

T. H. MARSHALL  
*da Universidade de Londres*

## Política Social

*Tradução de*  
METON P. GADELHA

ZAHAR EDITORES  
RIO DE JANEIRO

9

## ASSISTÊNCIA SOCIAL

AS OPINIÕES podem divergir quanto à definição completa e precisa de assistência social, mas há um acordo geral quanto à sua essência. Refere-se a um serviço que é pessoal, e de um caráter geral ao invés de especializado; seu objetivo é ajudar alguém a tirar o máximo proveito da vida, tendo em vista incapacidades de que é portador ou as dificuldades com que se defronta e que já o deixaram combalido ou ameaçam fazê-lo. Oferece alento aos fracos e almeja a reabilitação ou o ajustamento a circunstâncias que não podem ser alteradas. O feito mais significativo a que pode aspirar é muito bem descrito numa sentença tirada duma circular do Ministério da Saúde sobre a assistência social aos incapazes. Os serviços assistenciais, afirma a referida circular, deviam ter por objetivo assegurar que "todos os indivíduos excepcionais, quaisquer que sejam suas incapacidades, tenham a oportunidade máxima de participar na vida da comunidade e prestar sua colaboração à mesma, de modo que suas habilidades

encontrem plena realização, sua autoconfiança aumente e seus contatos sociais se fortaleçam".<sup>1</sup>

Num livro sobre o Governo de Londres da década de 1960, os serviços de bem-estar social são definidos como aqueles "proporcionados por autoridades locais para prestar assistência, outra que não médica e financeira, àqueles que necessitam de tal assistência devido a obstáculos de idade ou enfermidade física, mental ou social". E o catálogo de pessoas que recebem esse tipo de assistência inclui os velhos, cegos, surdos, mudos, os permanentemente inválidos ou deficientes mentais, as crianças privadas de lar, as mães solteiras, os destituídos de lar, as famílias-problemas e os "párias".<sup>2</sup> A primeira coisa a se observar é que os serviços de assistência social são descritos como "locais", e isso é aceito de modo geral como adequado. São considerados como de interesse da comunidade local, como serviços prestados por pessoas que conhecem o município e estão familiarizadas com as circunstâncias que envolvem os que recorrem a tal assistência. Em segundo lugar, nota-se que a assistência médica é excluída, pois é altamente especializada, e o auxílio financeiro, porque não se trata de um serviço pessoal. Mas deve-se ter em mente que a ajuda financeira pode deixar de alcançar seu objetivo, a não ser que se faça acompanhar de algum auxílio de natureza pessoal e de orientação de como aplicá-la. Do mesmo modo, o tratamento médico deve muitas vezes se fazer acompanhar ou ser complementado pela assistência social, como no caso duma criança paralítica ou duma mãe de família que tem de se submeter a uma operação. Há, também, lugar para atividades de assistência social nas escolas, nas colônias agrícolas, nos clubes de jovens e entre os egressos das penitenciárias e em outros grupos de pessoas não-incluídas na lista de Londres porque o serviço social é compreendido pela autoridade especializada competente. Chegamos, em verdade, à conclusão de que aquilo que procuramos definir não é tanto um serviço ou um grupo de serviços, mas um elemento comum a muitos serviços. É um dos problemas mais difíceis com que o formulador da política se defronta consis-

<sup>1</sup> M. Penelope Hall, *The Social Services of Modern England* (5.ª edição), pág. 308.

<sup>2</sup> S. K. Ruck, *London Government and the Welfare Services*, pág. 9.

te em descobrir como distribuir as funções e responsabilidades de tal maneira que tanto o elemento geral da assistência social como os vários elementos especializados recebam a atenção que lhes é devida, e tão integrados no tratamento de cada caso que a pessoa que deles se vale não se torne apenas uma entidade analítica nas mãos daqueles que estão desesperadamente tentando ajudá-la.

Finalmente, observamos que a lista de Londres se subdivide em duas partes, os deficientes física e mentalmente e os que padecem de uma "enfermidade social". A primeira dessas categorias é bem definida; a segunda não o é. Pode parecer que a "criança que sofre privações", o desamparado, e a família-problema obviamente se enquadram nesta categoria, mas o que dizer do casamento mal sucedido que não levou à separação, ou da mãe sobrecarregada cuja família ainda não se tornou um "problema" ou, ainda mais, do casal jovem que procura uma orientação sobre como planejar sua família antecipadamente de modo a evitar aquela determinada "enfermidade social"? Obviamente, a orientação matrimonial e o planejamento da família são serviços de cunho eminentemente social, mas a questão crucial reside em determinar se o Estado devia ocupar-se dos mesmos ou deixar que as organizações voluntárias o fizessem ou, talvez, desestimulá-los ativamente. E aqui, na borda, por assim dizer, da área do bem-estar público, não mais encontramos um consenso geral, mas observamos que a política traçada difere de país para país. Num determinado país, a orientação matrimonial pode ser subvencionada por fundos públicos e praticada, até certo ponto, oficialmente nas varas de família, enquanto o planejamento familiar é mal visto ou deixado rigorosamente de lado. Noutro, tal como a Índia, o planejamento familiar ocupa um lugar de relêvo na política governamental, mas a orientação matrimonial, a não ser que administrada pelas famílias interessadas, é bastante alheia à cultura nacional.

Tais, então, são o raio de ação e alguns dos problemas da moderna política de assistência social. O emprêgo do adjetivo "moderna" se justifica porque os serviços sociais, como os conhecemos, assumiram feições próprias somente em época relativamente recente, seguindo-se à desagregação e à transformação final da Lei dos Pobres e da Assistência Pública, as quais ocorreram em quase todos os países durante

este século e, especialmente, no período de tempo compreendido entre as guerras. Já se disse da Inglaterra que "o departamento de serviços sociais é, por assim dizer, o legatário residual do antigo departamento de assistência pública".<sup>3</sup> A expressão "residual" é apropriada porque a herança consistiu nos pedaços e migalhas de um serviço social que não poderiam ser atribuídos a órgãos especializados quando a Lei dos Pobres deixou de vigorar. E mesmo esses pedaços e migalhas não foram transferidos como órgãos em funcionamento; a responsabilidade atribuída às autoridades assistenciais consistia em criar serviços de um tipo novo, em parte para substituir aqueles que estavam assinalados com o rótulo do pauperismo e em parte para suplementá-los.

O rompimento com o passado foi, como vimos, mais completo do que em muitos países europeus, nos quais a tendência era no sentido de desenvolver o elemento de bem-estar no seio do serviço de "assistência social". Houvera indícios, tanto na América como na Inglaterra, da insistência em avançar no sentido desse rumo. Já em 1929, Nova York deu novo título à sua Lei dos Pobres, "Lei do Bem-Estar Público", e outorgou-lhe a tarefa de fazer tudo o que fôsse necessário para aqueles incapazes de manter-se a si próprios, a fim de "reconduzir tais pessoas a uma condição de auto-sustento", e também para auxiliar aqueles "sujeitos a se tornarem desamparados" a escapar desse destino.<sup>4</sup> Mas esse não era o padrão que estava destinado a predominar. Do mesmo modo, no final da década de 1930, o Conselho Municipal de Londres propôs rebatizar seu Comitê de Assistência Pública como "Comissão de Bem-Estar Social" e chamar seus funcionários assistenciais "Agentes do Bem-Estar Social".<sup>5</sup> Mas, neste caso também, os acontecimentos tomaram um rumo diferente. Quando se introduziu a nova denominação, ela foi dada não à antiga comissão e aos antigos funcionários, mas aos novos. A significância desse passo foi fortemente ressaltada por Aneurin Bevan quando apresentou o projeto de lei da Assistência Nacional. Referia-se ele aos cuidados dos ve-

lhos. "Decidimos", disse ele, "fazer uma grande alteração no tratamento das pessoas idosas. O asilo deve desaparecer. Embora muitos tenham tentado humanizá-lo, constituiu-se, sob muitos aspectos, numa instituição nociva. Determinamos que a maneira correta de abordar o problema é conceder às Autoridades da Assistência Social, como as descreveremos agora, o poder de estabelecer casas separadas".<sup>6</sup>

Mas o preço que a assistência social teve de pagar pelo direito de estender o círculo de seus clientes foi a aceitação de uma limitação de seus poderes. A tarefa da Assistência Pública por volta de 1930 era "prestar o auxílio que possa ser necessário aos aleijados, necessitados, velhos, cegos e outras pessoas tais que sejam indigentes e incapazes de trabalhar".<sup>7</sup> Aos curadores responsáveis pelos pobres, e somente pelos pobres, se podia dar seguramente essa ampla descrição no cumprimento de seus deveres. Mas essas novas autoridades encarregadas do bem-estar, cuja clientela não era limitada desse modo, eram obrigadas a começar, por assim dizer, do nada, e só tinham permissão de fazer aquilo que fôsse explicitamente autorizado por lei. As autorizações vieram gradativamente, deixando lacunas a serem preenchidas à medida que foram reveladas pela experiência. A Lei de Assistência Nacional (Parte III), por exemplo, impôs às autoridades locais a obrigação de proporcionar acomodação residencial aos velhos e enfermos mas não outorgou nenhum outro poder para fazer qualquer coisa mais para eles. E o único meio, até 1962, pelo qual um Conselho local podia propiciar auxílio domiciliar e facilidades recreativas aos velhos era subvencionar uma sociedade voluntária que oferecesse tais benefícios, a não ser que pudesse obter a sanção de uma Lei Especial do Parlamento.<sup>8</sup> É verdade que a Lei concedia poderes mais amplos e mais vagos (não obrigações) no sentido de "promover o bem-estar" de outras pessoas inválidas de modo permanente, mas tais poderes só podiam ser exercidos de acordo com um plano aprovado pelo Ministro. O poder foi transformado numa obrigação por uma portaria ministerial no caso dos cegos, logo após a aprovação da Lei,

<sup>6</sup> Hansard (Comuns), 1947, vol. 444, col. 1608.

<sup>7</sup> Ruck, *op. cit.*, págs. 33-34.

<sup>8</sup> K. M. Slack, *Councils, Committees and Concern for the Old*, pág. 32.

<sup>3</sup> Barbara Rodgers e Julia Dixon, *Portrait of Social Work*, pág. 31.

<sup>4</sup> Edith Abbott, *Public Assistance*, vol. 1, pág. 60.

<sup>5</sup> Charity Organization Society, *How to Help Cases of Distress*, 1945, pág. 18.

mas no caso das outras incapacidades tal transformação não ocorreu senão em 1960.<sup>9</sup>

Essas limitações e delongas causaram muita exasperação entre aqueles responsáveis pela assistência social e provocaram muitas críticas por parte dos estudantes de Política Social. Mas devemos reconhecer que os idealizadores da Política Social se defrontavam com uma nova situação e que, em tais circunstâncias, aqueles que redigem as leis estão sujeitos a errar por excesso de cautela. Quando, em 1940, a Junta de Assistência ao Desemprego aboliu a palavra "desemprego" de seu título e tomou a si o encargo de distribuir aposentadorias suplementares aos velhos empobrecidos excluídos do âmbito da Lei dos Pobres, recebeu instruções no sentido de levar a cabo sua tarefa "de tal modo que possa promover, da melhor maneira possível, o bem-estar dos aposentados", e levou suas obrigações para com o serviço social muito a sério.<sup>10</sup> Mas achou as coisas um tanto mais difíceis do que esperava, pois — conforme declarou em seu relatório de 1944 — "ao empreender um serviço nacional com responsabilidade pelo bem-estar dos velhos necessitados de assistência financeira a Junta realizava trabalho pioneiro". Embora muito tivesse sido feito pelas organizações voluntárias e algo pelos "Órgãos de Assistência Pública mais progressistas", não havia ainda "nenhum corpo comum de doutrina ou prática" com relação ao bem-estar social.<sup>11</sup>

Essa declaração pode parecer surpreendente, considerando-se sua data, mas era verdadeira. Os problemas da assistência social eram novos, e uma indicação da natureza de sua novidade pode ser encontrada no título de um ensaio apresentado vinte e cinco anos antes a uma conferência de assistentes sociais americanos; denominava-se "*Casework above the Poverty Line*" (Estudo de Casos acima do Nível do Pauperismo).<sup>12</sup> Quando um serviço social é prestado a pessoas abaixo do nível da pobreza, e a elas somente, sua finalidade consiste em elevá-las até aquele nível e apenas um pou-

<sup>9</sup> Hall, *op. cit.*, pág. 307; Ruck, *op. cit.*, pág. 38.

<sup>10</sup> "Old Age and Widows Pension Act, 1940, Clause 10(4)"; Rowntree Committee on "Old People", pág. 14.

<sup>11</sup> Relatório da Junta de Assistência, 1945, Cmd. 6700, págs. 8.

<sup>12</sup> Kathleen Woodroffe, *From Charity to Social Work*, pág. 127.

co acima. Mas quando já se situam acima do nível do pauperismo não há nenhum teto reconhecível que sirva de orientação, e pode nem estar claro a quem se devia prestar o serviço. Uma vez mais, a situação daqueles abaixo do nível é tão desesperadora que, mesmo se o *status* do pobre não fôr definido precisamente por lei, admitir-se-á provavelmente que deveriam aceitar, de bom grado, o que se lhes dá, na forma e no lugar em que é oferecido (mesmo que este lugar seja o asilo) e não deviam reivindicar o direito de escolher ou estabelecer condições. E, se o serviço é do tipo da antiga Lei dos Pobres, ou considerado como tal, não pode sair à procura daqueles que necessitam de seu auxílio porque estes seriam maculados com seu estigma. Deve esperar que os necessitados recorram a ele, a não ser que, ao cometerem uma ofensa ou ao se tornarem um ônus para o Estado, tenham perdido o direito de serem tratados como seres livres. Percebeu-se que esses princípios não se podiam aplicar a indivíduos que, como os aposentados das Juntas de Assistência, não eram indigentes e ainda menos aqueles cujo problema não se constituía primordialmente em pauperismo. Os novos serviços de assistência social devem decidir até que ponto devem ir, ao fazer publicidade de seu artigo de comércio, e podemos notar que a concessão de informação sobre os serviços disponíveis se constituiu na primeira das atividades atribuídas pela Lei de Assistência Nacional ao órgão local de assistência social: Devem também ter consciência do padrão de bem-estar social que devem almejar — se um mínimo tolerável ou o melhor que se possa esperar num mundo imperfeito. E devem levar em consideração duas possíveis objeções a uma expansão ilimitada de seus serviços — a conseqüente despesa para o tesouro público e o receio de que possam invadir, por demais livremente, a vida privada do cidadão e usar pressão indevida para persuadir, ou mesmo compelir, o povo em geral a aceitar o que eles, os técnicos, acham que será bom para eles.

A melhor maneira de se ver como essas e outras questões semelhantes surgiram e foram solucionadas é examinar os tipos mais importantes de assistência social que estão, em geral, em funcionamento em nossos dias. Começaremos com as crianças. O direito de uma autoridade pública penetrar

no lar no interesse da criança há muito que fôra reconhecido no caso da educação e da saúde do bebê; o reconhecimento veio mais lentamente quando se tratou da questão da noção mais vaga de bem-estar. A abordagem do problema residu na ação para punir a crueldade. A história remonta ao *Select Committee* de 1871 sobre "os melhores meios de evitar a destruição das vidas dos bebês entregues a amas-sêcas por seus pais", e através de uma série de medidas não muito eficazes para lidar com o crime deliberado e a negligência dolorosa até a Lei de Proteção à Infância de 1933, que deu o passo decisivo para reduzir o hiato existente entre a punição do crime e a promoção do bem-estar. Esta lei continha, além de um arcabouço formidável de cláusulas penais, um parágrafo que dispunha que crianças "necessitando de assistência e proteção" podiam ser levadas a um Juizado de Menores (sem serem processadas por contravenção) e colocadas sob os cuidados de uma "pessoa qualificada" que podia ser, e em geral o era, a autoridade local. Esse processo judicial podia ser utilizado não apenas para punir os pais por crueldade, mas também para retirar os filhos de sua guarda se não se pudesse confiar nêles para cuidar dos filhos de maneira adequada.

Em 1946, havia 13.000 crianças (na Inglaterra e no País de Gales) "sob os cuidados" dessa lei, além de mais de 32.000 crianças necessitadas sustentadas pelos órgãos da Assistência Pública.<sup>18</sup> Mas havia evidência de que a nova abordagem baseada na assistência social não tinha predominado inteiramente sobre a penal. Uma comissão voluntária sob a direção da Sr<sup>a</sup> Hubback, a qual investigou a situação naquela ocasião, relatou que, na prática, estava demonstrada a dificuldade de se fazer qualquer coisa pela criança até que se tivessem tomado medidas para processar os pais ou tutores que infringissem a lei, e isso somente era possível se pudesse ser demonstrado que a negligência ou maus tratos à criança eram "dolosos". Isso era igualmente verdadeiro no que toca ao trabalho da Sociedade Nacional para a Prevenção da Crueldade às Crianças (que era autorizada a cooperar com as autoridades), cujos funcionários (conhecidos como os "homens da crueldade") agiam por meio de processo ou

<sup>18</sup> Relatório Curtis, §§ 63 e 32.

ameaça de processar. E, como a Comissão observou, "é difícil alguém ser promotor e assistente social ao mesmo tempo".<sup>14</sup>

Enquanto isso, tinha-se conferido à Comissão Curtis a missão de investigar qual o melhor modo de prestar assistência "às crianças privadas de uma vida familiar normal com seus pais e parentes". Interpretara sua missão como sendo restrita ao estudo dos vários meios de se dar um destino às referidas crianças, uma vez tivessem sido removidas de seus próprios lares. Em suas recomendações quanto ao tratamento, o Relatório (1946) seguiu a linha de pensamento corrente, de modo geral, na época, a saber, que crianças removidas de seus lares deveriam viver em condições semelhantes às de um lar tanto quanto possível. A adoção e o "internato" eram provavelmente as melhores soluções, contanto que as famílias hospedeiras fôssem bem escolhidas. A Comissão resumiu seus pensamentos sobre essa questão complexa ao afirmar que, embora pudesse haver risco maior de "infelicidade profunda" num lar adotivo, "um lar adotivo feliz é mais feliz do que a vida como é vivida em geral numa grande comunidade".<sup>15</sup> Isto, sem dúvida, era verdade no que toca à "comunidade" típica então existente, a saber, uma instituição do tipo de uma enorme caserna, mas a Comissão via com bons olhos a solução intermediária de se colocar as crianças em internatos menores ou grupos de casas onde se podia criar algo mais aproximado de uma atmosfera de vida familiar.

Uma das recomendações mais importantes feitas pela Comissão se referia à administração. Insistia em que a responsabilidade total pelas crianças "sob custódia" devia ser confiada a um só comitê do órgão local, com um funcionário de graduação mais categorizado como seu agente executivo. As opiniões divergiam, afirmaram, quanto a que comissão devia assumir a responsabilidade, mas "um ponto pacífico é que não devia ser a Comissão de Assistência Pública ou que fôsse capaz de ser descrita como a Comissão de Assistência Pública com outro nome".<sup>16</sup> Essa recomendação, que

<sup>14</sup> Comitê Hubback, *The Neglected Child and his Family*, págs. 79 e 83.

<sup>15</sup> Relatório Curtis, § 422.

<sup>16</sup> *Ibid.*, § 439.

foi aceita, assinala uma das últimas etapas na "dissolução" da Lei dos Pobres antes de sua liquidação final. E tratou-se de uma "dissolução" numa forma tal que os Webbs a teriam aprovado. Pois, embora o Departamento de Assistência às Crianças devesse arcar com a responsabilidade total pelo bem-estar social das crianças, não devia converter-se, como a antiga Lei dos Pobres, num órgão de finalidades múltiplas. Para os serviços especializados na educação, saúde e o restante, as "crianças que passavam privações" se utilizariam dos mesmos órgãos que as outras crianças. Mas a Comissão Curtis, ao contrário do Relatório da Minoria, percebeu que, quando essa especialização tivesse atingido seu máximo, a assistência social ainda permaneceria como algo que necessitava ter um serviço próprio e de muita importância.

Legislação e portarias ministeriais puseram em vigor as principais recomendações da Comissão Curtis e, em certos aspectos vitais, foram mais além. A Comissão não propusera meio algum, a não ser a notificação judicial, pela qual se podiam tomar conta de menores que não os necessitados, abandonados ou órfãos, mas cujos lares, não obstante, haviam fracassado miseravelmente em satisfazer suas necessidades. E nada dissera a respeito da assistência social nos próprios lares das crianças porque considerava que isso se situava fora do âmbito de seus termos de referência. Não tinha, em verdade, completado em sua mente a transição da abordagem judicial para a da assistência social e não enfrentara por completo a difícil questão de decidir até que ponto era legítimo invadir os direitos da paternidade no interesse do bem-estar da criança. Mas a legislação subsequente se ocupou dessas questões.

As leis de 1948 e 1952 outorgaram às autoridades locais não apenas o poder, mas o dever, de investigar qualquer caso que chegasse a seu conhecimento no qual estivesse envolvida uma criança "necessitada de assistência e proteção". Se comprovassem esse estado de coisas, deveriam tomar a criança sob sua guarda, sujeita ao consentimento dos pais ou tutor. A experiência tem demonstrado que, na maioria dos casos, isso encontra receptividade facilmente e, na verdade, frequentemente são os pais que tomam a iniciativa e solicitam auxílio. Nos casos de abandono ou quando os pais são indignos

de confiança ou se portam de maneira inconveniente, sem que haja esperança alguma, a autoridade local pode "assumir o pátrio poder", sujeito à homologação de um tribunal, no caso de haver uma apelação. Então, o consentimento dos pais já não se faz mais necessário, e a criança não pode ser retirada da guarda da autoridade à vontade. Além disso, ficou estabelecido que, ao se decidir o que fazer com a criança, a maior prioridade de tódas deve ser dada a conservar-se a criança em seu próprio lar; e, caso se julgasse necessário removê-la, não se devia poupar esforços para melhorar as condições no lar, de modo que a criança pudesse retornar o mais cedo possível.

Por meio desses dispositivos legais ficou claramente estabelecido que a consideração primordial deve ser pelo bem-estar da criança, mas que o pátrio poder não deve ser cassado, a não ser que tal medida seja absolutamente necessária. Mas logo se assinalou que o reconhecimento de que o lugar adequado para a criança era no seio de sua própria família, em seu próprio lar, tinha implicações mais profundas. Não bastava preparar o lar para receber a criança de volta da assistência das autoridades; medidas deviam ser tomadas para evitar que o lar jamais chegasse a um estado tal que tornasse necessária a remoção da criança. Não tinha o Comitê Hubback exigido um serviço de assistência social geral por parte dos estudiosos de problemas individuais da família para socorrer as famílias que estavam prestes a ter dificuldades?<sup>17</sup> Em resposta a esses protestos, os três Ministros relacionados com o caso emitiram uma nota conjunta, em 1950, a qual emprestava aprovação irrestrita à ação proposta e declarava que os poderes para tal empreendimento já existiam. Tudo o que era necessário era coordenar o exercício desses poderes por meio da constituição de comissões mistas, as quais deveriam incluir representantes das instituições voluntárias competentes. Então, em 1963, surgiu uma lei que abriu caminho à ação ao autorizar as autoridades locais a darem "conselho, orientação e assistência" com vista a "diminuir a necessidade de receber crianças sob sua guarda ou de mantê-las sob seus cuidados". Poder-se-ia ter imaginado que esses poderes já existiam. Pois qual seria, se não este, o sentido do Departamento

<sup>17</sup> Comitê Hubback, *op. cit.*, págs. 105 e 111.

mento da Criança, do Ministério do Interior, ao declarar em seu Relatório de 1961 que um "estudo de casos individuais longo e intensivo pode ser necessário para capacitar uma família a permanecer unida e a manter um padrão de vida razoável"<sup>18</sup> A verdade é que aqueles diretamente relacionados com o trabalho não estavam muito certos de que poderes dispunham e, muitas vezes, não queriam saber. Qualquer comitê local enérgico tinha plena consciência de que estava ultrapassando sua autoridade prevista por lei, e sabia que nenhuma medida seria tomada a respeito, contanto que tivesse cuidado para não realizar qualquer despesa que não pudesse ser aprovada por um auditor.

O desenvolvimento da política com base nessas linhas tem sido acompanhado por uma mudança de idéias sobre o que fazer com crianças que são removidas de seus lares e mantidas sob custódia. Uma das impressões mais profundas causadas pelo relatório da Comissão Curtis foi a de que instituições de grande porte são bastante inadequadas para crianças de tenra idade. A opinião se inclinava na direção da crença de que o que as crianças realmente necessitavam era dum "lar substituto" onde pudessem ser cuidadas por uma "amãe" ou uma "mãe adotiva". E durante certo tempo a ação se pautou em grande parte por essa crença. Mas a noção de um "lar substituto" só faz sentido se houver um rompimento completo e definitivo com o lar verdadeiro, e a política da década de 1950, e ainda mais a da década de 1960, se encaminhara no sentido de evitar que tal rompimento ocorresse, se o pudesse ser de algum modo. O esquema de ação inclui cooperação com os pais antes que a criança seja tomada sob custódia (para evitar isso, se possível), enquanto esta estiver sob custódia (para preparar o lar para o retorno da mesma) e após o regresso da criança (para auxiliar o seu reajustamento). Assim sendo, o "lar substituto" é uma solução adequada somente quando o lar verdadeiro deixa de responder a esse tratamento, e maior uso está sendo feito dos internatos de grande porte, os quais são considerados como uma espécie de internato no qual a criança pode receber visitas e pode ir em casa, vez por outra, durante os feriados. Dêsse

<sup>18</sup> Departamento da Criança, do Ministério do Interior, Relatório, 1961, pág. 2.

modo, a criança não está sujeita à tensão de ter de conciliar duas fidelidades filiais conflitantes. E deve-se ter em mente que, em muitos casos, a autoridade local é solicitada pelos pais a fazer o que é comumente feito pelos vizinhos e parentes, isto é, cuidar da criança durante uma emergência (tal como uma doença) que pode ser de duração relativamente curta. Isso acontece mais freqüentemente agora do que costumava ocorrer, em parte porque muitas amigas e parentes trabalham e, portanto, não estão livres para prestar ajuda e, em parte, devido à relutância cada vez menor de se recorrer à assistência de um serviço público.

Retornando, agora, aos serviços de assistência aos velhos, verificamos que a história se assemelha, sob muitos aspectos, àquela da assistência às crianças. Há a mesma insuficiência original dos poderes atribuídos às autoridades locais, e seu aumento retardado. E há o mesmo legado das instituições da Lei dos Pobres e a determinação de eliminá-las tão rapidamente quanto possível. Esses ex-abrigos, semelhantes a uma caserna, têm, perante os olhos dos velhos, um caráter quase penal. O Professor Townsend, que realizou o estudo mais intensivo dos asilos para os velhos, cita a seguinte declaração duma diretora dum dos modernos asilos: "É a única ameaça capaz de manter a ordem que temos aqui — enviá-los de volta à antiga instituição".<sup>19</sup> Essa é uma situação impossível. Após a guerra, as autoridades empreenderam um esforço considerável no sentido de construir asilos de menor porte nos quais se pudesse dispensar alguma consideração às necessidades especiais dos velhos. Muito pode ser conseguido por meio de planejamento arquitetônico e mobiliário adequados para fazer que os internos se sintam satisfeitos e para auxiliar os paralíticos ou reumáticos a se movimentarem e cuidarem de si próprios com o mínimo de ajuda por parte de terceiros. Não é necessário pensar muito para compreender-se que se deve facilitar aos velhos a aquisição de óculos e aparelhos auditivos apropriados de que necessitem, não apenas que sejam examinados regularmente por um médico, mas que disponham dos serviços dum calista (muito importante) e talvez dum fisiologista, e que deve haver sempre uma enfermeira habilitada à disposição deles.

<sup>19</sup> Peter Townsend, *The Last Refuge*, pág. 133.

Tudo isso é bem compreensível, mas a transposição dessas idéias para a prática é inevitavelmente um processo lento. Isso se deve, em parte, à simples magnitude da tarefa. A despeito do progresso realizado desde a guerra, 37.000 velhos ainda viviam em antigas instituições da Lei dos Pobres, em 1960, e havia aproximadamente outros 37.000 em outros tipos de asilos públicos.<sup>20</sup> A gestão humanizada da vida nos asilos depende de se ter pessoal bastante, suficientemente inteligente e desejoso de permanecer no cargo o tempo suficiente para compreender os problemas com os quais tem de lidar. Com as oportunidades de emprêgo agora proporcionadas às mulheres, torna-se difícil obter-se pessoal, seja do tipo que fôr, e o índice de admissões e demissões é elevado. Finalmente, muitos dos infortúnios que se fazem presentes com a velhice nunca podem ser eliminados, e nenhum deles pode sê-lo sem a cooperação ativa dos próprios indivíduos que atravessam a idade senil. E o ambiente físico, conquanto bem planejado, não pode por si só conseguir isso. Um dos aspectos mais deprimentes do estudo do Professor Townsend é o quadro por ele traçado dos velhos vivendo sob o mesmo teto e encontrando-se uns com os outros diariamente sem desenvolverem nenhum sistema real de comunicação entre si ou quaisquer relações sociais íntimas.<sup>21</sup>

Assim sendo, a política veio a se dirigir cada vez mais no sentido de tentar manter os velhos em casa onde podiam levar uma vida comunitária normal. Como o Diretor-Geral do Serviço de Saúde da Noruega observou em 1957: "A solução mais comum reside em construir abrigos para velhos. Na Noruega, entretanto, tem-se dado ênfase cada vez maior à permissão a tantos velhos quanto possível de continuarem a viver fora das instituições especiais, em residências comuns, mas preferencialmente adaptadas a suas necessidades".<sup>22</sup> A política britânica tem-se norteado por essa tendência, e todos os programas habitacionais incluem moradias, em geral bangalôs ou conjuntos de casas de dois andares, especialmente planejadas para velhos. A velha idéia, profundamente arraigada na mente de alguns indivíduos, de que velhos devem

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 511.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 143.

<sup>22</sup> Karl Evang, *Health Services in Norway*, pág. 114.

viver no andar térreo perde, aos poucos, terreno, e isso tem possibilitado a acomodação de velhos em conjuntos de apartamentos. Algumas vezes, uma seção de um bloco de andares é dedicada aos velhos, sendo equipada especialmente para este fim e provida com os serviços de que os velhos necessitam. O uso feito de um conjunto de edifícios de muitos andares em Wythenshawe, equipados com elevadores e sacadas de acesso, tem, segundo consta, "demonstrado que os velhos podem sentir-se mais seguros bem acima da rua e podem preferir encontrar-se distantes do barulho, especialmente quando estão à vista e ao alcance de um centro comercial".<sup>23</sup> E podem levar uma vida sociável com seus vizinhos, o que se constitui, talvez, na coisa mais importante.

Mas não são apenas as residências que têm de ser adaptadas; o mesmo se aplica ao contexto social em geral. Toda investigação recente tem demonstrado quantas pessoas idosas, ou casais de idade avançada, aparentemente vivendo sôzinhos, estão, na realidade, recebendo os cuidados duma filha ou duma nora sem cujo cuidado teriam de ir para um abrigo. Isso mostra o que pode ser feito, se se oferece o serviço necessário. Mas outras pesquisas têm demonstrado que há limites ao que pode ser feito pelos membros da família. Em certa localidade, verificou-se que um em cada treze dos velhos visitados "causava grande tensão na geração mais nova", sobrecarregando este alguém de trabalho.<sup>24</sup> Noutro local, uma filha requereu a admissão de sua mãe num asilo porque seu marido ameaçara abandoná-la, levando as crianças consigo, caso ela continuasse a negligenciá-los a fim de cuidar da mãe.<sup>25</sup> Assim, se realmente se deseja integrar os velhos na comunidade, deve haver uma expansão considerável dos serviços sociais públicos e voluntários disponíveis para eles. Isso é o que está previsto sob o título de "assistência comunitária", um assunto ao qual retornaremos adiante, tanto neste capítulo quanto no seguinte.

A terceira categoria principal para a qual se devem prover serviços de assistência social compreende os deficientes

<sup>23</sup> Stanley Alderson, *Britain in the Sixties — Housing*, pág. 115.

<sup>24</sup> J. H. Sheldon, *The Social Medicine of Old Age*, pág. 197.

<sup>25</sup> Margaret N. Hill, *An Approach to Old Age and its Problems*, pág. 86.



ou excepcionais — os cegos, surdos, mudos, paráliticos e doentes mentais. No caso destes, a expansão dos serviços prestados se deve, pelo menos, tanto à ampliação de nossa compreensão da natureza de suas incapacidades e no progresso das técnicas de reabilitação quanto ao maior senso de responsabilidade para com os desventurados. O efeito que se faz sentir consiste na mudança da ênfase de dar assistência aos desesperados para superar o obstáculo de sua deficiência por meio de educação e treinamento para um tipo especial de vida, o qual pode ser tolerável e aceitável, embora inevitavelmente limitado em sua esfera de ação. Esse processo se iniciou há mais de cem anos, quando Valentin Haüy inventou e Braille aperfeiçoou uma escrita gravada em relêvo que permitia a leitura por meio dos dedos, e tem prosseguido com a evolução dos métodos de treinar os cegos a se dedicarem a uma variedade de ocupações nas quais se podem tornar pelo menos tão eficientes quanto aqueles que possuem visão normal e, algumas vezes, até mais. Do mesmo modo, desenvolveram-se métodos para capacitar os surdos e mudos a se comunicarem e mesmo para romper o isolamento daqueles que são surdos de nascença, que nunca ouviram o som das palavras. Em tudo isso, muito tem sido feito não apenas pelas instituições de caridade, mas também pelas próprias associações de proteção aos cegos e surdos.

Houve tempo em que era crença popular que os espásticos eram débeis mentais, e os retardados eram incapazes de serem educados, mas a falsidade dessas crenças veio à tona, e métodos de reabilitação têm sido desenvolvidos que permitem que esses indivíduos portadores de uma dessas deficiências levem a melhor vida possível permitida por sua deficiência. O elemento do bem-estar social é inerente a todos esses serviços assistenciais porque envolvem dedicação pessoal aos interesses e cuidado do paciente. Mas, é lógico, progressos se têm feito sentir também nas técnicas estritamente médicas e cirúrgicas, as quais podem aliviar ou até mesmo curar a incapacidade, e isso se faz notar, acima de tudo, no caso dos portadores de defeitos físicos devidos a acidente ou doença. Conseqüentemente, a fronteira entre o tratamento médico e a assistência social se torna dúbia, e muitos serviços contendo um elemento de assistência social podem ser confiados às autoridades sanitárias e se tornar, sob este aspecto, especia-

lizados. As autoridades educacionais e trabalhistas compartilham do mesmo interesse. Na Inglaterra, por exemplo, escolas especiais para os cegos são dirigidas pelas autoridades educacionais, mas professores particulares para os cegos e estipulações de ocupações para as horas livres estão sob a jurisdição do serviço social. Uma lei de 1944 autorizou o Ministério do Trabalho a organizar cargos "exclusivos" para os trabalhadores excepcionais e os portadores de deficiências físicas, e uma empresa conhecida como "*Remploy*" foi estabelecida para fundar fábricas nas quais os inválidos pudessem trabalhar em condições adequadas.<sup>26</sup> Mas, a despeito desses e de outros serviços prestados por departamentos especializados, a assistência social não se tornou um resíduo insignificante. Pois neste setor também, como com o das crianças, tem-se reconhecido que a invalidez especial, para cujo tratamento se faz necessária uma perícia técnica, cria problemas pessoais e sociais na esfera da vida doméstica, problemas estes que pertencem ao terreno do serviço social.

Finalmente, chegamos a uma categoria de pessoas que podem ser descritas como aquelas padecendo das formas mais extremas de "enfermidade social", entre as quais merecem destaque os delinquentes, as famílias desajustadas e os marginais. Entre os delinquentes, é o tratamento dos juvenis que encerra a maior dose do elemento de assistência social e nos ateremos a esta subclasse. Não constituem uma classe à parte, uma vez que muitos deles começaram a vida como "crianças que passaram privações" ou cresceram no meio de famílias desajustadas ou estão expressando na forma de delinquência algum desajustamento pessoal ou social que outros exprimem de modos diferentes. Hoje em dia, o objetivo da política consiste em fundir as categorias e pensar, tanto quanto possível, simplesmente em termos de crianças desajustadas. O Juizado de Menores, como vimos, tem a função dupla de julgar os menores processados por alguma violação da lei e de dar destino competente àqueles necessitados de assistência e proteção, e deve tratar todos aqueles penalmente irresponsáveis (atualmente dez anos) como incluídos nesta segunda categoria. Em verdade, como um magistrado observou, o Juizado de Menores se transforma "cada vez mais

<sup>26</sup> Hall, *op. cit.*, págs. 302-305.

numa câmara de compensação para várias agências sociais".<sup>27</sup> A tendência nesse setor, como em todos os serviços com um elemento social, é no sentido do judicial para o social, do punitivo para o assistencial, e da detenção numa instituição para o tratamento no lar. A detenção ainda desempenha, na verdade, um papel importante no sistema em suas duas versões relativamente modernas da *Borstal School* e da *Approved School*, mas, há muito, a prática consiste em lidar com o caso por meio de uma absolvição com uma advertência, com a condição de bom comportamento, ou pela liberdade condicional. A liberdade condicional, sem dúvida, se classifica como um serviço social, não importando que autoridade a administre, e devido à sua relação estreita com a justiça criminal se apresenta como um serviço peculiarmente difícil de ser executado. A liberdade condicional, afirma certa autoridade, se constitui na "aplicação mais avançada do serviço social de casos no campo da justiça criminal".<sup>28</sup>

"Família-problema" é um termo relativamente recente criado para denotar uma família tão desorganizada da qual dificilmente se pode dizer que funciona tal como uma família. É provável que inclua em seu seio exemplos de vários tipos de pessoas deficientes ou inválidas. Não é uma categoria bem definida, visto que abrange uma variedade de casos cujo traço comum é a necessidade de atenção e assistência de natureza particularmente intensa e contínua por um longo período de tempo. Em certa época, ela ficava geralmente a cargo das entidades voluntárias do que dos órgãos públicos, pois estes se ressentiam da falta de pessoal treinado necessário para lidar com casos dos quais um assistente social podia dar conta de apenas dez ou doze de uma só vez. Enquadrava-se melhor na tradição de dedicação pessoal encontrada no Exército da Salvação ou, tempos mais tarde, nas Unidades de Serviço Pacifista. Estas surgiram durante a guerra e, posteriormente, se reorganizaram e se ampliaram como as Unidades de Serviço Familiar. Atualmente, estas e outras entidades voluntárias exercem suas atividades lado a lado e em colaboração com as autoridades públicas, ambas aplicando os mesmos métodos. Estes vão desde as medidas preventivas —

<sup>27</sup> Donald Ford, *The Delinquent Child and the Community*, pág. 19.

<sup>28</sup> Max Grünhut, *Penal Reform*, pág. 305.

socorrer as famílias que estão indubitavelmente em vias de se defrontarem com dificuldades — a um intenso serviço social de casos na assistência à família no lar e, por intermédio de certas instituições e conselhos locais, até serviços de reabilitação prestados em bairros residenciais especiais. O fato de que a assistência pode ser desempenhada por ajudantes familiares especialmente treinados, por conselheiros familiares, por orientadores familiares, por assistentes sociais ou por administradores residenciais caracteriza a imaturidade da administração social nesse setor específico. A principal dificuldade no que diz respeito à reabilitação em abrigos especiais é que estes só podem geralmente admitir as mães e crianças mais novas, e é impossível reabilitar-se uma "família-problema", a não ser que seja mantida intacta como uma unidade.<sup>29</sup>

A categoria "família-problema" se confunde com a dos desamparados porque contém uma proporção elevada de "locatários insatisfatórios" prestes a serem despejados pela falta de pagamento de aluguéis ou outras causas. A responsabilidade por abrigar tais locatários reside nos departamentos de assistência social, embora alguns departamentos de habitação empreguem pessoas para auxiliar famílias em apuros a evitar o despejo ou, caso contrário, a removê-las, no caso de se tratar de inquilinos do Conselho, das melhores residências para aquelas de "padrão intermediário" nas quais podem causar dano menor.<sup>30</sup> Mas os "desabrigados" também incluem os que se viram privados de seus lares sem nenhuma culpa própria e os que emigram para as cidades, especialmente Londres, sem possuir qualquer amigo ou parente que os ampare, ou os recursos necessários para alugar um cômodo mobiliado mesmo que um destes pudesse ser encontrado. O LCC, que é muito mais afetado por este problema do que qualquer outro órgão regional, possuía cerca de 3.000 pessoas sob seus cuidados no final de 1961 para as quais tinha de achar acomodações a curto prazo, e a situação não apresentava melhoria.<sup>31</sup> Com respeito a essas pessoas, também, uma das piores conseqüências de seu transe é que a família é dividida,

<sup>29</sup> A. P. Philp e Noel Timms, *The Problem of the "Problem Family"*.

<sup>30</sup> Central Housing Advisory Committee, *Unsatisfactory Tenants*, 1955.

<sup>31</sup> Alderson, *op. cit.*, pág. 111.

e as crianças talvez tenham de ser colocadas "sob custódia" do órgão local. É obviamente impossível para um órgão habitacional, com uma longa lista de espera, permitir que famílias que chegaram na área recentemente, com nenhuma perspectiva em vista, passem à frente de outras já na fila para casas permanentes.

Totalmente diversos das "famílias-problemas" e dos desabrigados temporários são os "marginais" ou vadios ao desabrigo. A Junta de Assistência Nacional é a entidade responsável pela concessão de abrigo, e o auxílio que seja possível, a esses indivíduos, responsabilidade esta que é geralmente delegada às autoridades assistenciais regionais. Algumas das antigas enfermarias improvisadas dos asilos foram transformadas em Centros de Recepção onde se pode encontrar abrigo por algum tempo e por meio dos quais alguns indivíduos podem ser bem sucedidos na obtenção de empregos, e a Junta mantém três centros para "readaptar" homens que tenham estado desempregados por muito tempo. O objetivo não é oferecer treinamento técnico para um cargo, mas restaurar o estado de ânimo e a capacidade para exercer uma atividade regular. Mas os serviços públicos não podem fazer senão pouco com relação ao grosso dos casos, o qual inclui uma proporção acentuada de casos mentais, alcoólatras e toxicômanos, os apáticos que nem sequer se dão ao trabalho de receber seu abono e aqueles que são profundamente alérgicos à vida doméstica. Mas muita ajuda lhes é concedida por intermédio dos dedicados serviços prestados pelos assistentes sociais nas organizações voluntárias.<sup>32</sup>

Embora não tenha sido possível fazer mais neste capítulo do que apresentar as características mais salientes dos serviços assistenciais de nossos dias, foi dito o suficiente para mostrar qual o rumo da mudança e as questões decisivas da política na década de 1960. Em primeiro lugar, no sistema inglês a separação entre benefícios pecuniários e serviços assistenciais foi, em tese, mantida. A atribuição de funções de caráter assistencial à Junta de Assistência em 1940 foi uma solução temporária que realmente terminou quando a Lei de Assistência Nacional (Parte III) definiu as responsabilida-

<sup>32</sup> Philip O'Connor, *Britain in the Sixties — Vagrancy*, págs. 64-71 e 80-82.

des, no que toca à assistência social, das entidades regionais. Mas a Lei de Proteção à Infância de 1963 abriu uma fenda no sistema, lei esta que autorizou os Comitês Infantis regionais a concederem auxílio em espécie e, também, em "circunstâncias excepcionais", auxílio pecuniário. Mas as quantias envolvidas são reduzidas, e as finalidades para as quais podem ser empregadas são irrelevantes. No caso dos velhos, a dicotomia benefício-serviço permanece em vigor e, uma vez que os benefícios outorgados pelo seguro e abonos assistenciais estão também separados, um indivíduo idoso deve recolher sua aposentadoria na repartição competente, sua aposentadoria complementar na Junta de Assistência Nacional e requerer à Secretaria de Serviço Social local sua admissão a um asilo, caso assim o deseje. Se houvesse um sistema integral de aposentadorias, o qual, naturalmente, seria administrado no âmbito nacional, quaisquer pagamentos adicionais podiam ser encarados não como complementos à aposentadoria, mas como um elemento no serviço social exigido para fazer frente a necessidades excepcionais e com ela integrado.

Mas, como alguns dos funcionários começam a perceber, a intrusão do elemento pecuniário na relação do bem-estar social podia contaminar um serviço que, somente há pouco, conseguiu livrar-se da associação negativa com o pauperismo; pois a maioria das pessoas sente que é mais constrangedor aceitar dinheiro do que um serviço pessoal. Este é o segundo aspecto a se notar, que o pauperismo se tornou, em princípio, irrelevante para a situação do bem-estar. Deve-se afirmar "em princípio" porque a maioria, embora de modo algum todos, daqueles em busca de auxílio nas secretarias de serviço social é pobre, e a pobreza é uma das causas de seu estado de necessidade. Mas os serviços são oferecidos a todos, sem dúvida alguma, se a necessidade for real e somente após se lhes perguntar quanto, se é que o podem fazê-lo, podem pagar. Taxas realistas são fixadas para as crianças sob custódia e para os velhos internados nos abrigos, e os clientes firmam uma declaração de renda com base na qual sua contribuição é determinada. Muito poucos pagam o máximo, e muitos o mínimo, o qual, no caso de velhice, é a aposentadoria por tempo de serviço menos a quantia para as despesas diárias de cerca de 10s por semana. Assim, nos servi-

ços assistenciais encontramos tanto taxas como um teste dos meios, e não se lhe opõem nenhuma objeção séria.

Em terceiro lugar, há a campanha pela "assistência comunitária", isto é, por um sistema de serviços prestados pela comunidade para a comunidade na comunidade — o que significa que grande parte dessa assistência é prestada no lar, mas também, quando oportuna, em vários tipos de clínica, centro ou clube local. Não é um termo bem definido nem uma idéia nova, e já vimos como surgiu no caso das crianças e velhos. O papel que desempenha no serviço médico é um tópico que pertence ao capítulo seguinte.

O último ponto digno de observação é que, a despeito do desenvolvimento dos serviços especializados, o prestígio do serviço social permanece elevado, e está em ascensão. Há um movimento no sentido de ampliá-lo e fortalecê-lo, que se origina em várias fontes. Não corresponde tanto a um ataque aos serviços especializados quanto a um apelo no sentido de se conservar em mente que o indivíduo e a família são unidades indivisíveis, conquanto muitos de seus problemas possam ter de ser submetidos para diagnóstico e tratamento a órgãos diversos, tecnicamente competentes. A análise científica dos problemas sociais tão enfaticamente preconizada pelos Webbs era digna de encômios em sua época, mas, como o presente autor insistiu em 1946, deve ser seguida por um processo de síntese para reintegrar a realidade social que tem sido dividida em suas partes componentes pela análise.<sup>33</sup> A assistência social possui um papel de capital importância a desempenhar nesse processo, porque se relaciona com o elemento comum presente em todos os casos.

Há, também, um problema de especialização no seio dos próprios serviços assistenciais. O Sr. Ruck observou que "os serviços de assistência social são essencialmente homogêneos. As necessidades fundamentais de todos os seres humanos, não importa se excepcionais ou não, são as mesmas".<sup>34</sup> Mas isso não impediu que se distribuíssem entre uma variedade de agências, tanto públicas quanto privadas, e entre assistentes sociais, reivindicando o domínio de uma variedade de técni-

<sup>33</sup> T. H. Marshall, *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, págs. 8-11. (N. do E.: Traduzido para o português e publicado, sob o título *Cidadania, Classe Social e "Status"*, por Zahar Editores, Rio, 1967.)

<sup>34</sup> Ruck, *op. cit.*, pág. 122.

cas. O resultado algumas vezes é um grau de duplicação que deve confundir os beneficiários quanto às suas atenções bem intencionadas. Registra-se o caso de uma família que fora visitada por representantes de pelo menos seis órgãos públicos e seis organizações voluntárias, ao passo que seus membros tinham passado cerca de doze períodos em várias instituições.<sup>35</sup>

A resposta mais fácil a essa situação se encontra na palavra mágica "coordenação". Na prática, isso significa trabalho por meio de comitês conjuntos e conferências sobre casos concretos, os quais nem sempre constituem um sucesso, ou atribuição da responsabilidade geral por um caso ao representante de um dos órgãos envolvidos, a qual exige um espírito de cooperação que nem sempre se pode criar facilmente. Um plano esmerado foi iniciado na França em 1948 no Departamento de Seine sob um conselho (*Conseil de Surveillance*) representando todos os serviços assistenciais e médicos, públicos e privados, e os assistentes sociais. Organizou-se um serviço familiar unificado para cada área administrativa. Os funcionários continuaram a ocupar os cargos em seus próprios órgãos, mas trabalhavam como uma equipe sob a direção de um determinado líder. O plano previa um *Bureau* de informações para realizar a triagem dos casos, o qual relembra, sob certos aspectos, um Serviço Consultivo do Cidadão, ou talvez ainda mais intimamente os *Bureaux* de Família recomendados pela Sr<sup>a</sup> Peggy Jay como centros aos quais os indivíduos necessitados de um serviço de assistência familiar podiam dirigir-se para orientação e auxílio.<sup>36</sup>

Esta última proposição implica algo que podia ser melhor descrito como fusão do que coordenação, mas se refere a centros de informação, não aos serviços em si mesmos. A fusão administrativa completa destes dificilmente é viável porque, não importa quão semelhantes as tarefas dos assistentes sociais que lidam diretamente com os clientes nos lares destes, os contextos em que os problemas surgem e devem ser resolvidos são bem diferentes. O mesmo assistente social

<sup>35</sup> D. V. Donnison, *The Neglected Child and the Social Services*, págs. 72-73.

<sup>36</sup> Walter A. Friedlander, *Individualism and Social Welfare*, págs. 140-144; Peggy Jay, "A Plan for Family Bureaux", em *The Ingleby Report — Three Critical Essays*, págs. 11-14.

pode ser capaz de socorrer uma criança abandonada, uma velha solitária, um cego, um paralítico, um doente mental, uma mãe solteira, o desamparado, ou uma família desajustada, mas as responsabilidades daqueles que dirigem os serviços afetos a êsses casos diferem profundamente com relação ao conhecimento especializado exigido, as instituições e o equipamento necessário, os contatos externos que devem ser cultivados e os outros serviços de cuja cooperação se deve valer. Assim sendo, a resposta à duplicação ruinosa reside na fusão não dos serviços como todos administrativos, mas do elemento de assistência social comum a todos êles. Sugeriu-se, seguidas vêzes, por exemplo, que as autoridades locais deviam ter à sua disposição uma equipe de assistentes sociais familiares, especializados em serviço social de casos, espalhados pelos vários departamentos, como os *Assistentes Sociais* na França, ou constituindo uma unidade separada própria, à qual os vários departamentos podiam encaminhar seus casos.<sup>87</sup>

O *Youngusband Working Party* (1959) sobre assistentes sociais na saúde pública e serviços sociais levou essas questões mais adiante. Tinha sido solicitado em particular a investigar o caso em prol do assim chamado "assistente social não-especializado". Está claro que os seus membros estavam um pouco amedrontados com a idéia. Pois, em primeiro lugar, havia o perigo de que pudesse baixar o *status* de muitos assistentes sociais para aquele de um caráter de criada-para-tôda-obra. E, em segundo lugar, parecia ressaltar em demasia o elemento comum no serviço social a ponto de subestimar a necessidade de habilidades especializadas. Assim, por meio duma alteração sutil, substituíram pelo conceito de "assistente social não-especializado" aquele de "função não-especializada", a qual pode ser desempenhada por assistentes sociais em todos os níveis — pelo especialista plenamente capaz, onde quer que suas habilidades de alto nível sejam necessárias, pelo "funcionário com treino geral em serviço social", numa faixa ampla de casos, e pelos assistentes sociais, onde os serviços a serem prestados sejam de uma natureza mais simples e mais material. Podiam todos ter um elo básico que os unissem a um determinado departamento e

<sup>87</sup> Rodgers e Dixon, *op. cit.*, págs. 239-243.

a um determinado tipo de caso, mas estar disponíveis para prestarem assistência fora de seu setor específico.<sup>88</sup> Há indícios de que as coisas provavelmente se desenvolverão dentro dessas linhas, mas nenhum modelo bem delineado surgiu até o momento. Consideraremos alguns outros aspectos desses problemas no capítulo 12.

<sup>88</sup> Report of the Working Party on Social Workers in the Local Authority Health and Welfare Services, 1959, §§ 700-724.