

Assistência aos cegos

Alguns aspectos fundamentais do problema

ARY C. FERNANDES

II

Publicamos, em continuação ao número anterior, a segunda parte do estudo sobre assistência aos cegos, em que o autor focaliza a questão da concessão de pensões ou abonos às pessoas economicamente desvalidas, em consequência da perda de visão. (N. R.)

AO retomar o problema da assistência social aos cegos e amblíopes, comecemos por examinar a questão da concessão de pensões ou abonos.

Na Inglaterra a matéria era regida pelo "Blind Persons Act", de 10 de setembro de 1920, que estabelecia os seguintes princípios gerais :

1. concediam-se pensões de velhice a pessoas cegas, observado o limite de 50 a 70 anos de idade;
2. o beneficiário devia ser inglês nato, residente do Reino Unido por prazo não inferior a 12 anos, contados depois de ter completado 30 anos de idade;
3. os conselhos municipais eram obrigados a tomar providências no sentido de cumprir fielmente as determinações do Ministério da Saúde, no que dizia respeito ao bem estar social dos cegos residentes na região;
4. deviam ser adaptados ao caso específico de prestação de assistência caritativa aos cegos, os dispositivos gerais do "War Charities Act" de 1916.

A Lei de 1938, atualmente em vigor, introduziu pequenas modificações : baixou o limite de idade para 40 anos; determinou que se procurasse prestar assistência social, e, não se limitando à caridade paliativa, recomendava dar auxílio financei-

ro, não apenas ao cego, mas, na medida das reais necessidades, também à sua família e aos que dêle dependessem economicamente; e estabeleceu que se deveria prestar assistência aos cegos de fato residentes numa região, mesmo que legalmente fôsem considerados residentes de outra.

O Ministério da Saúde tinha por norma conceder, para êsse fim, auxílios financeiros que podiam alcançar até 50% do montante das despesas feitas pelos governos locais. Todavia, tais auxílios foram suspensos, de acôrdo com a Lei Geral de Governos Locais, de 1929. Desta data em diante, vigorou a norma de conceder subvenções esporádicas em casos especiais, ficando facultado aos governos locais, que as recebiam, conceder, por sua vez, auxílio a instituições privadas, desde que estas seguissem programa assistencial previamente aprovado pelo Ministério da Saúde.

Muito embora a legislação inglesa sobre a matéria seja um bom exemplo de ponderação e des-cortínio, não há negar que, do ponto de vista prático, as medidas adotadas não solucionaram o problema do reajustamento social de cegos e amblíopes.

Nos Estados Unidos da América, já de longa data se reconhece a responsabilidade dos poderes públicos pela assistência social às pessoas economicamente desvalidas, em consequência da perda da visão. Assim é que, nos arquivos daquele país, há um despacho administrativo de 1696, do seguinte teor :

"Where as Anthony B is stricken, by which means he is incapable of getting a living it is therefore ordered that an allowance be made to him during his natural life or until he may be recovered of his eyesight."

Em tempos idos, a assistência aos cegos, como de modo geral toda assistência social, era problema da alçada exclusiva da administração local, admitindo-se por vezes, com muitas restrições e cautela, a interferência estadual. Qualquer atuação do governo federal nesse sentido era recebida com manifesta desaprovação, ou até mesmo hostilidade, por se considerar que tal seria ferir a autonomia dos governos locais e estaduais, grandemente ciosos de suas prerrogativas. A grande crise de depressão econômica, de 1929, veio demonstrar à sociedade que era de todo impossível, ou inconveniente, prestar assistência eficiente nas bases até então prevalentes. A Lei de Segurança Social ("Social Security Act"), promulgada sob a gestão de Franklin D. Roosevelt, veio modificar inteiramente a situação.

De acordo com essa nova legislação, o governo federal norte-americano determina os princípios básicos e os padrões técnicos que devem ser observados como mínimo essencial do programa assistencial, e divide o custo das despesas com cada Estado que participa, por acordo espontâneo, desse programa.

Dentro das normas gerais, fixadas pelo governo federal, cada Estado estabelece o seu próprio programa, competindo-lhe decidir quem estará habilitado a receber os benefícios, e qual o montante da pensão que será paga a cada beneficiário. Os requisitos legais variam de um Estado para outro, mas, de modo geral, se enquadram nos limites a seguir.

O governo estadual deve definir o que, para os efeitos da lei, se deva entender como "cegueira". Geralmente, considera-se como tal a perda total da visão ou sua redução a tal grau que impossibilite a conquista dos meios de subsistência.

A lei federal não estabelece limite de idade para concessão de auxílio aos cegos; assim também o fazem algumas leis estaduais. Na maioria dos Estados, porém, determina-se que, neste capítulo específico de assistência aos cegos, somente os adultos sejam incluídos, de vez que as crianças e os jovens cegos ficam sob a proteção de outro capítulo do regime de segurança social, a eles especialmente reservado. Em alguns poucos casos, as legislações estaduais preceituam que, sob esta forma sejam beneficiados apenas os cegos de idade inferior a 65 anos, pois os que ultrapassarem esse limite serão protegidos pelo capítulo da lei reservado à assistência à velhice desamparada.

Por vezes exige-se seja comprovada a cidadania e, verificada esta condições, não pode sofrer outras restrições, como por exemplo, a de que foi conquistada há pouco tempo.

Em muitos casos não se exige que o candidato ao benefício tenha residência fixa por certo número de anos no Estado, desde que a cegueira tenha ocorrido quando vivia no Estado do qual pleiteia o benefício. Noutros casos, as legislações estaduais estabelecem o prazo mínimo de um ano, ou pouco mais, de residência. De qualquer modo, o Estado não pode exigir prazo superior a 5 anos, sendo um ininterrupto e anterior à data em que se pleiteia o benefício, e 4 que podem ser computados interpoladamente dentro do período anterior de 9 anos. A ninguém se poderá recusar o auxílio legal com fundamento no fato de não ter residido por tempo suficientemente longo em determinada cidade ou município.

A finalidade básica do programa é prestar assistência ao cego em seu próprio lar. Assim sendo, as quotas com que o governo federal contribui não podem ser destinadas a pessoas internadas em instituições assistenciais, por exemplo — em asilos. Contudo, a lei prevê que não se deva interromper a concessão das pensões quando o beneficiário seja obrigado à internação em hospital, sanatório ou instituição equivalente.

A lei estipula que as quotas, pagas pelo governo federal aos Estados, se destinem apenas ao auxílio de pessoas economicamente desvalidas. Compete a cada Estado regular a matéria, fixando qual o valor em bens diversos, recursos financeiros de origem vária, ou propriedade imobiliária, que uma pessoa pode possuir e ao mesmo tempo ser considerada como economicamente necessitada. As exigências neste sentido variam de um Estado para outro. Ao decidir se um candidato deve ou não receber o auxílio, as autoridades estaduais levam em consideração os diversos recursos de que o candidato em causa possa dispor, inclusive as contribuições que seus parentes real e continuamente ofereçam para sua manutenção.

O montante das pensões também é variável nos diversos Estados. O governo federal contribui com a metade do que o Estado paga a cada pessoa até o máximo de US.\$40,00 mensais totais. O governo estadual poderá pagar mais, se assim julgar conveniente e sua legislação o permitir; mas o governo federal, em qualquer hipótese, não pagará

mais de US. \$20,00. Em cada caso particular, é ao Estado que compete fixar o montante da pensão, para isso levando em conta suas disponibilidades orçamentárias e as reais necessidades do candidato: alimentação, habitação, vestuário, assistência médica e, em alguns Estados, a prestação de certos serviços individuais de que frequentemente necessita uma pessoa cega.

Quase todos os Estados da União norte-americana participam hoje do plano geral de assistência aos cegos. Neles, a administração do regime de pensões, via de regra, está a cargo dos órgãos assistenciais municipais, gerais ou especificados, e, apenas em alguns poucos casos, a administração é exercida diretamente pelo próprio Estado.

Um dos dispositivos interessantes da Lei de Segurança Social é aquele que exige dos Estados a adoção de um regime tal que assegure a uma pessoa, à qual foi negado, diminuído ou retirado o benefício, o direito de apelar, em grau de recurso, para uma autoridade superior e imparcial.

O Estado da Califórnia constitui um padrão interessante. Considera como cegueira a perda total ou parcial da visão, desde que a pessoa vitimada não possa prover à própria subsistência. O candidato deve ser residente do Estado e comprovar a condição de economicamente necessitado, mediante a apresentação de atestado, firmado por duas pessoas idôneas, uma das quais deve ser um médico; contudo, pode ter propriedades, cuja renda anual não ultrapasse de US. \$2.000,00, embora seu valor nominal possa ser muito superior. A pensão pode atingir o valor máximo de US. \$70,00 mensais (US. \$25,00 do município, outro tanto do Estado e US. \$20,00 do governo federal). O auxílio deve ser prontamente concedido pelos conselhos municipais (x), e não pode haver delongas na prestação de serviços em natureza aos idosos. Além disso, o Estado autoriza os aludidos conselhos municipais a criar taxas adicionais para constituir um fundo de assistência aos cegos.

Vale notar que, quando se trata de cegos idosos, entra em vigor o plano de amparo social à velhice, que compreende dois setores, distintos mas coordenados: — o de *assistência*, na base das necessidades de cada beneficiário, e mantido pela ação

conjunta de governos federal e estaduais; — e o de *seguro-velhice*, na base dos salários passados, ganhos pelo beneficiário, concedendo benefícios a este pagos diretamente pelo governo federal, à conta de recursos financeiros próprios, para esse fim coletados.

O plano de pensões aos cegos foi muito bem aceito pelo público e pelos próprios beneficiários que, tão cedo entrou ele em vigor, logo se esforçaram por obtê-lo. Curioso é notar um aspecto sentimental ali evidente: — a condição de cego geralmente afasta a excessiva parcimônia, que caracteriza o serviço social aos indigentes.

A lição dos norte-americanos, neste capítulo, é altamente elucidativa, pois os resultados positivos são claros e numerosos. Todavia, o sistema de pensões, vigente nos Estados Unidos da América, mostrou que: — a) o regime não deve ser administrado em separado das demais leis de assistência específica aos cegos, pois do contrário prontamente aparecem lacunas ou superposições de esforços, que logo começam a pôr em cheque as finalidades sociais do programa de proteção social; — b) deve-se ter sempre em mente a necessidade de obviar ou neutralizar os sérios inconvenientes que um sistema de pensões, mal administrado, sempre acarreta, qual seja o de desestimular, para a reeducação social e para a auto-suficiência econômica, cegos que doutra forma poderiam atingi-la.

O número de cegos, nos últimos anos, vem diminuindo progressivamente nos Estados Unidos da América. Claro está que, no exame das estatísticas, deveremos interpretar convenientemente a intecorrência de um fator imprevisito: — a guerra. Esse resultado positivo é grandemente devido às excelentes campanhas de prevenção da cegueira e de conservação da visão, atacando corajosamente o árduo problema da educação dos amblíopes.

Hoje, preconiza-se naquele país que tais campanhas devem ficar a cargo de organizações, cujo raio de ação seja, no mínimo, de âmbito estadual. Do contrário, os resultados colhidos geralmente são fracos e pouco animadores, pois as pequenas entidades assistenciais quase sempre se mostram impotentes para arcar com o ônus financeiro das campanhas, e não dispõe de influência bastante para conquistar as medidas legislativas, necessárias a tais casos. O ideal é que o sistema assistencial tenha âmbito nacional.

(x) Trata-se, no caso, de chefia executiva plural, e não de câmaras legislativas.

Curioso é notar a insistência com que recomendam os norte-americanos que os oftalmologistas tomem posição discreta, "atrás da cortina", deslocando para primeiro plano, como secretário executivo, um hábil e competente assistente social, experimentado na matéria.

A Sociedade de Illinois para Prevenção da Cegueira constitui bom padrão. Por isso, merece ser examinada sua atuação, anterior à segunda guerra mundial.

Sua primeira e importante conquista, que custou anos de catequese e muita publicidade, foi a promulgação de uma lei estadual, tornando obrigatório o uso de nitrato de prata ou equivalente nos neonatos. Entre os 230.000 nascimentos ocorridos em 1938, registraram-se apenas 19 casos de oftalmia neo-natorum, não havendo nenhum caso de perda de visão.

Depois, e mais importante ainda, foram criadas as classes de conservação da visão. A Sociedade exerce vigilância e procede a investigações contínuas e, sempre que há 10 ou mais crianças amblíopes, promove junto às autoridades escolares a criação de uma classe especial; para isso dá assistência técnica, quanto ao treinamento de professores, material a usar, livros, instalações, etc. Em 1927 havia 10 classes no Estado de Illinois; em 1937, a cifra se elevou a 81, sendo 2 em educandários para cegos. Foram corrigidos certos erros graves que estavam sendo cometidos, como o de manter internados em instituições para cegos (geralmente por protecionismo político) e aprendendo por métodos peculiares aos cegos, crianças que apresentavam apreciável grau de visão. A Sociedade desaconselha a coeducação de cegos e amblíopes, apesar de que, do ponto de vista psicológico, o resultado não seja tão ruim quanto se poderia supor.

A Sociedade promoveu ainda numerosos cursos intensivos para especialização de enfermeiras sanitárias no problema de prevenção da cegueira.

Em relação ao tracôma, que ameaçava se tornar problema muito grave, com 3.500 casos diagnosticados no sul do Estado, foi iniciada enérgica campanha de tratamento, registrando-se a média

semanal de 800 doentes sob cuidados médicos. Com isso esperava-se ter eliminado a doença no prazo de 10 anos. Calcula-se que este serviço, cuja despesa anual era de US.\$ 40.000,00, trouxe para o Estado uma economia que, só em pensões, montaria a US.\$ 80.000,00.

A pedido do Conselho Estadual de Educação, a Sociedade realizou amplo inquérito nas escolas primárias, quando então constatou a incidência de 18% de moléstias oculares e deficiências da visão, as quais, segundo a maior ou menor gravidade, foram subdivididas nos grupos a, b e c. Em relação aos dois primeiros grupos, benígnos e médios, providenciou-se a notificação aos pais ou responsáveis. Quanto ao grupo c, promoveu-se a visitação, por um assistente social e, subsequentemente, uma destas soluções, segundo as posses de cada família: a) encaminhamento a um médico oftalmologista particular; b) encaminhamento a um dos 75 médicos moços, que, para este caso, ofereceram cooperação cobrando preços muito reduzidos; c) encaminhamento a clínicas ou serviços de assistência pública. Como consequência disso, 60% dos casos foram convenientemente tratados.

O glaucôma constituía outro grave problema no Estado de Illinois, pois, segundo as localidades, a sua taxa variava de 6 a 20%. A Sociedade promove a criação de serviços especiais de glaucôma dentro das clínicas oftalmo-otológicas.

Foram creditados a essa interessante e laboriosa Sociedade outras tarefas menores, como por exemplo a de correção do estrabismo.

Este exemplo é bastante elucidativo e mostra a linha de conduta que, de modo geral, seguem as campanhas de prevenção da cegueira. Basta salientar ainda que, com freqüência, promove-se a prestação de assistência gratuita, em clínicas oftalmológicas, aos amblíopes adultos, para que possam poupar ao máximo os pequenos salários que ganham.

A apresentação, aqui feita de maneira muito sumária, do problema da assistência aos cegos e amblíopes, parece demonstrar que, tal como nos demais campos do serviço social, a questão deve ser encarada levando-se em conta *simultaneamente* os diversos fatores que para ela concorrem.