00
<i>Totais</i> ..	3.401.112.647,00	2.380.200.000,00	5.781.312.647,00

Ora, um programa com tão elevados propósitos não poderá deixar de reservar parte, pequena que seja, dos recursos para o ensino dos excepcionais, porque, se o objetivo evidente é o de aumentar ao máximo a população escolar, nessa população existe sem dúvida porcentagem significativa de pessoas que necessitam de ensino especializado.

Lembre-se, a propósito que o Decreto 48.961, de 22-9-60, instituiu a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais (CADEME), com a finalidade de “promover em todo o território nacional, a educação, treinamento, reabilitação e assistência educacional das crianças retardadas e outros deficientes mentais de qualquer idade e sexo”. Executadas que sejam integralmente as disposições desse decreto e constituída por pessoas competentes a Comissão nêle prevista para se encarregar da Campanha,

as atividades seriam certamente facilitadas com as contribuições que o próprio Plano de Emergência pudesse oferecer. Nesse sentido se impõe a inclusão de cláusula adequada nos convênios assinados para execução do programa.

Lembre-se, ainda, que o Decreto n.º 1.230, de 22-6-1962, criou a Comissão de Planejamento da Educação (COPLED), subordinada diretamente ao Ministro de Estado, com a finalidade de: a) reunir, coordenar ou realizar os estudos e levantamentos necessários ao planejamento plurianual da educação no país; b) coordenar e harmonizar, em planos gerais e setoriais, os programas e projetos de educação elaborados por órgãos públicos ou entidades privadas, em matéria de educação; c) assistir os Estados e Municípios na elaboração dos respectivos planejamentos, oferecendo-lhes a necessária assistência técnica. A COPLED tem como membros os Diretores do Departamento Nacional de Educação, do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Serviço de Estatística da Educação e Cultura, da Divisão de Orçamento do Ministério da Educação e Cultura e os Coordenadores das Comissões Especiais, que são a Comissão de Planejamento Geral e as Comissões de Planejamento do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior.

No Estado de São Paulo, contamos já com o Decreto 31.136, 1.º-3-1958, que determinou a instalação de classes especiais para educação de crianças deficientes mentais, subordinadas à orientação médico-pedagógica da Seção de Higiene Mental Escolar, da Diretoria do Serviço de Saúde Escolar, da Secretaria da Educação, e a Lei 5.936, de 9-11-60, que dispôs sobre a regência de tais classes, exigindo, além dos curso normal, certificado de conclusão do Curso de Especialização para o Ensino de Deficientes Mentais (art. 14 do Decreto 38.026, de 2-2-61), ou do Curso de Aperfeiçoamento de Professores para o Ensino Especializado de Crianças Mentalmente Retardadas”, da Seção de Higiene Mental Escolar. As classes especiais atendem aos excepcionais que o Decreto n. 31.136 assim define: “Criança

deficiente mental educável é a criança cujo desenvolvimento mental, avaliado pelo exame psicológico individual, é retardado desde o nascimento ou desde a infância, mas que revela possibilidades de aprendizagem por meio de processos educacionais especiais destinados a torná-la útil e socialmente ajustada”.

Os recursos do Plano de Emergência, no Estado de São Paulo, poderiam ser utilizados, em parte, na promoção das atividades educativas dessas classes especiais e na formação de professores especializados.

No âmbito particular temos também em São Paulo, o Instituto de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica, que possui curso de especialização em educação do excepcional retardado mental. A exemplo da Pontifícia Universidade Católica, poderia a Universidade de São Paulo instalar cursos de especialização dessa natureza, anexos talvez às Cadeiras de Pedagogia e Didática da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras. Por outro lado, considerando que o retardamento mental é condição que pode verificar-se em crianças que têm deficiência física, conforme aliás ficou evidenciado no Simpósio sobre a Educação do Adolescente Excepcional, realizado pela APAE (Vejam-se as informações da Sra. MATILDE NEDER do Instituto de Reabilitação), poderiam ser realizados no Instituto de Reabilitação da Universidade de São Paulo, cursos de especialização com o mesmo objetivo.

Os trabalhos de investigação de nível superior, no campo da educação dos excepcionais, bem como os de formação de professores e técnicos especializados poderiam ser custeados, em parte, com recursos oferecidos, entre outras, pelas seguintes instituições, desde que os respectivos planos de trabalho obtivessem a necessária aprovação:

Âmbito Federal.

1. *Conselho Nacional de Pesquisas* — (C.N.Pq.) — Lei n.º 1.310, de 15-1-51. Este Conselho tem por fim promover

e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em qualquer domínio do conhecimento, tendo em vista o bem estar humano e os reclamos da cultura, da economia e da segurança nacional¹⁰.

2. *Comissão da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES)* — Decreto n.º 29.741, de 11-7-51. A CAPES tem por fim promover Campanha Nacional de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior, que terá por objetivos: assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam o desenvolvimento econômico e social do país; oferecer aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a tôdas as oportunidades de aperfeiçoamento. É presidida pelo Ministro da Educação e Cultura¹¹.

3. *Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI)* — Decreto n.º 49.355, de 28-11-60 e 51.405, de 6-2-62. A COSUPI tem por fim promover o desenvolvimento da pesquisa e do ensino da ciência e da tecnologia em todo o território nacional. É presidida pelo Ministro da Educação e Cultura.

4. *Fundo Nacional do Ensino Superior* — Lei n.º 4.024, de 20-12-61. Cabe ao Fundo, entre outras atribuições, assegurar a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação, consideradas despesas de ensino expressamente as de concessão de bôlsas de estudo e as de aperfeiçoamento de professôres, incentivo à pesquisa e realização de congressos e conferências, entre outras (art. 93).

10. Indicador da Organização Administrativa Federal, DASP, Imprensa Nacional, 1957.

11. Veja nota 10. A CAPES e a COSUPI passaram a integrar a Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo Decreto 53.932, de 26-5-1964.

Âmbito do Estado de São Paulo.

1. *Fundação de Amparo à Pesquisa* — Constituição Estadual — art. 123 e Lei 5.917, de 18-10-60. A Constituição assegura à Fundação renda especial anual não inferior a 0,5% do total da receita do Estado e tem por fim propiciar amparo à pesquisa científica¹².

2. *Fundo de Assistência ao Menor* (F.A.M.) — Lei n.º 3.738, de 18-1-57 e Decreto n.º 29.666, de 1957. O Fundo tem por fim cooperar financeiramente com as entidades públicas e privadas que tratem do problema do menor abandonado ou infrator, colaborando nos estatutos e na orientação política e social do Estado relativamente aos menores, bem como na sua execução. O F.A.M. tem também atribuições de carácter genérico: promover medidas tendentes à readaptação do menor; colaborar no desenvolvimento de estudos relativos ao problema do menor (art. 1.º, letras *d* e *j* do Decreto 29.666). Conta êle com um Conselho de Cooperadores integrado por seis (6) representantes das entidades particulares de educação e assistência ao menor abandonado, um (1) representante da Liga Paulista de Higiene Mental e um (1) representante da Associação Profissional dos Assistentes Sociais do Estado. Em 24-8-61,

12. O Comunicado n.º 1, de 28-9-62, dessa Fundação (“Diário Oficial” do Estado de S. Paulo de 29 e 30-9-62 e 2-10-62) esclarece os requisitos que devem preencher os pedidos de auxílio, que são concedidos para: a) desenvolvimento de planos de pesquisa; b) bôlsas de estudos ou pesquisas no país ou no exterior, nas seguintes categorias: 1. Iniciação científica; 2. Aperfeiçoamento; 3. Doutoramento; 4. Pesquisa de nível equivalente a doutoramento em Instituto de Pesquisa; 5. Pesquisador-chefe, destinado a professores ou pesquisadores visitantes (estrangeiros ou de escolas superiores ou institutos de outros Estados). As bôlsas deverão ser solicitadas pelo Professor ou Pesquisador-orientador, sendo as informações obtidas na Faculdade de Medicina da U.S.P. — 4.º andar. A entrega dos pedidos será no Protocolo da Fundação — Av. Paulista n.º 346 — São Paulo. O Diretor Presidente do C.T.A. da Fundação é o Professor Jayme Cavalcanti.

na conferência pronunciada na Faculdade de Direito da Universidade de S. Paulo, promovida pela APAE, o MM. Juiz de Menores, Dr. ALDO DE ASSIS DIAS, apresentou estatística em que se verificou que, num total de 600 menores examinados, 263 eram oligofrênicos (44%), assim distribuídos: 2 portadores de idiotia (0,76%), 9 de imbecilidade (3,46%), 125 de debilidade mental profunda (47,5%) e 127 de debilidade mental leve (48,0%)¹³.

As Fundações e os Fundos podem geralmente aceitar doações e legados, mesmo que êstes venham acompanhados de cláusulas que vinculem a aplicação dos recursos a determinada atividade. Seria, por isso, perfeitamente viável, obter através de campanha bem orientada, auxílios da indústria, comércio e mesmo da população em geral para essas instituições, condicionada a aplicação dêles aos trabalhos de educação dos excepcionais, de formação de professôres e técnicos necessários e da realização de pesquisas de nível superior.

As entidades particulares que cuidam atualmente da educação dos excepcionais poderiam de forma semelhante obter ajuda financeira.

Também se poderia procurar convencer as autoridades da necessidade de criar no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Social do Comércio (SESC) e nas entidades congêneres, classes especiais destinadas não só a educação primária dos excepcionais, mas também e principalmente à educação profissional, de acôrdo com as capacidades de cada um, com a finalidade, se possível, de habilitá-los a trabalhar em regime competitivo¹⁴. Nas hipóteses em que a deficiência impeça o trabalho em tais condições, poderia

13. A. ASSIS DIAS, *O Menor Excepcional perante a Justiça de Menores*, cópia mimeografada.

14. O S.E.N.A.C. de Curitiba, Estado do Paraná, conta já com secção especializada para êsse fim.

o problema ser cuidado através das oficinas abrigadas ou protegidas, de que trataremos mais adiante.

c) *O problema dos excepcionais do ponto de vista do Trabalho e da Segurança Social.*

Aqui êste estudo deve cuidar dos excepcionais em duas situações distintas: 1) excepcionais menores de 18 anos e 2) excepcionais com idade superior a êsse limite.

Tendo em vista que a C.L.T. proibiu taxativamente o trabalho do menor de 14 anos e o Decreto-lei 6.026, de 24-11-43 deu apenas à autorização judiciária o valor de suprir a Carteira de Trabalho do Menor, prevista na mesma C.L.T., muita divergência surge na doutrina e na jurisprudência sôbre a interpretação do art. 157, n.º IX, da Constituição Federal que determina a “proibição de trabalho a menores de quatorze anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores de dezoito anos; e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, *respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente*” (grifo da autora). Parece conveniente, nesta altura, transcrever a síntese que, sôbre o assunto, fêz o Dr. ALDO DE ASSIS DIAS, em conferência pronunciada em 19-2-1961 e publicada na *Revista dos Tribunais*, vol. 307, p. 17 e seguintes, sob o título *O menor e o Trabalho — Legislação, estrutura e problemas*: “As primeiras restrições ao trabalho do menor foram estabelecidas em 1886, na Conferência de Paris, após na de Berlim e, a seguir, em outras que se lhes supervieram, salientando, em especial, os princípios humanitários e as leis naturais do desenvolvimento do menor. O coroamento dessa evolução histórica deu-se com a assinatura do Tratado de Versalhes. No Brasil, a primeira lei republicana que cogitou do trabalho das crianças e dos adolescentes nas fábricas, foi o Decreto n.º 1.131, de 1891, que não permitia o trabalho efetivo de menores de 12 anos, apenas abrindo exceção para os maiores de 8, como aprendizes, nas fábricas de tecidos.

Mesmo aos maiores de 12, até 15, restrições eram feitas, notadamente ao período diário de trabalho. Após êsse decreto, tirante apenas uma lei municipal que, em 1917, proibiu o trabalho aos menores de 14 anos, no então Distrito Federal, e um ou outro diploma legal pertinente, só tivemos o Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, que é o Código de Menores ainda hoje vigente e que consolidou as leis de proteção ao trabalho dos menores. Em 1932, já criado o Ministério do Trabalho, o Decreto n.º 22.042 estabeleceu as condições para o trabalho dos menores na indústria. Em 1.º de maio de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho consolidou tôda a matéria relativa ao assunto. Posteriormente, além dos dispositivos pertinentes da Constituição Federal de 1946, convém lembrar o Decreto n.º 31.546, de 6 de outubro de 1952, que conceituou o empregado aprendiz”.

SEGADAS VIANNA dá bem idéia das dúvidas surgidas com a interpretação dos dispositivos constitucionais: “A questão da fixação da idade mínima no trabalho também foi motivo, na Assembléia Constituinte, de fortes debates. A Subcomissão propusera redação igual à Constituição de 1934, e, na Comissão Constitucional, o Sr. ADROALDO MESQUITA pretendeu ver aprovada emenda incluindo a expressão “salvo licença especial”, alegando que, proibido o trabalho a menores de 14 anos, muitos dêles viviam pedindo esmolas. O Sr. GUARACI SILVEIRA entendia que deveria ser permitido que a legislação ordinária facultasse o aprendizado entre 12 e 14 anos, nas oficinas, sob a fiscalização dos sindicatos. Combateu as emendas o Sr. CAIRES DE BRITO, achando perigosa qualquer ressalva para fins de aprendizado. “Ou é aprendizado ou é trabalho. Evidentemente, não podemos dizer que seja trabalho o aprendizado prático. Aprendizado é a função de aprender com ou sem trabalho prático”⁸. Também se manifestaram contra a emenda os Srs. IVO DE AQUINO, SILVESTRE PÉRICLES e ARRUDA CÂMARA, defendendo-a, entre outros, os Srs. ARTUR BERNARDES e NEREU RAMOS. A emenda ADROALDO DE MESQUITA foi, finalmente, aprovada, e, assim, o trabalho do menor de 14 anos é proibido “respeitadas, em

cada caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente”. PONTES DE MIRANDA, entretanto, entende que, em face da redação final aprovada, e que é a que tem de prevalecer, o final do inciso IX, acima transcrito, só se refere à parte em que neste se dispõe sobre o trabalho noturno, já que as duas orações anteriores, regulando a idade limite e as indústrias insalubres, estão desligadas da terceira, gráficamente por ponto e vírgula. Diz o eminente comentarista: “O trabalho é vedado, clara, insofismável, peremptoriamente, a menores de quatorze anos”, — e, mais adiante: “O ponto e vírgula que separa as duas partes do texto mostra que a restrição “respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente” só se refere ao trabalho noturno dos menores de 18 anos, quer dizer — dos menores entre 14 anos feitos e dezoito”⁹.

Prossegue SEGADAS VIANNA esclarecendo que não tem sido este o entendimento dos aplicadores da legislação e transcreve o seguinte parecer aprovado pelo Ministro do Trabalho: “No caso, o que se verifica é que a regra imperativa do art. 403, da Consolidação das Leis do Trabalho — “Ao menor de 14 anos é proibido o trabalho” — sofreu, com o texto do art. 157, inciso IX, da Constituição, alteração que justifica a iniciativa do Dr. Juiz de Menores — no caso do interessado, que conta menos de 14 anos. Efetivamente, no preceito invocado, dispôs a Constituição: “A legislação do trabalho e da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores: ... IX — proibição de trabalho a menores de quatorze anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores de dezoito anos; e de trabalho noturno, a menores de dezoito anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente; Conforme se verifica, a Constituição manteve, — como idade mínima para o trabalho dos menores, a de 14 anos, prevendo contudo a possibilidade de exceções admitidas pelo Juiz

competente, com o que visou atender a situações que constantemente se apresentavam e ainda surgem, em que a necessidade social e pessoal do trabalho do menor era sacrificada pela rigidez do imperativo legal. Guardando, pois, os limites que prevaleciam, o legislador constituinte deu margem a que, com o seu prudente arbítrio, a autoridade judiciária competente admitisse as exceções que as circunstâncias justificassem. Apenas caberia indagar se o preceito constitucional é auto-executável. Quanto a êsse aspecto, reportâmo-nos à lição de RUI BARBOSA, que apoiado em TUCKER, define: “Disposição executável, por si mesma, é a que ministra a norma, ou os meios pelos quais se possa executar ou proteger o direito que ela dá, ou cumprir o dever ou desempenhar o encargo que lhe impõe (*Constituição Federal Brasileira*, vol. II, p. 488). Assim, se no caso do trabalho de menores a Constituição delega à autoridade judiciária competente o poder de dispensar, “in concreto”, a aplicação da regra geral, e se essa autoridade já se acha constituída e no exercício de atribuições relativas aos menores, o Juiz de Menores, não vemos porque não deva êste, desde logo, exercer a atribuição constitucional. Em tais circunstâncias, devem merecer inteiro acatamento as autorizações concedidas pelos Juizes competentes em assuntos de menores, cabendo fornecer aos portadores dessas autorizações as respectivas carteiras, nas quais convirá anotar, na íntegra, o teor da autorização”¹⁵.

Tendo em vista que, pela própria natureza do seu cargo, ao Juiz de Direito cabe a tarefa de proteção e assistência aos menores, reconhecida até no subsídio oferecido aos nossos legisladores federais pelos dignos membros da

15. A. SUSSEKIND, D. MARANHÃO e SEGADAS DIANA, *Instituições de Direito do Trabalho*, vol. II, p. 256 a 258, ed. Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1957. As chamadas 8 e 9 constantes do trecho transcrito se referem respectivamente a J. DUARTE, *A Const. Bras. de 1946*, vol. III, p. 206, PONTES DE MIRANDA, *Com. à Const. 1946*, vol. IV, p. 58 e 59.

Reunião do Rio de Janeiro¹⁶ para a reforma do Código de Menores, seria de tóda conveniência entendimento mais amplo do inciso IX transcrito, deixando, na prática, ao Juiz de Menores a competência para decidir sôbre o trabalho, não só dos menores de 14, mas também daqueles menores de 14 anos a 18 anos, porque estou convencida de que tão digna autoridade judiciária é plenamente capaz de conceder autorizações de trabalho que consultem aos interesses do menor e da coletividade em geral. Aliás, em sua conferência sôbre *O Menor e o Trabalho*, deixou bem claro o Dr. ALDO DE ASSIS DIAS a preocupação predominante do Juizado em autorizar o trabalho dos menores de 14 anos sòmente quando se verifica não apenas a necessidade dessa atividade para a família a que pertence, mas também quando não há possibilidade de resolver a questão através do Serviço de Colocação Familiar, criado no Estado de São Paulo pela Lei n.º 560, de 27-12-49. A colocação familiar assegura ao menor ambiente sadio em que pode completar o seu desenvolvimento com segurança, trabalhando ou não, ao mesmo tempo em que a família necessitada recebe auxílio pago pelo Fundo de Assistência ao Menor e que tem a finalidade de substituir o salário que seria auferido com o trabalho do menor. Em 1961, informa aquêle magistrado, o programa do Juizado foi organizado no sentido de assistir a uns 12.000 menores, abrangendo umas 3.000 famílias, com a verba de Cr\$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros). Esclarece ainda que em levantamento procedido nos respectivos prontuários ficou evidenciado que 22,8% dos menores em

16. Participaram da Reunião os Srs. Drs. Aldo de Assis Dias, Cesar Dias Filho, Evandro Pereira de Andrade, Luiz Silveiro da Rocha Lagoa, Manuel de Sales Andrade, Moacyr Pimenta Brant, Ernani Coelho, Eudoro Magalhães, Prof. Hermes Pio Vieira, Jason Soares Albergaria, Paulo Chermont e Sergio Muniz de Souza, os 6 primeiros respectivamente dignos Juízes de Menores de São Paulo, Pôrto Alegre, Salvador, Distrito Federal, Fortaleza e Belo Horizonte; o sétimo e o décimo, dignos Sub-Procuradores da Justiça de Pôrto Alegre e Belo Horizonte; o 8.º e o 11.º, dignos Curadores do Distrito Federal.

regime de colocação familiar trabalham e 77,2% não trabalham.

Fortalecida a competência do Juizado de Menores, cujas atividades precisam desenvolver-se em coordenação com as do órgão competente do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (nos Estados, as Delegacias), a questão do trabalho do excepcional se resolveria, especialmente na parte referente à expedição da Carteira de Trabalho do Menor. Isto porque a emissão dessa Carteira está condicionada, entre outros requisitos, a exibição de atestado de capacidade física e *mental* e à prova de que o interessado *sabe ler, escrever e contar* (requisitos que certos excepcionais, embora capazes da realização de *determinadas tarefas*, não poderão preencher). Ora, se fôr reconhecida a necessária autoridade do Juiz de Menores, poderá essa autoridade judiciária levar em conta o *obstáculo subjetivo* que impeça no caso concreto o preenchimento dos requisitos e enquadrar a hipótese entre as exceções previstas expressamente pela Constituição Federal.

É óbvio que as normas legais e regulamentares que dispõem sobre o trabalho do menor seriam aplicadas à *generalidade dos casos*, como aliás está expresso no inciso IX do art. 157 da nossa Carta Magna, cabendo ao Juiz de Menores abrir ou não as exceções julgadas necessárias.

Tratando-se do excepcional maior de 18 anos, não existirão dificuldades desse tipo, porque, como atrás referido, a expedição da Carteira Profissional não depende de requisitos dessa natureza.

A expedição da carteira profissional não é, entretanto, o problema de maior relevância, quando se trata do trabalho do excepcional. Ficou evidenciado no Simpósio realizado pela A.P.A.E. em 1961, que o trabalho, no campo da reabilitação, pode assumir *função educativa*, durante a formação profissional, ou ainda constituir verdadeiro *tratamento*, como acontece na laborterapia. Daí as chamadas “oficinas pedagógicas”.

Mas a colocação dos excepcionais reabilitados muitas vêzes apresenta dificuldades, reconhecidas não só no Brasil, mas também na esfera internacional, pois basta lembrar que a Recomendação 99, de 1955, da Organização Internacional do Trabalho, esclarece ser objetivo da adaptação e readaptação profissional a administração de meios para que os inválidos possam obter e conservar emprêgo adequado¹⁷.

O trabalho das pessoas de capacidade reduzida vem sendo assegurado através de duas medidas principais, muitas vêzes objeto de leis especiais: 1.^a) Imposição de mão de obra, isto é, reserva de certos empregos para tais pessoas; e 2.^a) Criação de “oficinas abrigadas ou protegidas”, destinadas a atender àqueles excepcionais que, embora desenvolvidas ao máximo suas aptidões e capacidades, não dispensam supervisão constante do trabalho que realizam, não estando pois em condições de participar do regime de trabalho competitivo.

As agências de emprêgo nos Estados Unidos da América do Norte vêm desenvolvendo esforço no sentido de oferecer iguais possibilidades de emprêgo aos deficientes físicos e também para às pessoas que sofrem transtornos nervosos ou mentais. Procuram elas estimular os empregadores a contratar os minorados, de acôrdo com as respectivas capacidades e, ao mesmo tempo, colaboram com as emprêsas informando sôbre os métodos de proporcionar o emprêgo adequado em cada caso¹⁸.

Na República Federal da Alemanha determinaram-se por lei de 16-6-53¹⁹, porcentagens de empregos reservados aos inválidos. A lei atribuiu aos empregadores o dever de cuidar dêsses empregados e determinou que nas emprêsas que contem com, pelo menos, 5 deficientes, êstes elegerão

17 *Código de Seguridad Social*, ed. Comité Interamericano de Seguridad Social, 1960, México, p. 355.

18. *Colocación de personas impedidas en Estados Unidos*, in *Informaciones Sociales*, vol. xxv, n.º 11, 1.º/6/61, p. 402.

19. *In Serie Legislativa*, 1953, Al. (R.F.) 1, jan-fev. 1955.

um delegado, que deverá ser inválido. A despedida dos inválidos é condicionada à autorização da Repartição Superior de Assistência, dependendo o aviso prévio dessa autorização. Aos inválidos é assegurada preferência na concessão de autorização para exercício das profissões que exijam essa formalidade.

Os empregos reservados às pessoas de capacidade diminuída na Bulgária são determinados por um comité especial integrado por representantes dos serviços de pensão e de bem estar social, do conselho médico do trabalho, do conselho regional de sindicatos da empresa, instituição ou organização interessados²⁰.

A lei japonesa n.º 123, de 25-7-60, abrange apenas as pessoas de capacidade reduzida em consequência de defeitos físicos enumerados em lista anexa e assegura ao Serviço de Emprêgo Público a competência de rejeitar solicitações que excluam injustificadamente os incapacitados físicos, cabendo-lhe também dar informações ao empregador quanto ao grau de aptidão física e às condições do contrato de trabalho adequado no caso concreto. Criou a lei, no Ministério do Trabalho, o Conselho de Emprêgo de Pessoas Fisicamente Diminuídas, órgão consultivo e de investigações²¹.

Aos comités populares de distrito, cabe na Tchecoslováquia, de acôrdo com a lei de 30-11-56, recomendar pessoas com capacidade de trabalho reduzida a serem admitidas nas cooperativas de produção e nas cooperativas agrícolas unificadas. A formação e o aperfeiçoamento profissional de tais pessoas são realizados: 1. nos lugares de trabalho nas empresas; 2. em cursos de formação profissional; e 3. em centros de formação profissional. A lei determina que as empresas organizem plano de reserva de empregos²².

No Brasil, o artigo 55 da Lei Orgânica da Previdência Social determina que "As empresas que dispuserem de 20

20. Ordem do Conselho de Ministros, de 1.º/10/56, in *Série Legislativa*, 1956, *Bul.* 1, set-out. 1957.

21. *Ibidem*, 1960, *Jap.* 2 — mar-abr. 1962.

22. In *Série Legislativa*, 1956, *Chec.* 3, nov-dez. 1957.

(vinte) ou mais empregados serão obrigadas a reservar de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) de cargos, para atender aos casos de readaptados ou reeducados profissionalmente, na forma que o regulamento desta lei estabelecer. Parágrafo único. As instituições de previdência social admitirão a seus serviços os segurados reeducados ou readaptados profissionalmente, na forma que o regulamento desta lei estabelecer”. O art. 170 do Regulamento Geral da Previdência Social (aprovado pelo decreto n.º 48.959-A, de 19-9-60) esclarece que “A assistência reeducativa e de readaptação profissional, sob a denominação genérica de “reabilitação profissional”, visa a proporcionar aos beneficiários da previdência social, quando doentes, inválidos ou de algum modo física ou mentalmente deficitários, com a amplitude que as possibilidades administrativas, técnicas e financeiras e as condições locais permitirem, os meios de reeducação ou readaptação profissional indicados para que possam trabalhar em condições normais”. A proporção de reserva de cargos nas emprêsas é de 2%, quando houver até 200 empregados; 3%, quando existirem de 201 a 500; 4%, no caso de 501 a 1000 e 5% na hipótese de 1001 em diante (art. 172 do Regulamento).

No serviço público o aproveitamento das pessoas de capacidade reduzida tem sido determinado por lei. Assim, na esfera federal, temos o Decreto-lei 5.895, de 20-10-43; no Estado de S. Paulo, a Lei 3.794, de 5-2-57, regulamentada pelo Decreto 29.958, de 22-10-57 e no Município de São Paulo, as Leis 5.336, de 2-9-57, e 5.690, de 8-2-60, que autorizam o aproveitamento, em funções adequadas, respectivamente, de cegos e amblíopes e de surdos-mudos. No Estado de Minas Gerais, a Lei 2.538, de 23-12-61, criou o Conselho Coordenador de Assistência e Aproveitamento dos Portadores de Defeitos Físicos, de que fazem parte os Secretários da Saúde e Assistência, da Educação, do Interior, da Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho, das Finanças, além dos Diretores do Instituto Pestalozzi e do Departamento de Administração Geral, determinando a

reserva de uma em cada 10 vagas em cargos ou funções para êsse aproveitamento, que se fará com observância da habilitação dos candidatos e dos preceitos referentes ao preenchimento dos mesmos cargos ou funções.

A imposição de mão de obra pressupõe, entretanto, que a redução de capacidade do candidato não impeça o exercício das tarefas que a êle se pretende atribuir. Aliás, o objetivo principal da reabilitação é oferecer ao mercado de trabalho mão de obra que, pela sua eficiência, possa atrair o interesse dos empregadores.

Quando assim acontece, não há, em geral, entre nós problemas legais para o excepcional aproveitado nas emprêsas particulares, porque, admitido, será êle um empregado como tantos outros. No serviço público se exige geralmente um período de observação destinado a confirmar sua adaptação ao trabalho e às condições e ambiente em que foi colocado, tendo em vista não só a prestação do trabalho, mas também e principalmente a influência da atividade profissional sôbre as condições de sanidade física e mental do excepcional, a fim de evitar prejuízos ou agravamento de redução da capacidade verificada no ingresso.

Quando, porém, o excepcional, embora desenvolvidas ao máximo suas aptidões e capacidades não consegue atingir condições de vencer no regime competitivo do mercado de trabalho, nem aquelas que garantam o exercício de ocupações no serviço público em eficiência considerada satisfatória, porque não dispensa supervisão constante das atividades profissionais que realiza, o problema só pode ser resolvido pelas “oficinas abrigadas ou protegidas”²³.

23. MADARIAGA, entre as formas de solução dos problemas decorrentes da impossibilidade de reeducação completa, refere-se à ocupação “especializada” na indústria, cabendo os casos mais difíceis às organizações de “trabalho protegido”. Refere-se às *oficinas cooperativas* nas quais os próprios inválidos possam idealizar a organização do trabalho e das ferramentas e maquinaria mais apropriada; às *residências industriais*, para os casos em que se exija assistência ou vigilância médica, as quais devem ser estabelecidas na base da co-gestão; ao *trabalho*

Em janeiro de 1961, o Conselho executivo federal da Iugoslávia baixou regulamento sôbre criação de oficinas protegidas, que têm por finalidade, além da formação profissional, oferecer emprêgo a inválidos. Essas oficinas serão fundadas pelos institutos de seguro social, pelos comités populares e pelas emprêsas econômicas. A direção cabe a órgão colegiado, de que participam representantes da entidade fundadora da oficina, dos próprios trabalhadores da oficina, dos Institutos de reabilitação e das organizações interessadas. O custeio corre à conta de dotações e fundos de várias origens, bem como pela própria renda da oficina, decorrente do produto do trabalho realizado²⁴

O Ministério do Trabalho da Nova Zelândia está autorizado por lei de 21-10-60²⁵ a aprovar, depois de consulta às organizações de empregadores e trabalhadores interessados, qualquer organização (pessoa, grupo de pessoas ou mesmo órgão oficial) que dirija emprêsa destinada ao cuidado, tratamento e readaptação dos inválidos, assim consideradas as pessoas que, por acidente ou enfermidade, por deformidade congênita ou velhice, ou por outra incapacidade física ou mental, tenha dificuldade em obter e conservar emprêgo

protegido realizado a domicílio, necessário em certas hipóteses, e salienta que tais medidas não dispensariam um Patronato de Tutela Social, que se encarregaria também da organização comercial, a fim de evitar a exploração dos minorados. Indica, como exemplos satisfatórios as oficinas patrocinadas na Inglaterra pela Remploi Limited, que conta já com 90 unidades-indústrias e teve origem nos trabalhos da Comissão Tomlinson, nomeada pelo Govêrno inglês em 1941. Para informação sôbre os trabalhos nos Estados Unidos, aconselha MADARIAGA o estudo das atividades do "New York State Rehabilitation Hospital", de West Havestraw e do "American Rehabilitation Committee" e seu "Rehabilitation Center for the Disabled", *in ob. cit.*, p. 378 e seguintes.

24. "Les ateliers protégés en Yougoslavia", *in Informations Sociales*, vol. XXVI n.º 4, 15-8-61, p. 180. Os artigos 83 a 88 do Código de Trabalho da Iugoslávia cuida da proteção das pessoas com capacidade diminuída — Lei de 12-12-57, *in Serie Legislativa*, 1957, Yug. 2, set.-out. 1958.

25. Legislación reciente sobre empleo de los invalidos en Nueva Zelândia, *in Informaciones Sociales*, vol. XXV, n.º 9, 1.º/5/61, p. 340.

que, na ausência dessas deficiências, seria adequado a sua experiência e qualificação.

O Comité Misto do Conselho da Europa para Readaptação e Reemprêgo dos Inválidos referiu-se em suas recomendações publicadas em 1960 aos tuberculosos, cegos, surdos, paralíticos em consequência de poliomielite, epiléticos, enfermos mentais e os que padecem de lesões cerebrais, aconselhando aos governos não só atividades no campo da ortopedia, mas também a manutenção de emprêgos protegidos e centros de colocação para os inválidos²⁶.

Em nosso meio, o *Relatório da Fundação para o Livro do Cego do Brasil — 1960* — informa que na Oficina Protegida de Trabalho para Cegos mantida por aquela instituição estiveram ocupados, em 1960, 33 cegos ou amblíopes, que realizaram trabalhos para 5 indústrias, em bases comerciais e no valor de Cr\$ 174.870,00. Destas 33 pessoas, 12 conseguiram emprêgo em indústrias particulares, o que representa a porcentagem alentadora de 36,3% de reabilitados completamente.

O Regulamento Geral da Previdência Social, ao fixar as fases básicas em que se desenvolverá o processo de reabilitação nos Institutos de Previdência, não menciona as oficinas protegidas, pois a alínea “g”, do inciso I, do art. 171 apenas determina o “acompanhamento do caso até a plena reabilitação profissional”, silenciando sôbre a hipótese em que, por não ser possível plena reabilitação, não se poderá cuidar de colocação no mercado comum de trabalho.

Ora, se verificarmos que a reabilitação profissional é destinada não só àqueles que estão vinculados à previdência social, em consequência do trabalho que realizam (os segurados), mas aos “beneficiários” daquele sistema, expressão que abrange *os segurados e seus dependentes*, “quando doentes, inválidos ou de algum modo física ou mentalmente deficitários” (art. 170), não será difícil concluir que podem existir, entre os dependentes dos segurados, excepcionais

26. *In Informaciones Sociales*, vol. xxv, n.º 1, 1/1/61, p. 30.

por deficiência mental, cujo grau de retardamento só possibilite o trabalho nas oficinas protegidas, oficiais ou particulares. Este problema portanto não deveria ter sido ignorado pelo regulamento.

No Estado de São Paulo, a Assembléia Legislativa acaba de aprovar o projeto de lei 1399, de 1960, que cria o Centro Pilôto de Reabilitação, subordinado à Divisão do Serviço de Tuberculose, da Secretaria da Saúde e da Assistência Social, o qual contará com um Conselho de Administração presidido pelo Diretor da citada Divisão e integrado pelos Diretores do Serviço de Hospitais, do Serviço de Dispensários do mesmo órgão, representantes do Ensino Industrial, de Economia Doméstica, de Artes Aplicadas e Cursos Vocacionais do Departamento do Ensino Profissional da Secretaria da Educação, do Serviço Social do Estado, do Departamento do Trabalho do Estado, dos Institutos de Previdência Social, da Federação das Entidades de Luta Antituberculose de S. Paulo, das Federações das Indústrias e do Comércio. O Projeto cria, junto ao Centro, o “Fundo de Reabilitação” para atender às atividades inerentes à comercialização dos produtos manufaturados ou à prestação de serviços pelos diferentes setôres do Centro e proporcionar recursos aos reabilitandos necessitados. Será constituído com a renda de convênios com entidades públicas ou particulares; da venda de produtos manufaturados ou da prestação de serviços e dos juros de apólices estaduais e municipais e de depósitos ou operações de crédito do próprio Fundo, além de doações e legados que venha a receber (*Diário Oficial* do Estado, 13-10-62, p. 92 — Lei 7.484/62).

Sendo o problema do trabalho dos excepcionais um dos múltiplos aspectos do desenvolvimento dos recursos humanos, aparecem na prática as mesmas dificuldades apontadas por HARBISON ao tratar da aplicação de um programa de mão de obra, nos países em vias de desenvolvimento. A planificação e as decisões se formulam, por assim dizer, em compartimentos estanques. Os ministérios

de educação só se ocupam com a instrução oficial; os ministérios do trabalho tratam somente das normas de emprêgo e de alguns aspectos da formação profissional dos trabalhadores qualificados ou semi-qualificados; os ministérios de indústria, comércio e agricultura se preocupam unicamente com questões técnicas e financeiras; os ministérios e juntas de fomento econômico, quando existem, tratam da formação de capitais, da balança de pagamentos e outras questões econômicas urgentes. Nenhum ministério ou junta, diz HARBISON, está em condições de focalizar os problemas em conjunto, já que cada um dos órgãos trata de aplicar quase às cegas determinado programa de desenvolvimento da mão de obra e, para justificar-se, invoca com grande insistência o papel indispensável dêsse plano no fomento rápido da economia. Depois de outras considerações, conclui serem os problemas de mão de obra de competência de numerosos ministérios e, por isso, um programa de desenvolvimento dos recursos humanos só poderá aplicar-se por junta interministerial, subordinada ao Chefe de Estado e integrada por representantes do Govêrno, das empresas e dos sindicatos. Insiste, entretanto, em que os membros dessa junta interministerial precisam ser “planificadores”, isto é, pessoas que tenham visão política e compreensão racional do processo de modernização econômica e êste pessoal, reconhece, é difícil de encontrar e mesmo de formar²⁷.

27. F. H. HARBISON, *La planificación del desarrollo de los recursos humanos en las economías en vías de modernización*, in *Revista Internacional del Trabajo*, vol. LXV, n.º 5, maio de 1962, p. 481/512.

No *New York University Workmen's Compensation Study*, primeiro trabalho do “New York University Center for Rehabilitation Services”, entre outros aspectos da reabilitação no campo dos acidentes do trabalho, salientou-se a importância da coordenação das atividades. Recomendaram os especialistas, por exemplo, a criação de um “Medical Advisory Council to the Workmen's Compensation Board” e, embora julguem aconselhável manter o sistema de livre escolha do médico, entendem necessária a criação de sistema de supervisão, pois, com a documentação de que dispõem, concluíram que cerca de 80 a 90%

Só um órgão interministerial dessa natureza, estabelecido nas esferas federal, estadual e municipal, poderia a meu ver traçar programa uniforme para os trabalhos de reabilitação, porque estaria em condições de mobilizar, dentro do âmbito das respectivas competências, todos os recursos disponíveis, quer no campo da educação, das relações de trabalho no serviço público e no particular, quer no da segurança social, que abrange as atividades de previdência e de assistência social.

Em parecer emitido por solicitação da Comissão instituída pelo Governo de S. Paulo pela Resolução 1314, de 29-1-62, para proceder à revisão da legislação sobre o aproveitamento das pessoas de capacidade reduzida no serviço público, tive oportunidade de salientar a necessidade da instituição de Fundo Especial de Reabilitação, cujos recursos, na Previdência Social, poderiam por exemplo ser obtidos, em parte, com a inclusão dos Institutos de Previdência, na Lei de Acidentes do Trabalho (Dec. Lei 7.036, de 10-11-44), como beneficiários do acidentado morto, que não deixe dependentes, a exemplo do que vem ocorrendo nos Estados Unidos²⁸. A lei fixaria a porcentagem das receitas dos IAPS destinadas ao Fundo de Reabilitação, providência que tornaria mais certa a participação desses órgãos nos trabalhos de reabilitação. Atualmente, cabe ao Serviço Atuarial fixar a porcentagem dos recursos destinados a reabilitação (art. 171, vi, do Regulamento Geral

dos pacientes são encaminhados ao centro de reabilitação em consequência de complicações secundárias, que poderiam ser evitadas se o conceito de reabilitação total fôsse entendido e praticado (v. p. 17 e seguintes).

28. In *New York University Workmen's Compensation Study*, cit. nota 27, verifica-se que sistema análogo está em vigor, por exemplo, em New York, Rhode Island, Hawai etc. Vide p. 122 e seguintes.

A. LARSON, *The Law of Workmen's Compensation*, §§ 59.31 e seguintes, vol. II, p. 59, ed. Matthew Bender & Co., atualizada até 1959.

EARL F. CHEIT, *Injury and Recovery in the Course of Employment*, ed. John Wiley & Sons, Inc. New York — London, 1961, especialmente págs. 282, 284 e 303.

da Previdência Social). O Fundo poderia receber doações, legados e subvenções ou quaisquer outros recursos que lhe fôsem destinados pelo Poder Público ou pelos particulares. Bem administrado, poderia oferecer recursos para tôdas as fases básicas do processo de reabilitação, indicadas no art. 171 do Regulamento mencionado, e também para manutenção de oficinas protegidas, oficiais ou mesmo particulares que porventura recebessem delegação semelhante à prevista no parágrafo único do art. 53 da Lei Orgânica da Previdência Social. E, ainda mais, quando, depois de reabilitado, o segurado não estivesse em condições de reassumir o emprêgo primitivo e fôsse colocado em outra função, a que correspondesse remuneração inferior, o Fundo poderia resolver o problema pagando a êle a diferença de salário, contribuindo assim para manutenção do empregado em atividade. A legislação atual não oferece solução para as hipóteses em que o segurado, pela alteração do seu estado de sanidade e capacidade física fica impossibilitado de cumprir o contrato de trabalho primitivo. Não pode êle exigir que o empregador o receba em outras funções e muito menos que, recebendo-o, continui a pagar-lhe o salário anteriormente percebido, quando às novas tarefas correspondam salário menor. Por outro lado, reabilitado que se encontra, não mais consegue o segurado benefício pecuniário da previdência social, porque é considerado, e está mesmo, em condições de trabalhar.

Estudando o problema da reabilitação, chegou a Autora as seguintes conclusões:

- I. O problema dos excepcionais por deficiência mental constitui um dos múltiplos aspectos da *reabilitação*.
- II. Impõe-se a reformulação dos conceitos de sanidade e capacidade e de invalidez, porque os *padrões normais* devem ter em vista, não as deficiências ou incapacidades, mas as aptidões e capacidades exigidas pelas

atividades no processo de educação como no trabalho ou mesmo pelas atividades comuns da vida diária.

- III. Os excepcionais são elementos da coletividade tão dignos de consideração como a maioria dos cidadãos que correspondem aos *padrões normais* e, por isso, os recursos disponíveis não podem ser destinados *exclusivamente* a essa maioria.
- IV. Será conveniente a inclusão de cláusula especial em todos os convênios e acordos destinados a financiamento de ensino ou educação, exigindo, sempre que couber, a aplicação de porcentagem dos recursos em benefício dos excepcionais, pois só assim estarão sendo cumpridas as determinações do TÍTULO X, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.
- V. É conveniente promover por todos os meios campanha de esclarecimento junto aos órgãos de autoridades competentes, especialmente os Conselhos Federal e Estaduais de Educação, Ministério da Educação, Secretarias Estaduais de Educação, a fim de provocar medidas que assegurem, nos Planos de Educação, reserva de recursos à educação especializada dos excepcionais. O próprio Plano de Emergência atualmente em execução deveria conter medidas nesse sentido.
- VI. A Campanha de Educação dos Deficientes Mentais (CADEME) e outras entidades congêneres que cuidam da reabilitação deveriam ter suas atividades dinamizadas, conseguindo-se a coordenação dos respec-

tivos esforços com os dos órgãos incumbidos de atribuições correlatas e especialmente com aquêles incumbidos da execução do Plano de Emergência e outros semelhantes.

- VII. O problema da expedição da Carteira de Trabalho do Menor seria adequadamente resolvido com o reconhecimento pleno da competência concedida pelo art. 157, ix, da Constituição Federal aos Juizes de Menores, que poderiam afastar os *obstáculos subjetivos* não previstos na legislação vigente.
- VIII. A criação de Fundos Especiais de Reabilitação poderia contribuir para solução do problema dos excepcionais, não só no âmbito educacional como no do trabalho, notadamente quando êste é realizado em “oficinas abrigadas ou protegidas”
- IX. Poder-se-iam obter recursos para um Fundo Especial de Reabilitação, na previdência social, através de lei que inclua os Institutos de Previdência como beneficiários do acidentado morto, que não tenha deixado dependentes com direito aos beneficios da Lei de Acidentes do Trabalho.
- X. Com o intensivo aumento de seus associados, poderiam as APAES e entidades congêneres garantir: a) colaboração *indireta* nas atividades dos órgãos dedicados ao ensino especializado, através de sugestões de aperfeiçoamento dos trabalhos e indicação das irregularidades ou deficiências, verificadas especialmente pelos progenitores dos excepcionais; b) colaboração *indireta* nas atividades dos órgãos destinados à educação em geral, procurando alertar os respectivos

responsáveis quanto à necessidade de cuidar também dos excepcionais, não dando prioridade absoluta ou quase absoluta à educação não especializada²⁹.

Résumé.

Dans ce rapport l'auteur arrive à ces conclusions :

I. Le problème des personnes exceptionnelles par déficience mentale est un des plusieurs aspects de la réhabilitation.

II. Il s'impose alors la reformulation des concepts de capacité, de santé et d'invalidité car les modèles normaux ne doivent pas envisager les déficiences ou incapacités mais les capacités exigées par les activités au procès de l'éducation ainsi qu'au travail ou même par les activités communes de la vie quotidienne.

III. Telles personnes, nommées simplement "exceptionnels", sont des éléments de la collectivité si dignes de la considération que la plupart des citoyens qui correspondent aux modèles normaux traditionnellement acceptée, et par cela les ressources disponibles ne peuvent être exclusivement destinées à cette majorité.

IV. Il sera convenable l'inclusion d'une clause spéciale dans toute les conventions et accords destinés à financier l'enseignement ou l'éducation en exigeant, quand cela est possible, l'application d'un pourcentage des ressources au profit des exceptionnels car seulement ainsi on accomplira les déterminations du Chapitre x de la loi brésilienne de "Diretrizes e Bases da Educação".

29. No Simpósio de Educação Especial, realizado em 11 e 12-9-63, em Brasília, do qual participou a autora, foram aprovadas unânime-mente conclusões idênticas às de n.º III e IV deste trabalho.

v. Il convient de promouvoir, par tous les moyens, un travail d'éclaircissement auprès des autorités compétentes, afin de provoquer des mesures qui garantissent dans les plans d'éducation une réserve de ressources à l'éducation spécialisée des exceptionnels. Le même *Plan d'Urgence* en exécution, à présent, devrait contenir des mesures sur ce sujet.

vi. La "Campanha de Educação dos Deficientes Mentais — CADEME" et d'autres entités congénères qui traitent de la réhabilitation devraient avoir leurs activités dynamisées en obtenant la coordination des efforts respectifs et ceux des organes chargés des mêmes attributions corrélatives et spécialement de ceux chargés de l'exécution du "Plan d'Urgence" et d'autres semblables.

vii. Le problème de l'expédition des "Carteiras de Trabalho do Menor" (livret du mineur) serait convenablement résolu par la reconnaissance de la compétence accordée par l'article 157, ix, de la Constitution Fédérale Brésilienne de 1946 aux juges de mineurs qui pourraient éloigner les obstacles subjectifs pas prévus dans la législation en vigueur.

viii. La création de "Ressources Spéciales de Réhabilitation" pourrait concourir à la solution du problème des exceptionnels, non seulement dans le circuit éducationnel comme dans le travail, notamment quand celui-ci est accompli dans des ateliers protégés.

ix. On pourrait obtenir des ressources pour un "Fundo Especial de Reabilitação" dans la prévoyance sociale par des lois que incluraient les Instituts de Prévoyance comme les ayants droit de l'accidenté mort qui n'ait pas laissé des dépendants ayant droit aux bénéfices de la loi des accidents du travail et maladies professionnelles.

x. Les Associations Brésiliennes de Parents et Amis des Exceptionnels (Associação de Pais e Amigos dos Excep-

cionais — APAES) et les entités congénères, au moyen de l'augmentation intense de leurs associés, pourraient garantir :

a) la collaboration indirecte dans les activités des organes destinés à l'enseignement spécialisé à travers de suggestions de perfectionnement des travaux et d'indication des irrégularités ou défauts vérifiés surtout par les parents des exceptionnels;

b) la collaboration indirecte dans les activités des organes destinés à l'éducation en général en cherchant à donner l'alerte aux respectifs responsables sur la nécessité de soigner aussi les exceptionnels ne donnant pas la priorité absolue ou presque absolue à l'éducation non spécialisée.