

Trabalho Social na Alemanha: aspectos de suas bases legais, teóricas e práticas

*Social Work in Germany: aspects of its legal,
theoretical and practical bases*

R esumo

O Trabalho Social na Alemanha teve seu início no trabalho e atendimento aos pobres. A profissionalização ocorreu com a consolidação do Estado Social. Este, para garantir sua legitimidade, atua no campo da seguridade e da assistência social. Os profissionais voltaram-se para a realização e execução das políticas de seguridade sociais que efetivassem os direitos sociais constitucionais, principalmente no que concerne aos riscos de vida (velhice, doença, acidente, desemprego e assistência social). O trabalho do profissional efetivava-se nos campos do auxílio social, da prestação de serviços de saúde e do trabalho com famílias, crianças e adolescentes. Este artigo, além de apresentar o processo de formação profissional e os desafios atuais da profissão na Alemanha, proporciona algumas reflexões para (re)pensar a profissão na realidade brasileira, principalmente em relação ao trabalho engajado e comprometido do Serviço Social na efetivação das políticas sociais no Brasil.

Palavras-chave: Trabalho Social, política social, formação profissional.

A bstract

Social Work in Germany began with work to serve the poor. It became a profession with the consolidation of the Welfare State, which, to guarantee its legitimacy, acts in the fields of social service and security. Professionals in the field focus on the realization and execution of social security policies that guarantee constitutional rights, principally those concerning old age, illness, accidents, unemployment and social assistance. The work of the professional is undertaken in the fields of social service and health care and work with families, children and adolescents. This article, in addition to discussing the process of professional education and the current challenges in the profession in Germany, offers some reflections about the profession in the Brazilian reality, principally in relation to the committed and engaged work of Social Work in the implementation of social policies in Brazil.

Key words: Social Work, social policy, professional training.

Vera Herweg Westphal

Doutora em Sociologia pela Westfälische
Wilhelms-Universität, Münster –
Alemanha.

Professora do Dep. de Serviço Social –
Universidade Regional de Blumenau –
FURB/SC.

1 Contextualizando o Trabalho Social na Alemanha

Este artigo procura, de forma breve, contextualizar e sistematizar a profissão Trabalho Social na Alemanha. Inicialmente, são abordados alguns indicadores históricos tanto para esclarecer como para delimitar questões e políticas sociais públicas naquele país. A seguir são focalizados os aspectos considerados principais na formação profissional do trabalhador social. Ainda nesse segmento, voltamos a atenção para a estruturação do Estado Social e das políticas sociais públicas com a finalidade de compreender o lugar da profissão nas instituições e nos órgãos de desenvolvimento específicos dessas políticas, naquele país. Por último, é questionado se a formação do Trabalho Social na Alemanha pode contribuir na reflexão sobre o processo de formação do Serviço Social brasileiro, bem como na sua ação profissional cotidiana.

A princípio, cabe esclarecer acerca da denominação Trabalho Social ou Serviço Social e Pedagogia Social¹. As denominações de trabalhador/a social ou assistente social e pedagogo/a social têm um passado histórico comum, ou seja, o atendimento aos pobres. A diferenciação do trabalhador ou assistente social e do pedagogo social é histórica. Por um lado, têm sua origem na administração das cidades, mais tarde, do Estado, nos órgãos de atendimento aos pobres, no século XIX, com o trabalho de cuidado com os necessitados e no ordenamento da pobreza. E, ainda, nas tarefas realizadas nas casas de trabalho e penitenciárias, onde os necessitados eram abrigados e, de certa forma, institucionalizados. Se, nos primórdios, o trabalho era voluntário e realizado por leigos, com o desenvolvimento das estruturas do Estado de Bem-Estar Social, passou a ser realizado como trabalho remunerado e com formação específica.

Por outro lado, o trabalho social tem sua origem nas organizações privadas de bem-estar social e ações de amor ao próximo, bem como na pedagogia infantil burguesa inspirada nos ideais do Esclarecimento, também no século XIX. Criaram-se instituições de atendimento para crianças, com o desenvolvimento de jogos comunitários e de ocupação em geral, com o objetivo de formar e desenvolver a personalidade infantil. Essa atividade era para ser desenvolvida, primordialmente, por uma espécie de “mãe dedicada” e, com isso, foi “inventada” a professora do jardim de infância. O movimento de mulheres burguesas desenvolveu a concepção de que esta atividade deveria ser profissionalizada e poderia ser aprendida. Assim, com a fundação da Escola Social de Mulheres, em Berlim, em 1908, foram colocadas as bases para a formação do profissional no campo social, cujas ações poderiam ser aprendidas e desenvolvidas. A formação colocava ênfase no desenvolvimento de habilidades comunicativas para o lidar com pessoas necessitadas de auxílio e os educandos

eram preparados para o trabalho de aconselhamento e consultoria na área pessoal e social. Portanto, a diferenciação entre trabalho social e a pedagogia social é entendida apenas na sua dimensão histórica. Enquanto que o primeiro tem a característica central no cuidado e auxílio aos pobres, o segundo tem seu ponto forte no aspecto educacional.

Atualmente, não há diferenciação nem teórica, nem prática, nem na formação profissional, ou seja, não há um limite conceitual entre o Trabalho Social e a Pedagogia Social. Contemporaneamente, eles vêm sendo usados como sinônimos e são voltados para a realização e execução das políticas sociais públicas. As atividades profissionais de ambos centram-se, basicamente:

- a) no campo do auxílio social (apoio financeiro, aconselhamento e reabilitação);
- b) no campo da prestação de serviços de saúde (acompanhamento e trabalho com idosos, pessoas portadoras de necessidades especiais, doentes e dependentes de drogas químicas);
- c) no campo de trabalho com famílias, crianças e adolescentes (aconselhamento, educação, auxílio e assistência) este, talvez, o mais importante.

Finalmente, e de modo geral, o Trabalho Social² na Alemanha, de acordo com Erler (2000) pode ser entendido como um instrumento das sociedades modernas, cujos conhecimentos são fundamentados nas ciências sociais e na pedagogia e, com isto, parte do seu aparelho de ação sócio-político-administrativo. O Trabalho Social objetiva, assim, factualmente, o trabalho com problemas e situações de necessidades específicas de pessoas, que não podem ser compensados pela forma e modo dominante de mercado de bens, trabalho ou serviços, nem por familiares ou outras maneiras privadas de auxílio. Enfim, o Trabalho Social está, continuamente, colocado num paradoxo: o de necessitar garantir a concessão da segurança social e, ao mesmo tempo, o de precisar insistir na solução dos problemas de maneira privada. Esta profissão age, concomitantemente, na integração e no controle social.

2 Algumas questões históricas

Aqui, o interesse está em destacar apenas alguns aspectos que estão relacionados com a profissionalização da ajuda aos pobres. A existência da pobreza é tão antiga quanto a própria humanidade. O cristianismo, na Antiguidade, fez com que se desse um novo sentido à pobreza e à riqueza, quando coloca que “felizes são os pobres, porque deles é o reino dos céus” e a comparação, de que “é mais fácil um camelo passar pelo buraco de uma agulha do que um rico entrar no reino dos céus”, ou seja, os pobres são portadores de dignidade e atenção. Além disso, o que de novo aparece com o cristianismo, é o sentido do trabalho, quando o apóstolo Paulo diz que o trabalhador é digno do seu salário. Na Idade Média, a relação entre

trabalho e pobreza foi marcada pela vida nos conventos. Nestes, acreditava-se poder realizar a vida comunitária dos cristãos primitivos. Uma vida ascética e o trabalho tornaram-se os conteúdos da vida monástica. São Tomás de Aquino (1225?-1274) colocou duas premissas que influenciaram as sociedades dali em diante:

- a) o princípio do trabalho como meio de garantir o sustento para manutenção da vida;
- b) os padres, cujo trabalho era a propagação do evangelho, estavam, então, libertos do trabalho físico.

Com isso, permitiu-se o pedir esmolas como maneira de sobreviver. Assim, na Idade Média, pobres eram os sem poder e os necessitados de proteção. Ao lado destes, com a criação das cidades, eram pobres aqueles que necessitavam de proteção em sentido físico e material, ou seja, os inválidos, doentes e idosos. Além disso, a pobreza urbana era, muitas vezes, resultante de fatos exteriores ao seu feitiço de vida e produção, como, por exemplo, guerras, pestes, crises de fome, mas, também, pelo formato de produção mercantil sustentada pelas cidades, sua dependência do mercado e a constituição de um proletariado urbano.

Em toda a Idade Média, o cuidado com e a ajuda aos pobres era exercido, essencialmente, pela Igreja, através de esmolas, mas com recursos obtidos por doações de famílias nobres. Os conventos tinham a obrigação de auxiliar os necessitados em trânsito, acolhendo-os, ofertando-lhes alimento e repouso. Outro modo de apoio e proteção comunitária eram as chamadas corporações ou associações de artesãos, cujos membros auxiliavam-se mutuamente no que concerne aos recursos materiais. Largamente exercida, também, era a doação de esmolas, pelas pessoas, de forma privada e anônima.

Com o desenvolvimento do capitalismo moderno - a constituição do sistema de direito acoplado à organização do Estado, o início da individualização, do protestantismo e a ética do trabalho e ele relacionada, o avanço da ciência e da técnica e a formação do mercado de trabalho - cresce uma maneira de pensar cada vez mais racionalizada. Estes são fatores que vão configurar as novas maneiras de dominação e poder, com vistas a uma economia de mercado. O sucesso des-

se novo desenho de organização do trabalho está baseado na combinação de técnica e ciência, liberdade de mercado e

situação legal, pelos proprietários privados dos meios de produção, usando-as para seu próprio benefício. E a mentalidade racional e de controle tem seu triunfo. Essa forma de racionalização e burocratização também é estendida no controle dos desprovidos. Criam-se, nas cidades, repartições de cadastramento e controle dos pobres. O objetivo era um disciplinamento e reeducação destes para o trabalho e para uma vida “decente”. Em muitas regiões, foram criadas as chamadas casas de trabalho, ou penitenciárias, onde eram abrigados os chamados grupos marginais: crianças rebeldes e órfãs, idosos, prostitutas, doentes crônicos e doentes mentais. Deles, era tirada sua liberdade e se viam forçados ao trabalho obrigatório. Ainda que fornecessem a essas pessoas uma qualificação para o trabalho, eram instituições de disciplinamento repressivo. O objetivo era claro, formar trabalhadores disciplinados para o trabalho assalariado.

Muitas cidades desenvolveram suas próprias maneiras de controlar e administrar a pobreza. Assim, por exemplo, a cidade de Elberfeld desenvolveu, já em 1853, um jeito racionalizado de organizar o cuidado com os carentes. Este sistema fazia uma diferenciação entre os capacitados e os incapacitados para o trabalho e tinha quatro princípios fundamentais:

- a) trabalho voluntário, ou seja, as pessoas que trabalhavam na procura e cadastramento dos pobres não eram remuneradas;
- b) individualização no cuidado com o bem-estar das famílias pobres, ou seja, cada “cuidador de pobres” atendia e acompanhava, no máximo, quatro famílias;
- c) descentralização do cuidado com os pobres, (e este trabalho não estava vinculado aos órgãos de administração da cidade, ou seja, esta era dividida em

regiões que, por sua vez, eram divididas em bairros, havia uma pessoa responsável por bairro e, regionalmente, havia um coordenador voluntário. Quinzenalmente eram realizadas reuniões regionais para discutir o formato e a abrangência dos auxílios);

- d) evitar a prestação de auxílios continuados, (quinzenalmente, avaliava-se a estrutura de apoio às famílias).

Este sistema, todavia, em decorrência do cons-

tante crescimento da pobreza, mostrou-se ineficiente. Em Strassburg, no ano de 1905, foi dado um importante passo

Com a atuação nas instituições públicas e privadas, através do planejamento, da organização e da execução de programas sociais, realiza-se o que está regulamentado numa vasta legislação voltada para o atendimento das necessidades humanas.

no sentido de profissionalizar o auxílio aos carentes, quando o trabalhador voluntário foi substituído por pessoal qualificado. Neste sentido, houve um avanço para consolidar o moderno sistema de assistência e política social, na medida em que se passou a organizar um sistema de auxílios baseado em princípios legais e normativos.

No período do governo de Bismarck, entre 1878 e 1889, surgem as primeiras tentativas de formular uma legislação social, com abrangência nas áreas de saúde, acidente, invalidez e aposentadoria. A questão da pobreza passou a ser, então, vinculada à proteção aos riscos do trabalho assalariado e seus rebatimentos.

Neste mesmo período histórico, inicia-se a discussão e sistematização da educação infantil. Com a revolução francesa e seus princípios de igualdade, liberdade, fraternidade e, com o objetivo de ascensão da burguesia para ter, cada vez mais, influência na vida social e econômica e de consolidar os objetivos do Esclarecimento de “libertar a humanidade de sua autocolposa imaturidade”, como disse Kant, entende-se que, com o desenvolvimento e o fomento da Razão, seria possível influenciar e modificar as relações entre as pessoas. Neste sentido, a educação infantil passa a ser vista como um jeito de criar a consciência burguesa, bem como seus direitos à liberdade. A educação para o ser humano e o ser cidadão torna-se um problema central da pedagogia. Por detrás disto, acoberta-se a questão do acesso igualitário à educação para todas as crianças e a reivindicação de uma educação e ensino públicos. Com isto, as crianças de famílias pobres que, anteriormente, ficavam confinadas com seus pais nas penitenciárias ou casas de trabalho, passam a ser vistas como seres particulares, cujas capacidades precisavam ser estimuladas e desenvolvidas adequadamente. Assim, desenvolveu-se uma concepção educacional de vida familiar, de trabalho e educação por meio de proximidade humana, convencimento e formação social. Deste raciocínio é que se organizou, no início do século XIX, a ação de bem-estar privado. Este trabalho de bem-estar privado passa a ser executado, principalmente, pelas Igrejas Evangélica e Católica, através da diaconia³.

Com este desenvolvimento, certamente, estava-se buscando uma solução para a questão social. No período do Reino Alemão, a política social centrou-se em manter a questão social sob controle na questão dos trabalhadores e do acesso ao emprego. O Estado, com vistas a dissolver os tradicionais meios de vida e solidariedade e, ainda, para consolidar e garantir a aceitação da moderna forma de organização econômica, vê-se obrigado a atuar no campo da seguridade e assistência sociais, para garantir suas bases de legitimidade. Em decorrência, no período da República de Weimar (1918-1933), tem-se em vista a ampliação da melhoria das condições de vida para população em geral, bem como se objetivam reformas em relação às condições de trabalho e de produção. Neste pe-

ríodo, dá-se, também, seguimento à profissionalização da ajuda e da assistência social.

No período após a II Guerra Mundial, com as influências dos poderes de ocupação pelos aliados, a partir de 1945, a atuação do Trabalho Social teve forte impacto do serviço social de casos, grupo e comunidade norte-americanos.

Nas décadas de 1950 até 1970, com a instituição da legislação de proteção à infância, juventude e família, os mantenedores privados e públicos se dividiram nas tarefas de execução das políticas sociais públicas. Com base no princípio da subsidiariedade, foi organizada a distribuição de recursos e tarefas entre as instituições privadas e o Estado. Na década de 1970, em decorrência da crise econômica e do movimento estudantil, reafirmam-se os princípios do Estado: o Estado de Direito e o Estado Social. Objetivou-se democratizar as oportunidades de educação e ampliar a igualdade de oportunidades. E inúmeras reformas são empreendidas para efetivar estes princípios. A função de controle e socialização do Trabalho Social passa a ser fortemente questionada e criticada e buscam-se novos fundamentos teórico-práticos para a profissão. Desde este período, há uma ampla discussão na profissão, acerca da burocratização, auto-organização, autogestão, laicização e crescente profissionalização do Trabalho Social.

3 O Processo de formação profissional: onde e quem estuda Trabalho Social

Trabalhador Social foi a denominação oficial para os profissionais formados, desde 1959, nas escolas profissionais superiores, portanto, a nomenclatura Trabalhador Social passou a ser a substituição para a denominação anterior do profissional, que era de “funcionário da assistência social”. E, a partir de 1967, também os igualmente formados em universidades, os pedagogos sociais, para atuar no campo do trabalho social e da educação social, então, Pedagogo Social, vigorou em substituição para a anterior denominação de “diretor juvenil”. Desde a fundação das escolas profissionais superiores, em 1971, ambos tornaram-se cursos de graduação superiores⁴.

Nas universidades, a Pedagogia Social é um campo de especialização no interior das Ciências da Educação. A condição para acessar uma universidade é a realização do exame final do ensino secundário, o “Abitur”.

A maioria dos estudantes de Trabalho Social estuda nas escolas técnicas superiores, correspondendo a 85% de todos os estudantes desta área, no país. O requisito básico de acesso para este curso, nessas escolas, também é a realização do exame do ensino secundário. Geralmente, o curso tem a duração de seis semestres (3 anos), com ênfase teórico-técnica, seguido de mais um ano de exercício profissional, em forma de estágio, após o qual,

ocorre a realização e reconhecimento por parte do Estado do diplomado em Trabalho Social ou do diplomado em Pedagogia Social. Como a política educacional é de competência dos estados da federação, a estrutura e as ênfases de cada curso são diferentes. Atendendo às diretrizes políticas gerais, cada universidade ou escola técnica superior tem bastante independência na organização do curso. Cada unidade de ensino tem autonomia para definir a grade curricular e os conteúdos programáticos.

No ano de 2001, a trajetória acadêmica para as profissões de Trabalho Social e Pedagogia Social foi escolhida por 2,7% de todas as mulheres matriculadas em escolas superiores, de um total de 315.000 estudantes. A distribuição dos estudantes matriculados vem constituindo-se na forma que pode ser visualizada no Quadro 1.

Quadro 1 - Estudantes de Trabalho Social e de Pedagogia Social

Campos de conhecimento/ Campos individuais	Universidades			Escolas Técnicas Super.		
	1997	2000	2003	1997	2000	2003
Pedagogia Social/ Trabalho Social	3.754	4.227	4.203	13.165	13.611	10.893

Fonte: SBA – Statistisches Bundesamt (2003).

Na última década, não se tem observado uma grande queda no número de estudantes que se matriculam nos acima denominados cursos, mas, também, não houve um significativo aumento, exceto no ano de 2003, quando houve uma diminuição no número dos estudantes que ingressaram nas escolas técnicas superiores. O motivo disto, ainda não foi averiguado. A maioria dos estudantes destes cursos encontra-se nas escolas técnicas superiores, sendo cerca de 2/3 do total de estudantes desta área de conhecimento. A maioria dos estudantes é composta de mulheres e, nos últimos anos, sempre tem ficado em torno de 71% até 74% do total.

Conforme dados da pesquisa realizada por Parmentier (1998), na última década, houve um aumento dos trabalhadores sociais que exercem atividade remunerada, ou seja, que conseguiram emprego após a conclusão dos estudos, tanto dos alunos concluintes de universidades, como dos de escolas técnicas superiores. Todavia, como a maioria, hoje, encontra-se empregada em instituições vinculadas às Igrejas (Católica e Evangélica) e em instituições públicas, não se sabe, ainda, como os problemas decorrentes da crise fiscal podem implicar sobre o mercado de trabalho dos trabalhadores e dos pedagogos sociais, mas supõe-se que seja negativamente. O índice de desemprego destas categorias profissionais tem-se mantido, relativamente, constante, em torno de 6,9% para estudantes graduados em escolas técnicas superiores e em torno de

4,1% para os ex-universitários. Constatam-se, também, que o índice de desemprego é mais elevado para os profissionais acima de 50 anos e que, para os abaixo de 35 anos, este índice é bem menor. Como a maioria dos profissionais é formada por mulheres, o número de pessoas do sexo feminino desempregadas, também, é mais elevado.

É importante observar que tanto o Trabalho Social como a Pedagogia Social são áreas novas e em crescimento nos novos estados da federação, ou seja, na antiga Alemanha Oriental. Do total de 12.628 estudantes em 1995, o número de matriculados em escolas técnicas superiores era 5.500 e, em universidades, 900 (PARMENTIER, 1998, p. 27). Nos novos estados da federação, o número de mulheres matriculadas nestas áreas é ainda mais elevado. Até 1998 ainda não havia dados suficientes em rela-

ção ao comportamento do mercado de trabalho para os trabalhadores sociais nesta parte da federação, no sentido de se poder precisar a absorção destes profissionais por parte do mercado de trabalho. Sabe-se, apenas, que o índice de desempre-

go entre trabalhadores e pedagogos sociais nestes estados é ligeiramente inferior, se comparado com a parte da Alemanha Ocidental, mas que, também, tem aumentado nos últimos anos.

Em relação aos fundamentos teórico-práticos destas profissões, há, hoje, um amplo debate acerca dos paradigmas que as sustentam. A ênfase na questão dos métodos de intervenção alargou-se bastante nas últimas décadas, pois houve, também, uma ampliação na extensão das áreas de intervenção profissional e tem-se usado termos como “técnicas sociais” ou “intervenção” para caracterizar os processos de atuação em situações sociais. Ambos abrangem a possibilidade de compreender e intervir junto aos clientes, tanto como sujeitos individuais, quanto como famílias, e caracterizam-se na aceitação da sua auto-organização, autonomia e competência de tomar decisões. O uso destes termos na profissão também evidencia uma tendência de se abrir e incorporar técnicas de trabalho vindas, não exclusivamente, do trabalho social, mas de outros campos profissionais. Em relação aos fundamentos teóricos, os debates centram-se em torno da “ajuda”, da assistência e da sua crescente profissionalização; na transição entre o pragmatismo e o debate da função social do trabalho social; bem como em uma mudança nos valores que dão base para a ação profissional. Conseqüentemente, a formação teórica do Trabalho Social,

na contemporaneidade, é um “colorido tapete de retalhos” (ERLER, 2000, p. 118), que coloca diferentes conhecimentos, interesses, princípios teóricos e patamares de concepções na solução de problemas. Assim, por exemplo, entre os paradigmas que tem dado fundamento às ações profissionais estão: individualização-idealista, hermenêutico-pragmático, coletivo-socialista, materialista-neomarxista, emancipativo-crítico e ecológico-social.

Com a crescente burocratização do Estado e o aumento da legislação que normatiza o social, tornando-se um Estado cada vez mais burocrático-legalista e a tentativa, ao mesmo tempo, de enxugamento do aparelho estatal e social, coloca-se para o Trabalho Social a problemática da auto-organização e auto-ajuda da sociedade civil, bem como a relação Estado-sociedade civil e as suas evidentes

tarefas e responsabilidades sociais. Assim, perguntas acerca dos fundamentos teóricos, práticos e éticos da profissão e suas complexas contradições, ainda estão por serem respondidas e, certamente, serão seara dos, ainda por vir, intensos debates profissionais.

4 Princípios constitucionais e política social

É importante e necessário destacar que, na Constituição do Estado, encontram-se colocados, no Artigo 20⁵, os cinco princípios constitucionais: Democracia, República, Estado de Direito, Estado Social e Federalismo. Cada um destes tem implicações sobre a organização e sobre a distribuição dos poderes de Estado, bem como sobre as políticas sociais. A Constituição destaca os direitos fundamentais, entre os quais, por exemplo, a proteção à dignidade humana, a liberdade da pessoa, a igualdade perante a lei, a liberdade de credo e de consciência, a proteção do casamento e da família, entre outros, pois se estendem dos Artigos 1 até 20. O que vale destacar é que, colocados em Constituição, não são apenas direitos humanos fundamentais, mas são direitos de cidadãos vinculados e participantes de um Estado, são direitos cidadãos.

Como Estado de Direito, a Constituição destaca os direitos sociais fundamentais, cujo objetivo é proteger os cidadãos. Os cidadãos demandam, do Estado, ações concretas para preservar suas vidas e os direitos sociais fundamentais dão as bases para suas reivindicações e reclamações por direitos. Se estão colocados na Cons-

tituição direitos como, por exemplo, a inviolabilidade da moradia e acesso ao trabalho, deverá existir artigos definindo ações estatais, através de políticas sociais, que os tornem possíveis. Então, se está colocado no Artigo 1 a proteção à dignidade humana, segue daí que o Estado deve garantir condições materiais mínimas de existência para os cidadãos. Outro exemplo, quando, no Artigo 2, está colocada a igualdade de todos os cidadãos, exige-se, de parte

do Estado, ações concretas contra a discriminação entre homens e mulheres no local de trabalho, e ações de política educacional que permitam às crianças estarem em lugares seguros enquanto seus pais trabalham. Quando se coloca, no Artigo 6, a proteção do casamento e da família, exigem-se políticas de amparo à maternidade, por meio, por

exemplo, de incentivos fiscais e/ou auxílios financeiros no período pré-natal, pós-parto e primeiros anos de vida da criança. Ainda mais um exemplo, quando, no Artigo 9, destaca-se o direito à liberdade de coalizão, isto vem garantir aos trabalhadores a organização em sindicatos e a sua formação continuada. Um último exemplo, no Artigo 13, com o direito à inviolabilidade habitacional, protege-se a esfera privada da intromissão do Estado, além de colocá-lo em obrigação quanto à política habitacional, de moradia digna a todos os cidadãos.

A política social é compreendida de modo bastante amplo, no sentido de melhorar as condições de vida em muitas dimensões. O núcleo da política social é o chamado sistema clássico da seguridade social contra os riscos de vida: velhice, doença, acidente, desemprego e assistência. Em decorrência disso, partem daí medidas sociais de compensação e de auxílio em situações de necessidade, como, por exemplo, os auxílios infantil, educação, maternidade, moradia e social. Num sentido bastante amplo, a política social também compreende a política de educação (incentivo para formação escolar e universitária, inclusive com a concessão de bolsas de estudo), política habitacional (incentivos para a construção de moradias próprias ou sociais e, nessas, o uso de energias sustentáveis e renováveis), política de mercado de trabalho (medidas para a criação de postos de trabalho, formação e qualificação continuada, criação de cargos temporários) e a política fiscal (incentivos fiscais para pessoas com baixos níveis de rendimento). O Estado Social também se obriga a regulamentar as condições de trabalho, objetivando pro-

As políticas sociais são consolidadas em legislações específicas, onde constam os direitos sociais e são estes que dão a base legal para a realização de programas sociais.

toger a situação de desvantagem dos empregados, no sentido de fortalecê-los, por exemplo, com a criação de políticas de proteção e segurança, proteção contra acidentes, proteção em caso de demissão e políticas de mercado de trabalho.

A seguridade social compreende a parte mais importante da política social estatal. Conforme Nohlen (2002, p. 474-475), no caso da Alemanha, a seguridade social tem as características listadas a seguir.

- a) A seguridade social é contributiva, ou seja, a contribuição é obrigatória, o que leva a uma solidariedade coagida, com esta medida, objetiva-se a realização da compensação solidária.
- b) As contribuições são proporcionais ao rendimento e são elevadas até um limite, não se considerando a situação de saúde e idade e a incorporação livre de pessoas sem rendimento na família.
- c) Seu financiamento também é realizado parcialmente pelo Estado, com recursos fiscais em alguns ramos da seguridade, com o repasse de algumas finalidades do Estado aos seus mantenedores.
- d) Ela é concomitante, a segurança encontra-se como campo específico de ação da seguridade social, como prevenção ao dano nos particulares campos de risco. Para garantir a proteção aos riscos típicos, os seguintes ramos foram, seguidamente, institucionalizados: Saúde, Acidente, Aposentadoria e Desemprego. Um quinto ramo foi instituído em 1995, o Seguro de Assistência, para garantir o cuidado e tratamento de pessoas incapacitadas para autonomamente resolverem as necessidades de sua vida cotidiana.

Com a ordem federativa, constitucionalmente expressa, coloca-se a relação entre as funções do Estado central e as dos estados membros, bem como a condição de descentralização dos estados e municípios⁶. A federação coloca as diretrizes políticas e aos estados e municípios cabe a formulação da regulamentação regional e local. Todavia, há, efetivamente, uma independência restrita nas políticas por parte dos estados enquanto entes federados, exceto no que concerne à política cultural e educacional, segurança e polícia e política urbana, nas quais possuem completa autonomia. No entanto, para que as políticas de educação não se enveredem por caminhos totalmente divergentes entre os estados da federação, a conferência dos ministros estaduais de educação tem uma importância fundamental.

As políticas sociais são consolidadas em legislações específicas, onde constam os direitos sociais⁷ e são estes que dão a base legal para a realização de programas sociais. Assim, por exemplo, o desenvolvimento de trabalhos na área da família tem seu sustentáculo no *Livro de Leis Sociais*, que, por sua vez, está vinculado e subordinado ao Direito Civil. No primeiro *Livro de Leis Sociais* cons-

ta uma série de direitos sociais da família, onde já em seu primeiro artigo determina sobre sua proteção e incentivo. Parte deste livro de leis sociais, contém a legislação de auxílio para as crianças e os adolescentes, na qual se prioriza a educação e o apoio das famílias, de forma preventiva, para promover o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes⁸. Com esta base legal, as instituições diretas e conveniadas ao poder público desenvolvem programas que vão ao encontro das necessidades que as relações familiares e suas contemporâneas constelações têm apresentado. O desafio é atender, prontamente, as demandas que a realidade social tem colocado.

5 As tendências alemãs e o pensar sobre o Serviço Social no Brasil

Nas últimas décadas, as trajetórias da profissão Serviço Social no Brasil e as de Trabalho Social ou Pedagogia Social na Alemanha apresentam particularidades, as quais estão relacionadas com a forma de estruturação do Estado e, ainda, com a organização e a execução de políticas sociais⁹.

No Brasil, em decorrência da Constituição de 1988, há um intenso trabalho voltado para a elaboração e a execução de políticas sociais públicas, em todos os âmbitos da seguridade social.

Na Alemanha, com a organização e a consolidação do Estado de Bem-Estar Social, ao Trabalho Social coube a tarefa de executar as políticas sociais públicas. Mais do que pensar, analisar, refletir, criticar e debater as bases de sustentação do Estado e sua organização política, coube ao Trabalho Social intervir. Com a atuação nas instituições públicas e privadas, através do planejamento, da organização e da execução de programas sociais, realiza-se o que está regulamentado numa vasta legislação voltada para o atendimento das necessidades humanas.

Diferentemente do Brasil, onde o Serviço Social tem uma intensa discussão teórico-metodológica acerca dos fundamentos da política social, inclusive com vasto trabalho de pesquisa, na Alemanha, com um Estado burocratizado, a execução racionalizada, eficiente e cada vez mais profissionalizada dos serviços sociais, acabou por constituir-se num dos pilares do Trabalho Social. Com isto, deu-se uma importância muito grande às técnicas e métodos de intervenção, com vistas a tornar a política social eficiente. Evidentemente que houve criações novas nas atividades profissionais e, ainda, reflexões acerca dos fundamentos teóricos e metodológicos e das finalidades da profissão, mas este é um debate que está em crescimento e em qualitativo desenvolvimento.

Com a influência e contribuição dos diferentes paradigmas teóricos, o Trabalho Social tem-se mostrado aberto e flexível, mas, também, decidido a enfrentar as questões que a realidade tem colocado para a profissão,

como, a questão da crise fiscal do Estado e, com isso, a diminuição de recursos para a esfera social, colocando em risco a execução das políticas públicas, bem como, a questão do repasse de responsabilidades públicas para a esfera privada e a auto-organização desta esfera. Apesar das incertezas e inseguranças desta profissão, tem-se entendido que nenhuma outra está tão capacitada e preparada para coordenar a realização de estudos, intenções e intervenções no âmbito social. As incertezas e inseguranças têm sido vistas como possibilidades de desenvolvimento de novas perspectivas em todas as dimensões da profissão, ou seja, elas podem ser produtivas para qualificá-la teórica e metodologicamente.

O Serviço Social no Brasil, que ao longo do desenvolvimento da história da profissão no país vem qualificando seu debate e produção teórico-metodológica, tem uma contribuição significativa na consolidação de políticas sociais e públicas. Os desafios colocados à profissão no Brasil têm-se tornado intensivamente complexos nas últimas décadas, em virtude do desenvolvimento internacional e da longa história de dependência e subordinação brasileira ao capitalismo internacional (DEGENNSZAJH, 2000). Internamente, o país tem tido avanços democráticos significativos, principalmente na esfera das políticas públicas, o que está levando uma inserção cidadã e consolidação de direitos sociais para grande parte da população brasileira. A exemplo disto pode-se citar a implementação dos conselhos de direitos nas diferentes áreas da vida social (saúde, assistência social, trabalho e renda, entre outras). Degennszajh (2000, p. 68) aponta duas direções da ação profissional do Serviço Social:

- a) o trabalho na defesa e ampliação das políticas sociais;
- b) o adensamento acerca da reflexão teórica sobre este primeiro aspecto.

Para o Serviço Social, como profissão inserida na realidade, estas direções continuam sendo caminhos a serem trilhados. Tendo em vista a trajetória do Trabalho Social alemão, pode-se reafirmar a importância do Serviço Social brasileiro continuar seu trabalho na consolidação das políticas sociais.

Recebido em: 13.02.2004.

Aprovado em: 11.07.2005

Referências

- AMMANN, S. B. Cidadania e exclusão social: o mundo desenvolvido em questão. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 76, p. 118-142, 2003.
- DEGENNSZAJH, R. R. Desafios e gestão das políticas sociais no Brasil. *Capacitação em Serviço Social e Política Social* - Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo 3, Brasília: CEFESS/CEAD/NEB-UnB, p. 58-60, 2000.
- ERLER, M. *Soziale Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch zu Geschichte, Aufgaben und Theorie*. 4. Aufl. Weinheim und München: Juventa, 2000, 138 Seiten.
- NOHLEN, D. (Hrsg.). *Kleines Lexikon der Politik*. 2. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002, 623 s.
- PARMENTIER, K. et. al. Gesellschaft und Soziales. In: *Materialien aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*. Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, v. 1, n. 4, 1998, s. 65-69.
- PÖTZSCH, Horst. *Die deutsche Demokratie*. 2. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2001, 144 s.
- SONTHEIMER, Kurt; BLEEK, Wilhelm. *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 11. aktualisierte Neuauflage. München: Piper, 1999, 440 s.
- STATISTISCHES BUNDESAMT DEUTSCHLAND 2002. Disponível em: <http://www.destatis.de/cgi-bin/printview.pl>. Acesso em 01 dez. 2003.
- TILK, U. *Lebensbewältigung zwischen Bildungsansprüche und gesellschaftlicher Anpassung. Zum Verhältnis von Sozialarbeitswissenschaft und Sozialpädagogik*. Münster; New York; München; Berlin: Waxmann, 2002, 183 s.

Notas

- 1 O curso de Trabalho Social é vinculado às escolas técnicas superiores (Fachhochschulen), enquanto que o curso de Pedagogia Social é desenvolvido nas universidades, como será ainda esclarecido. Nos últimos anos, tem-se desenvolvido um intenso debate acerca da relação entre estas duas áreas de conhecimento e, principalmente, em relação à cientificidade do Trabalho Social, mais ainda, sobre a constituição de uma Ciência do Trabalho Social. O debate desta última década, da relação entre Ciência do Trabalho Social e Pedagogia Social, está colocado e analisado no trabalho de Tilk (2002, p. 10), no qual se procura apresentar e refletir sobre as diferenças teóricas, paradigmáticas e conceituais entre ciência, disciplina e profissão. Seu interesse está em conhecer e desvelar os fundamentos científicos e técnicos específicos na determinação da identidade do Trabalho Social e na sua relação com uma Ciência do Trabalho Social para a Ciência da Pedagogia Social. Para esta autora,

[...] *uma Ciência do Trabalho Social tem no seu bojo a idéia dar fundamentos teóricos e práticos para a ação profissional, enquanto a Pedagogia Social procura refletir criticamente sua ação em seu sentido/significado social, bem como teórico-prático. Enquanto que uma Ciência do Trabalho Social coloca sua ênfase básica na ação, no agir, a Pedagogia Social prioriza o sentido/significado da prática profissional.*

- 2 Aqui será utilizada a terminologia conforme a profissão a tem colocado na Alemanha. A denominação do profissional é Trabalhador/a Social. A ênfase neste artigo é no Trabalho Social e não na Pedagogia Social, pelo fato de o primeiro ser associado melhor ao Serviço Social brasileiro, no que concerne ao conteúdo profissional. Os termos assistência e assistente social serão aqui evitados por terem uma conotação negativa, de não profissionalização e de “ajuda”. Os termos Serviço Social e Assistente Social serão utilizados apenas para denominar a profissão no Brasil.
- 3 Como exemplo da abrangência e amplitude do trabalho de diaconia – e um dos pilares da Igreja Cristã é entendido como o trabalho social de leigos na/pela Igreja – havia, em 1897, 13 casas de irmãos, com 1.789 diáconos. No mesmo ano, havia 9.769 diaconisas em 45 casas. Além disso, em 1848, foi criada a “comissão central para missão interna da Igreja Evangélica alemã”, ponto alto da organização da ação de agentes e instituições privadas atuantes no campo do bem-estar, como por exemplo, hospitais, escolas infantis, entre outros. Por parte da Igreja Católica, houve, em 1987, a união do trabalho da Cáritas na “Associação Cáritas da Alemanha Católica”. Atualmente a Cáritas constitui-se na segunda maior empregadora alemã.
- 4 Na Alemanha há diferentes modalidades de escolas superiores. Conforme dados do Instituto Federal de Estatísticas, havia, no semestre de inverno de 2002/2003, 359 escolas superiores, das quais 99 universidades, 6 escolas superiores de pedagogia, 17 escolas superiores de teologia, 50 escolas superiores de arte, 150 escolas técnicas superiores e 29 escolas superiores de administração (STATISTISCHES BUNDESAMT, 2002). As universidades possuem dois pilares: o ensino e a pesquisa. As escolas superiores, fundadas em sua maioria entre os anos de 1960 e 1980, visaram o aprofundamento científico e metodológico de diversas áreas (por exemplo, as engenharias, as ciências sociais aplicadas, administração e trabalho social) e a uma formação qualificada para as necessidades da vida profissional. O curso de Trabalho Social é desenvolvido nas escolas técnicas superiores (Fachhochschulen), enquanto que o curso de Pedagogia Social é encontrado nas universidades e vinculado às Ciências da Educação. Conforme observações da autora deste artigo, uma diferenciação entre as escolas superiores e as universidades, no que concerne aos cursos de Trabalho Social e de Pedagogia Social, é que, enquanto que nas universidades há uma forte ênfase na competência teórica e analítica, há, nas escolas técnicas superiores, uma ênfase mais acentuada na competência prática, no adequado e fundamentado uso de instrumentos e técnicas de intervenção profissional.
- 5 Esta Constituição foi assinada e entrou em vigor a partir de 23.05.1949. Em 03.10.1990, com a reunificação alemã, não houve mudanças fundamentais nela, apenas que se tornou extensiva a toda nova federação alemã. Vale destacar que, anteriormente, houve duas constituições de iniciativa popular: a “Constituição da Igreja de São Paulo”, primeira constituição alemã livre de 1849, aprovada em assembleia nacional. Todavia, a esperança de unificação popular por vias parlamentares e democráticas não se realizou. Apenas em 1871 com Bismarck, foi criado o Estado Nacional, o Reino Alemão, como uma federação de principados, cuja queda deu-se com a Primeira Guerra Mundial. Em 31.07.1919, foi aprovada em assembleia federal a “Constituição do Reino Alemão”, também conhecida como Constituição de Weimar. Foi a tentativa de fazer da Alemanha uma democracia parlamentarista, que fracassou em decorrências das crises internas, de radicalização conservadora nacionalista e afastamento da democracia com a ascensão de Hitler ao poder (PÖTZSCH, 2001, p. 10, 15-16).
- 6 A Alemanha também é conhecida como “Nação Tardia”, pois a constituição de uma unidade nacional ocorreu apenas em 1871. Anteriormente, existiam pequenos reinados, e não se pode entendê-los como modernos Estados nacionais, assim como já era o caso da França ou da Grã-Bretanha. Por outro lado, os estados membros do Reino Alemão implicaram na forma de descentralização do Estado. Perspectivas políticas autônomas, que viviam lado a lado e tinham suas experiências de independência, passaram a ser unificadas em um Estado nacional, com novas funções administrativas e burocráticas e com nova divisão de poderes entre os estados membros (SONTHEIMER; BLEEK, 1999).
- 7 Entre os quais seguridade social (seguro saúde, acidentes, cuidado, aposentadoria), educação, trabalho, auxílio a crianças e adolescentes, auxílio social, participação social das pessoas portadoras de necessidades especiais, etc.
- 8 Podemos citar, como exemplo, alguns artigos da Lei de Auxílio para Crianças e Adolescentes. Parágrafo 16: “Promoção integral da educação no interior da

família”; 17: “Orientação nas questões referentes do casamento, separação e divórcio”; 18: “Orientação e apoio no exercício da guarda”; 19: “Instituições Pai-Mãe-Filho”; 20: “Orientação e atendimento de crianças em situação de emergência” e 31: “Auxílio Sócio-pedagógico para a Família”, etc.

- 9 A política social, e a sua relação com a cidadania e exclusão social no mundo desenvolvido, é tematizada por Ammann (2003).

Vera Herweg Westphal

veraherweg@yahoo.com.br

Rua Rui Barbosa, 86/501F
Florianópolis – Santa Catarina
CEP: 88025-300