

Sociologie  
Antropologie

Volum coordonat de  
**Cătălin Zamfir, Laura Stoica**

# O nouă provocare: **DEZVOLTAREA SOCIALĂ**



Collegium

**POLIROM**

COLLEGIUM

---

**Sociologie. Antropologie**

Seria *Collegium. Sociologie. Antropologie* este coordonată de Elisabeta Stănciulescu.

© 2006 by Editura POLIROM

**www.polirom.ro**

Editura POLIROM

Iași, B-dul Carol I nr. 4, P.O. Box 266, 700506

București, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33; O.P. 37,

P.O. Box 1-728, 030174

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României :**

**O nouă provocare: dezvoltarea socială** / Cătălin Zamfir, Laura Stoica (coord.). – Iași : Polirom, 2006

ISBN (10) 973-46-0278-0;

ISBN (13) 978-973-46-0278-0

I. Zamfir, Cătălin (coord.)

II. Stoica, Laura (coord.)

316

Printed in ROMANIA

Volum coordonat de  
**Cătălin Zamfir, Laura Stoica**

**O nouă provocare:  
DEZVOLTAREA  
SOCIALĂ**

POLIROM  
2006

**Coordonatori :**

**Cătălin Zamfir** – profesor doctor, decan al Facultății de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea din București, Director al Institutului de Cercetare a Calității Vieții din Academia Română (ICCV), membru al Academiei Române.

**Laura Stoica** – cercetător științific la Institutul de Cercetare a Calității Vieții din cadrul Academiei Române (ICCV) și doctorand al Facultății de Sociologie și Asistență Socială din cadrul Universității din București.

**Autori :**

**Daniel Arpinte** – cercetător științific la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

**Ilie Bădescu** – profesor doctor, șeful Catedrei de sociologie a Facultății de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea din București, Director al Institutului de Sociologie al Academiei Române.

**Sergiu Bălțătescu** – lector la Universitatea din Oradea.

**Ana Bleahu** – cercetător științific la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

**Cosmin Briciu** – cercetător științific la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

**Liviu Chelcea** – director al Centrului de Studii și Cercetări în Domeniul Culturii (CSCDC), doctor în antropologie.

**Monica Constantinescu** – cercetător științific la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

**Adrian Dan** – lector la Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea din București, doctor în sociologie.

**Cristina Doboș** – cercetător științific la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

**Elena Gheorghiu** – lector la Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea București, doctor în sociologie.

**Adrian Hatos** – lector la Universitatea din Oradea, doctor în sociologie.

**Simona Ilie** – cercetător științific gradul III la Institutul de Cercetare a Calității Vieții, doctor în sociologie.

**Maria Larionescu** – profesor doctor la Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea din București.

**Mircea Malița** – profesor doctor, membru al Academiei Române.

**Veronica Mitroi** – asistent de cercetare la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

**Vladimir Pasti** – profesor doctor la Școala Națională de Studii Politice și Administrative.

**Raluca Popescu** – cercetător științific la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

**Manuela Sofia Stănculescu** – cercetător științific gradul III la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

**Simona Stănescu** – cercetător științific la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

**Mihai Surdu** – cercetător științific la Institutul de Cercetare a Calității Vieții, doctor în sociologie.

**Amalia Vârdol** – Comisia Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (CASPIIS).

**Mălina Voicu** – cercetător științific gradul III la Institutul de Cercetare a Calității Vieții, doctor în sociologie.

**Bogdan Voicu** – cercetător științific gradul III la Institutul de Cercetare a Calității Vieții, doctor în sociologie.

**Elena Zamfir** – profesor doctor, șefa Catedrei de asistență socială, șef Școală Doctorală, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea din București.

## Cuprins

Prefață .....	7
---------------	---

### Partea I

#### **Paradigma dezvoltării sociale : controverse istorice și actuale**

Dezvoltarea socială : câteva elemente teoretice <i>Cătălin Zamfir</i> .....	11
Controverse asupra dezvoltării sociale : puncte de vedere în sociologia românească <i>Maria Larionescu</i> .....	30
Teorii ale dezvoltării <i>Ilie Bădescu</i> .....	45
O viziune globală a dezvoltării sociale <i>Mircea Malița, Elena Gheorghiu</i> .....	61

### Partea a II-a

#### **Tranziția ca dezvoltare ; politica europeană de dezvoltare socială**

Mărire și decăderea capitaliștilor români <i>Vladimir Pasti</i> .....	71
Modelul social european <i>Simona Stănescu</i> .....	90
Politica de dezvoltare regională între necesitate și proiect : ce fel de regionalizare ? <i>Veronica Mitroi</i> .....	105

### Partea a III-a

#### **Dezvoltarea ca proces social-cultural**

Cultură și dezvoltare : perspectiva antropologiei culturale <i>Liviu Chelcea</i> .....	123
Dezvoltarea socială și legitimitatea politicilor sociale <i>Mălina Voicu</i> .....	133
Dezvoltare socială „neconvențională” : despre capitalul social <i>Bogdan Voicu</i> .....	149

Dezvoltare socială prin proiecte comunitare. Rolul fondurilor sociale <i>Adrian Dan</i> .....	164
Lideri, participanți și pasivi : resurse individuale pentru participare comunitară <i>Adrian Hatos</i> .....	179

#### Partea a IV-a

### Dezvoltarea socială sectorială

Dezvoltarea sistemului de asistență socială : un proces istoric dificil <i>Elena Zamfir</i> .....	197
Perspective ale dezvoltării sistemului de servicii de asistență socială <i>Daniel Arpinte</i> .....	217
Implicarea serviciilor de sănătate în dezvoltarea socială <i>Cristina Doboș</i> .....	229
Politica educațională ca sursă a dezvoltării sociale. România în context european <i>Laura Stoica</i> .....	240
Distribuția veniturilor în perspectiva dezvoltării sociale <i>Simona Ilie</i> .....	251
Dezvoltarea rurală pe plan internațional. Actori și tendințe <i>Ana Bleahu</i> .....	275
Efecte ale migrației internaționale asupra dezvoltării sociale. Cazul României <i>Monica Constantinescu</i> .....	284
Segregarea școlară și reproducerea socială a inegalităților <i>Mihai Surdu</i> .....	300

#### Partea a V-a

### Metodologia dezvoltării sociale

Măsurarea dezvoltării sociale <i>Raluca Popescu, Amalia Vârdol, Cosmin Briciu</i> .....	313
Indici compoziți de dezvoltare socială <i>Sergiu Bălătescu</i> .....	331
Monitorizarea, un instrument al dezvoltării <i>Manuela Sofia Stănculescu</i> .....	342

## Prefață

Sociologia a fost, cu rare excepții, o știință *descriptivă* și *explicativă* a realității sociale. Ea a fost în mult mai mică măsură o știință *constructivă*, un instrument al schimbării sociale. De fapt, această orientare a sociologiei a reflectat orientarea societății înseși. Cu excepția programului comunist, cu eșecul lui, și a unor societăți subdezvoltate preocupate să imagineze strategii de lichidare a subdezvoltării (exemplul României antebelice), societatea se afla într-o dinamică rapidă, dar acesta era rezultatul rezolvării problemelor curente, cumulara lor generând o schimbare continuă, însă neproiectată.

De-abia cu câteva decenii în urmă sociologia a început să dezvolte instrumente de schimbare socială punctuală, în slujba actorilor sociali.

În anii '90 s-a conturat o nouă preocupare a societăților: lansarea unor programe de dezvoltare socială.

Dezvoltarea socială a început să apară ca preocupare la toate nivelurile: internațional (Uniunea Europeană prezintă o tentativă remarcabilă de dezvoltare economică și socială europeană programată), național („tranziția” reprezintă o experiență cu totul nouă), regional, sectorial (sănătate, învățământ), comunitar, schimbarea unor comportamente (consum de droguri, HIV). Acumularea experienței în varietatea programelor de dezvoltare socială a dus la conturarea unor tentative de teoretizare.

În acest context, grupul nostru de la Institutul de Cercetare a Calității Vieții al Academiei Române și Facultatea de Sociologie și Asistență Socială a Universității din București, împreună cu alți colaboratori de la Universitatea din Oradea și de la Școala Națională de Studii Politice și Administrative, a început să lucreze la ideea cum ar trebui sociologia să sintetizeze un instrumentaj teoretic și metodologic al dezvoltării sociale. Nu există încă tratate asupra acestei noi direcții. Cel puțin, noi nu avem cunoștința de existența unor asemenea tentative.

Într-o mare măsură, această carte este rezultatul angajării autorilor în diferite programe de dezvoltare socială națională, sectorială sau locală. O experiență fructuoasă a constituit-o Comisia Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale.

Tema dezvoltării sociale a pătruns în ultimii ani și în procesul de învățământ sub formă de capitole, module, dar și masterate și teme de doctorat.

Cartea de față, de la început, nu a fost concepută ca un tratat. Ambiția ei a fost mai modestă: să adune studii pe această temă, produse ale unor experiențe și preocupări, iar nu o prezentare sistematică. Intenția noastră este de a iniția o preocupare și a motiva un interes pentru reflecția asupra dezvoltării sociale și a rolului sociologiei în acest proces, a investiga germeii *paradigmei dezvoltării sociale*.

Cartea este produsul unui program prioritar al Institutului de Cercetare a Calității Vieții și, mai nou, al unui program de cercetare interuniversitară finanțat de CNCIS.

*Prof. dr. Cătălin Zamfir*





Partea I

**Paradigma dezvoltării sociale:  
controverse istorice și actuale**



## Dezvoltarea socială: câteva elemente teoretice

Cătălin Zamfir

### Conceptul de dezvoltare socială

În sociologie, dar și în limbajul curent, „dezvoltarea socială” a apărut ca un concept-cheie, central pentru o preocupare distinctă, relativ târziu, cunoscând o tematică aflată încă în cristalizare.

Eu cred că putem vorbi de o nouă paradigmă în știință, conținând concepte, teorii, instrumente de cercetare și de construcție de acțiune socială distincte. Aici voi încerca să punctez componentele importante ale acestei paradigme.

Este necesar de la început să determinăm cu claritate sensul conceptului de *dezvoltare socială*.

*Dezvoltarea socială se referă la orientarea unei țări/regiuni/comunități/instituții spre realizarea unei stări dezirabile, stabilită ca obiectiv, printr-un proces planificat în timp, realizat printr-un set de acțiuni conjugate.*

Conceptul de *dezvoltare socială*, astfel definit, include două componente structurale :

- a) o stare-obiectiv de realizat de către o comunitate (un actor social) ;
- b) un set de acțiuni desfășurate în timp pentru realizarea respectivului obiectiv : strategii, planuri, programe.

Pentru a avea de-a face cu un proces de dezvoltare socială, existența unui obiectiv nu este suficientă. Sunt situații în care un obiectiv nu se află în centrul unui proces de dezvoltare socială :

- obiectivul, deși dezirabil, nu este considerat ca fiind ceva care poate/trebuie să fie realizat printr-o acțiune socială. Există „idealuri”, „năzuințe”, dar cum ar putea acționa actorul social pentru realizarea acestora ? Este dezirabil, dar într-o manieră *pasivă* ;
- este realizabil printr-o acțiune punctuală (o lovitură de stat) sau prin introducerea unui sistem/unor instituții/legi. Societățile au creat un complex instituțional care soluționează unele obiective : armata, poliția, sistemul sanitar sau educațional. Instituțiile, odată constituite, chiar dacă în momente de criză se pot modifica/perfecționa, nu reprezintă un proces de dezvoltare socială ;
- schimbarea socială se realizează printr-un proces continuu de perfecționare, „din aproape în aproape”, neplanificat printr-o strategie. Societatea s-a transformat continuu printr-un proces „spontan”, soluționând „pas cu pas” problemele punctuale nou-apărute ; acumularea acestor schimbări produce alte schimbări, neplanificate. Un astfel de proces spontan neplanificat nu reprezintă o dezvoltare socială așa cum aceasta este definită aici. Este deci necesar să facem o distincție între un proces spontan de dezvoltare socială și un proces planificat, controlat de dezvoltare.

## Geneza paradigmei dezvoltării sociale

Întârzierea cristalizării paradigmei dezvoltării sociale a fost expresia modului în care schimbarea socială de până în prezent era caracterizată mai mult de sintagma *schimbare prin crize* decât de *dezvoltare socială proiectată și planificată*. În ultimul timp s-a conturat însă tot mai pregnant o insatisfacție față de procesul natural de ieșire „spontană” din crize, cu performanțe modeste și costuri ridicate. În acest context, apare un proces nou de cristalizare a capacităților de formulare a unor strategii de ieșire proiectată și planificată din criză și de construire a sistemelor de acțiune colectivă de promovare a unor astfel de strategii.

Programe de dezvoltare socială s-au dezvoltat la toate nivelurile : internațional, național, regional, local, sectorial.

Paradoxal, orientarea spre dezvoltare socială nu s-a manifestat în țările plasate la *vârful* evoluției – în țările cele mai dezvoltate, aflate într-un proces neproblematic de perfecționare, sau în comunitățile prospere –, ci în cele confruntate cu *situații de criză* ale dezvoltării.

*Societățile capitaliste occidentale* au cunoscut un proces rapid de dezvoltare, dar neplanificat. Centrarea pe soluționarea problemelor curente asigură o creștere progresivă neproblematică. În țările dezvoltate, soluționarea problemelor individuale și colective se realizează nu la nivelul comunității, ci la cel al relației dintre individ și economia globală/stat. Bunăstarea individului este asigurată prin efortul economic individual în cadrul economiei de piață care oferă „contra cost” bunurile și serviciile necesare individului. Complementar, „statul bunăstării” oferă suportul necesar indivizilor care nu se pot integra în sistemul economic, prin serviciile sociale fundamentale (învățământ, sănătate, asistență socială). Se poate spune că în țările capitaliste occidentale dezvoltarea se realizează, în primul rând, prin atomizarea agentului economic și efortul acestuia.

Și în aceste societăți a apărut preocuparea pentru dezvoltarea comunitară, dar referitor nu la comunitățile „normale”, angrenate eficient în sistemul economiei globale de piață, ci, ca excepție, la comunitățile marginale din punct de vedere economic, aflate într-o criză cronică de subdezvoltare. În societățile dezvoltate există zone „canceroase”, incapabile să se integreze eficient în mecanismele economiei de piață care să le antreneze în procesul global de creștere economică. Criza persistentă a acestor comunități este cauzată frecvent de procesul de restructurare a economiei de piață (restrângerea dramatică a extracției minereurilor, siderurgiei, zonele uni-industriale intrate în criză), dar și de incapacitatea economiei de piață de a antrena într-un proces de prosperitate anumite comunități sărace, izolate geografic sau social-cultural.

În ultimul timp se înregistrează și inițiative de complementare a deficitelor sau a eșecurilor serviciilor publice. Un exemplu este apariția unor asociații de vecinătate pentru a suplimenta asigurarea securității. Aceste sisteme au un avantaj : reduc costurile sociale prin mobilizarea resurselor locale neplătite. Un alt exemplu este angrenarea în lucrări de interes public a beneficiarilor de ajutor social (venitul minim garantat) cu scopul principal de a compensa limitele resurselor bugetare.

Inițial, problematica dezvoltării sociale a apărut în țările caracterizate de un *decalaj de dezvoltare*. Aceste țări – exemplul României la sfârșitul secolului al XIX-lea/începutul secolului XX sau al multor țări din America de Sud – nu sunt într-un proces „natural” de dezvoltare, dar, aflate la „marginea” Occidentului, au resurse și forțe interne capabile să proiecteze un proces de micșorare a decalajului. În cazul decalajului, programele de dezvoltare au apărut *din interior*, liderii intelectuali și politici căutând să formuleze strategii

și să organizeze acțiuni colective pentru realizarea lor. În acea perioadă, în România au dominat preocupări consistente de identificare a strategiilor de lichidare a decalajului de dezvoltare. Este exemplul de excepție al reformei promovate de Școala sociologică de la București (vezi capitolul 2).

O cu totul altă situație este cea a *țărilor subdezvoltate cronic* – „lumea a treia” –, lipsite de oportunități și de resurse interne de angajare într-un proces de dezvoltare.

Preocupările de dezvoltare internațională au apărut imediat după al doilea război mondial, în contextul decolonizării și al *ajutorului internațional* pentru dezvoltarea noilor țări. O discuție critică amplă legată de natura acestui ajutor se regăsește adesea sub denumirea de „neocolonialism” (Cooke, *apud* Forsyth, 2005). Tema dezvoltării sociale a pornit, în acest context, de la îngrijorarea țărilor dezvoltate față de subdezvoltarea cronică a țărilor foste colonii. Aici, subdezvoltarea cronic persistentă este cauzată și de lipsa forțelor interne suficiente de organizate pentru a elabora și a promova strategii/programe de dezvoltare. În acest caz, țările dezvoltate au încercat să imagineze programe de dezvoltare socială pe care să le ofere țărilor cronic subdezvoltate și să asiste implementarea acestor programe. Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional sunt instituții internaționale constituite și patronate de cele mai prospere țări occidentale, care au avut de la început ca obiectiv susținerea țărilor în criză de subdezvoltare. Motivarea cea mai probabilă este temerea față de tensiunile internaționale în creștere generate de polarizarea social-economică a lumii.

În anii '60, „teoria modernizării” a devenit o componentă-cheie a paradigmei dezvoltării sociale. În anii '70 însă, din cauza faptului că majoritatea țărilor nou-eliberate nu au reușit să intre într-un proces de dezvoltare prin modernizare, teoria modernizării a ajuns să fie aspru criticată, mai ales în „teoria dependenței”. Immanuel Wallerstein a lansat, pe această linie, „teoria sistemului mondial” (The Modern World-System): *centrul* (țările capitaliste bogate), *periferia* și *semiperiferia*. Teoriile marxiste au avut o influență enormă asupra sociologiei dezvoltării, mai ales asupra analizei statului colonial și postcolonial (vezi capitolul 3 și Robbins, *apud* Forsyth, 2005).

La sfârșitul secolului al XIX-lea și în secolul XX, mișcarea comunistă a formulat un program cu totul diferit de dezvoltare socială națională, implementat prin revoluțiile comuniste și de către Uniunea Sovietică după câștigarea celui de-al doilea război mondial. Strategia comunistă a promovat o transformare planificată a societății capitaliste într-o societate socialistă. Este, fără doar și poate, experimentul de dezvoltare socială proiectată și planificată de o amploare fără precedent.

Criza societăților comuniste prezintă un alt caz: reîntoarcerea de la o societate comunistă la o societate capitalistă („tranziția”). Și procesul „de tranziție” este un proces de dezvoltare, proiectat și implementat într-o măsură dominantă de către Occident și de instituțiile internaționale care reprezintă punctul de vedere al acestuia. China este un exemplu distinct de ieșire din criza societății comuniste „prin programe și forțe proprii”.

Uniunea Europeană este un alt caz de dezvoltare social-economică de mare amploare, orientată de obiective pe termen lung, implementate prin strategii și planuri: crearea unei economii europene unite, construirea unei „societăți europene”. În ultimii ani, în centrul preocupărilor de dezvoltare socială a UE se află promovarea *incluziunii sociale* prin planuri naționale elaborate pe o structură comună. În ultimii ani, toate țările din Uniunea Europeană au dezvoltat planuri de incluziune socială. O componentă importantă a programului de integrare europeană a țărilor fost comuniste europene a fost JIM – *Joint Inclusion Memorandum*. JIM este un acord realizat în comun de Comisia Europeană și fiecare țară în parte, ce conține direcțiile principale de politică socială care să promoveze incluziunea socială. La baza JIM au stat planurile naționale anti-sărăcie și promovare a incluziunii

sociale. România, înainte de elaborarea JIM, a adoptat încă în 2002 *PNA-inc* (Planul Național Anti-Sărăcie și Incluziune Socială), fiind prima țară în tranziție care a elaborat un asemenea plan. În prezent, guvernul a elaborat, pe baza planului deja existent, un nou proiect de plan pentru anii viitori, incluzând și JIM adoptat la începutul anului 2005.

*Dezvoltarea comunităților locale.* Această paradigmă s-a axat pe modul cum pot fi susținute comunitățile locale să dezvolte procese de autoorganizare pentru a rezolva problemele lor și, în mod special, pentru a ieși din starea de „înapoiere”.

Preocuparea pentru dezvoltarea comunitară a apărut în mod special în cazul țărilor sever și cronic subdezvoltate în care fragilitatea sistemului economic oferă pentru majoritatea comunităților un deficit de oportunități de a se integra într-un proces global de dezvoltare. Complementar cu poziția marginală a economiilor în sistemul mondial al țărilor foste colonii se adaugă și sisteme politice corupte, orientate mai mult spre parazitarea resurselor interne, incapabile sau chiar neinteresate de a se angaja în programe de dezvoltare. Această situație creează paralizii, disperări colective, demoralizări. Este explicabil de ce multe programe ale Occidentului adresate țărilor cronic subdezvoltate s-au centrat pe o abordare „de jos în sus” : sprijinirea comunităților locale în scopul de a se dezvolta prin mobilizarea resurselor interne. Această strategie conține tacit un *pesimism cronic*. Ea nu are în vedere nici „așteptarea” ca economia de piață națională, integrată în economia mondială, să reprezinte o sursă sigură a dezvoltării și nici reforme structurale „de sus în jos”. În ceea ce privește această ultimă variantă, experiența câtorva decenii a generat o dezamăgire cu privire la incapacitatea sistemului politic corupt și frământat de conflicte interne de a promova o strategie coerentă și susținută de dezvoltare. Se mizează pe motivarea comunităților locale de a face eforturi de dezvoltare și mobilizare a resurselor interne, oricât de modeste ar fi ele, complementate cu un suport financiar extern. Instrumentele esențiale ale acestei strategii sunt crearea unei coeziuni comunitare și cristalizarea capacității de cooperare. Nu este întâmplător că în centrul acestei strategii stă conceptul de *capital social*. După cum se poate observa, această paradigmă este diferită de paradigma societăților dezvoltate. Banca Mondială a mizat masiv pe această strategie de aplicat în țările foarte sărace. Ideea de bază este că dezvoltarea comunitară reprezintă o abordare strategică de însănătoșire și lansare a economiei în țările sărace. Sau, cel puțin, o modalitate de supraviețuire a comunităților sărace. Strategia Băncii Mondiale pare să conțină, de asemenea, până recent, o dezamăgire cu privire la capacitatea statului și a autorităților publice de a iniția asemenea procese de dezvoltare comunitară. Din acest motiv s-a preferat sistematic, în anii trecuți, utilizarea organizațiilor nonguvernamentale ca actori principali care să inițieze și să administreze asemenea procese, adesea cu excluderea autorităților locale.

*Dezvoltarea sectorială.* În ultimele decenii se conturează încercări de elaborare a unor strategii de dezvoltare a anumitor sectoare ale societății. Primele asemenea programe s-au referit la sectoare economice : dezvoltarea sectorului energetic, de exemplu. Țările în tranziție au fost, probabil, pioniere, forțate de nevoia unor schimbări rapide, de dezvoltarea unor strategii de reformă a sectoarelor sociale : reforma învățământului, a cercetării, a sănătății etc.

*Dezvoltarea organizațiilor* (OD – organizational development). În anii '70 a apărut o preocupare pentru ceea ce s-a numit mai ales sub forma „dezvoltării sociale a organizațiilor” (Zamfir, 1980). Prin explozia în complexitate a organizațiilor (infuzia unei tehnologii complexe, schimbări rapide în tehnicile manageriale), la care s-a adăugat importanța utilizării *resurselor umane*, s-a cristalizat ideea unei strategii de dezvoltare socială. Din științele sociale (psihologie socială, sociologie, psihologie) s-a cristalizat un model de organizare socială a organizațiilor care să asigure performanțe ridicate : motivație

a performanței, a inovativității, diminuare a conflictelor. Implementarea unor asemenea modele noi de organizare socială a organizațiilor a generat preocuparea pentru noi tehnici de dezvoltare socială. Pe de altă parte, înlocuirea mediilor economice relativ stabile și predictibile cu medii înalt instabile și puțin predictibile a generat preocuparea pentru *dezvoltarea strategică*. Organizațiile economice, sub presiunea competiției, au fost primele organizații care și-au pus problema orientării strategice.

*Reforma statului.* În anii '60-'70 statul bunăstării a cunoscut o dezvoltare exponențială. Pe măsură ce tot mai multe resurse bugetare se investeau în programe sociale, noi probleme sociale apăreau. Cursa „noi programe sociale/nevoia de noi resurse bugetare” a generat o criză financiară a statului bunăstării. În acest context, politica social-democrată, dominantă în anii '60-'70, a fost înlocuită violent cu o politică neoliberală. Dacă programul social-democrat cerea *mai mult stat*, politica neoliberală cerea *mai puțin stat*. Margaret Thatcher, noul prim-ministru al Marii Britanii în acea perioadă, a lansat o formulă șocantă: „Statul nu este soluția problemelor, ci statul este însăși problema”. Soluția crizei este „dezmembrarea statului”, micșorarea rapidă a acestuia, economia trebuind să fie eliberată de jugul impozitelor și al reglementărilor. S-a presupus că economia, intrată într-un ciclu rapid de creștere, va rezolva ea însăși problemele sociale, mult mai eficient decât statul bunăstării. După mai puțin de un deceniu, politica neoliberală a dat și ea semne de criză. Eliberată de presiunea impozitelor și a reglementărilor, economia nu a dat semne de creștere miraculoasă, cum se prevăzuse. Pe de altă parte, economia nu a reușit să rezolve problemele sociale, crescând sărăcia și polarizarea socială. Statul bunăstării, în loc să se micșoreze, s-a menținut. Critica statului bunăstării s-a dovedit însă justificată: risipitor, slab eficient și, mai ales, sursă a corupției. Unele noi principii promovate de programul neoliberal s-au dovedit a fi necesare: este nevoie de dezvoltarea unor noi mecanisme de control al finanțelor publice pentru a crește eficiența programelor sociale; un nou parteneriat public-privat a fost promovat. „Marketizarea” unor servicii sociale s-a demonstrat a fi o cale de creștere a eficienței, dar generatoare de noi probleme. Strategia neoliberală promovată de Banca Mondială și FMI în statele europene în tranziție, dominantă în anii '90 și axată pe retragerea statului, s-a dovedit a fi o eroare, fiind ea însăși sursa principală a crizei economice și sociale cu care acestea s-au confruntat (Zamfir, 2004). Spre sfârșitul anilor '90, dar mai ales la începutul anilor 2000, o nouă strategie s-a conturat: în locul „dezmembrării statului” ca soluție a dezvoltării s-a conturat „reforma statului”. A devenit tot mai clar faptul că dezvoltarea socială nu poate fi realizată prin mecanismele economiei de piață și ale organizațiilor nonguvernamentale. Se poate spune că ne aflăm în fața unei noi orientări dominate de obiectivul „reformei statului”: cum să faci sistemul public mai eficient, mai democrat și mai controlabil.

Preocuparea sistematică pentru „administrarea dezvoltării” a apărut spre sfârșitul anilor '80. Ulterior s-a intensificat implantarea în programele de dezvoltare a tehnicilor managementului. În acest context se vorbește despre „managementul dezvoltării”. În anii 2000 s-a cuplat mai mult abordarea administrării și managementului, apărând „administrarea și managementul dezvoltării” (*DAM – development administration and management*). Se produce o fuziune între cultura administrării și cea a managementului organizațiilor. Se promovează „un management public nou” (*NPM – new public management*).

În contextul adâncirii principiilor democratice, se promovează în ultimii ani „dezvoltarea participativă”: cum să participe populația la proiectarea și evaluarea programelor de dezvoltare socială, să devină din *obiect* și *subiect* al dezvoltării sociale.

În centrul reformei statului stau două tendințe de schimbare: trecerea de la administrarea prin aplicarea legislației la administrarea pe *programe*, cuplată cu descentralizarea. Autonomia administrației locale și activizarea sa în analiza propriilor probleme și dezvoltarea



unor programe, inclusiv prin mobilizarea resurselor locale, au dus la un nou mod de administrare. Guvernul a început să adopte tot mai mult finanțarea pe programe. Programele de soluționare a problemelor locale/naționale, dezvoltate de autoritățile locale/comunitățile locale/organizații economice, organizații și asociații nonguvernamentale, sunt tot mai mult selectate prin competiție, în funcție de calitatea lor. Administrarea tinde să dezvolte managementul pe programe ca instrument de eficientizare. O asemenea abordare stimulează creativitatea în formularea de noi soluții, participarea locală, promovarea democrației participative locale. Din această perspectivă, paradigma dezvoltării are două componente principale : identificarea problemelor sociale și dezvoltarea programelor de soluționare a acestora.

*Câteva exemple de dezvoltare prin proiecte.* Fondul Român de Dezvoltare Socială (FRDS) a fost inițiat după o strategie elaborată de Banca Mondială. *Fondul* este orientat spre satele sărace. Obiectivul său a fost atât susținerea soluționării unor probleme sociale care nu poate fi realizată în acele comunități prin resurse bugetare proprii (lucrări de infrastructură, dezvoltarea unor activități generatoare de venit, servicii sociale), cât și, în mod special, creșterea capacității de a dezvolta activități colective de soluționare a problemelor (capitalul social). Utilizarea instrumentului finanțării competiționale pe programe nu are ca obiectiv rezolvarea tuturor problemelor sociale, ci de creare a unor exemplarități.

Un alt exemplu este Consiliul Național al Finanțării Cercetării din Învățământul Superior (CNCSIS). El este bazat pe oferirea unor granturi de cercetare pe bază de competiție. Programul de cercetare este dezvoltat de echipele de cercetare/cercetători individuali și selectate pe baza estimării meritelor acestora.

## Probleme sociale – punctul de pornire al paradigmei dezvoltării sociale<sup>1</sup>

Identificarea problemelor sociale reprezintă punctul de pornire al schimbării sociale. Formularea unei probleme declanșează o motivație colectivă de a explora posibilitățile de acțiune.

Societățile se confruntă continuu cu *probleme sociale specifice* : delincvență, tensiuni și conflicte sociale, catastrofe naturale, criză economică. Soluționarea problemelor duce frecvent la perfecționarea sistemului. Un exemplu tipic este societatea americană. Aceasta este centrată pe „problemele sale sociale” și identificarea soluțiilor. Nu este întâmplător că unul dintre cele mai populare cursuri din universitățile americane îl constituie „problemele sociale”. Nu orice orientare spre soluționarea problemelor sociale reprezintă un caz de dezvoltare socială. Cele mai multe probleme sociale sunt fie abordate punctual – a face față unor agresiuni externe, de exemplu –, fie prin crearea unui sistem instituțional care face față continuu respectivei probleme – poliție, educație, asigurări sociale.

### Ce este o problemă socială?

Problema socială este un *fapt/proces social*, o componentă importantă a realității sociale, mai ales a dinamicii sociale. Colectivitățile își formulează continuu „probleme” pe care și

1. Această secțiune reprezintă o reluare prescurtată și îmbunătățită a lucrării *Sociologia problemelor sociale*, publicată în 1977. Este o încercare nu de a se rezuma la o simplă definire a problemelor sociale, ci de dezvoltare a unei teorii a comportamentului social de formulare și soluționare a problemelor sociale.

le pun pentru a le rezolva. Dinamica societății reprezintă un proces de formulare a unor probleme și de soluționare a lor. A înțelege schimbarea socială înseamnă, în mare măsură, a înțelege procesul social de formulare a problemelor și efortul social de soluționare a lor.

În literatura de specialitate *problema socială* este definită curent în următorii termeni : *un factor, un proces, o stare socială sau naturală care afectează negativ funcționarea societății și condiția umană*. Eu cred că trebuie completată cu o nouă componentă. Problemele sociale nu sunt numai stări negative, ci și *pozitive*. Apariția unor oportunități de dezvoltare poate fi considerată a fi tot o problemă socială : identificare modalităților de a fructifica o oportunitate de dezvoltare.

În formularea unei probleme sociale sunt incluse :

- identificarea unei probleme sociale : fenomen/proces cu efecte negative sau oportunități de dezvoltare ;
- *diagnoza* naturii problemei sociale ;
- determinarea *magnitudinii* ei ;
- identificarea *soluțiilor* la respectiva problemă și evaluarea lor, pentru a alege o soluție sau un pachet de soluții ;
- *voința colectivă* de a acționa în vederea soluționării acesteia sau *abandonarea* voinței de a întreprinde o acțiune în acest sens.

## Tipurile problemelor sociale

Fără a face o listă completă a tipurilor problemelor sociale, putem identifica mai frecvent următoarele :

- *deficit de dezvoltare* – în societățile actuale orientate spre dezvoltare, diferitele societăți, grupuri sociale, zone/regiuni „sunt rămase în urmă”. Sunt societăți subdezvoltate (lumea a treia) sau „în curs de dezvoltare” – cu un deficit de dezvoltare, dar care au voința și șansa de a lichida decalajul. România în secolele al XIX-lea și XX oferă un exemplu excelent de formulare a decalajului de dezvoltare. Populația de romi este un larg segment social cu deficit masiv de dezvoltare – educație, calificare, capacități de integrare competitivă într-o lume modernă, agravată de discriminări importante. Există în toate societățile zone tradițional subdezvoltate ;
- *grupuri/societăți/zone aflate în criză/dificultate* – familiile cu mulți copii, care prezintă un deficit grav de resurse financiare, zone lovite de crize economice (zone miniere : Valea Jiului, de exemplu), segmente largi ale populației de romi ;
- *condiții naturale/sociale care afectează advers colectivitățile/condiția umană* : catastrofele naturale, dar și riscul unor asemenea catastrofe (problema preîntâmpinării catastrofelor posibile) ; războaie, conflicte sociale majore – între grupuri etnice ; boli cum este SIDA, cancerul sau bolile cardiovasculare ;
- *comportamente individuale și colective care afectează advers celelalte persoane* – criminalitatea, violența, discriminarea ;
- *proasta funcționare a unor instituții* : corupția, ineficiența ;
- *deficit de capacități individuale și colective de acțiune* – educație scăzută, indisciplină de muncă, capital social scăzut ;
- *deficitul capacităților instituțiilor responsabile de a acționa* ;
- *deficit al comportamentului/stării societății în raport cu valori importante* : libertate, democrație, respectul demnității umane, oportunități egale, coeziune socială, egalitate ;
- apariția unor *oportunități de dezvoltare* : integrarea în Uniunea Europeană, apariția pentru o firmă a unor noi piețe.

## Problemele sociale și dezvoltarea socială

Dinamica sistemelor sociale poate fi, în mare măsură, explicată prin comportamentul față de problemele sociale. Societatea poate să își *ignore* problemele, intrând progresiv în criză, să *adopte soluții cu efecte negative*, potențial dezastruoase, să *oscileze între abordarea unei soluții și ignorarea ei* sau să adopte soluții suficient de eficiente.

În societățile tradiționale multe probleme fie persistă indefinit, fie sunt soluționate printr-un proces spontan de schimbare a condițiilor care le-au generat.

Printre caracteristicile importante ale societăților moderne se numără asumarea problemelor sociale și, tot mai mult, abordarea strategică planificată a acestora. Soluționarea problemelor este, inevitabil, inclusă în procesul de dezvoltare socială. Din acest motiv, tematica problemelor sociale devine o componentă esențială a paradigmei dezvoltării sociale. Ea este baza dezvoltării sociale, dar și punctul de pornire și elementul său central. Abordarea tradițională este caracterizată printr-un proces predominant spontan de reacție la probleme. Abordarea actuală, orientată spre dezvoltare socială, este caracterizată prin punerea soluționării problemelor sociale ca obiectiv al dezvoltării, asociate cu strategii/planuri/programe de acțiune colectivă.

## Potențial/Actual

Mulți sociologi consideră că un anumit lucru este problemă socială doar dacă acesta este formulat de către colectivitatea respectivă ca „o problemă socială”.

Formularea la nivelul conștiinței colective ca problemă socială implică două aspecte distincte :

- a) formularea aceluși „ceva” ca o stare/fenomen/proces negativ/oportunitate, asociat cu anxietate, îngrijorare, neacceptare ;
- b) voința, cel puțin potențială, de a acționa pentru a elimina/fructifica acest „ceva” ; este considerat de comunitate a fi o „problemă” la care trebuie găsite soluții și față de care trebuie să acționeze.

„Ceva” care nu este formulat de către colectivitatea respectivă ca „problemă” nu e o problemă socială pentru respectiva colectivitate. Dar definirea problemei sociale doar cu condiția asumării ei de către colectivitate ca o „problemă” este superficială, eliminând din sfera analizei multe fenomene sociale care sunt esențiale pentru analiza problemelor sociale. Distincția „potențial/actual” lărgeste sfera de interes a sociologului. Pentru o anumită colectivitate, „ceva” poate fi *potențial* o problemă, chiar dacă nu este formulată, la un moment dat, de către respectiva colectivitate ca o problemă. Poluarea mediului poate să nu fie *încă* formulată ca problemă, dar, la un moment dat, în anumite condiții, poluarea va deveni, inevitabil, formulată de către colectivitatea respectivă ca problemă de soluționat. Ea este *potențial* o problemă care va deveni *actual* o problemă. Un obiectiv al sociologiei este de a detecta problemele potențiale și de a identifica condițiile în care o problemă potențială va deveni una actuală. Sau, chiar mai mult, a face eforturi pentru conștientizarea respectivei probleme și stimularea voinței de a acționa. Obiectivul „marketingului social” este, de exemplu, a face conștientă o problemă potențială.

Un exemplu : violența împotriva femeii, între anumite limite, nu este, tradițional, în multe segmente ale colectivității o problemă socială. Ea este aici acceptată ca normală, și nu ca fiind ceva anormal, care trebuie eliminat. Întrebarea este cum s-ar putea acționa ca violența să devină o problemă socială.

## Latent/Manifest

Odată acceptată problema socială poate exista în două moduri distincte : latentă sau manifestă.

*Latent* : ea este considerată ca fiind o problemă, ceva negativ care ar trebui să fie eliminat sau o oportunitate de a fi fructificată, neexistând o motivație/voință de acțiune pentru soluționarea ei. Cu alte cuvinte, colectivitatea are o *atitudine pasivă* față de respectiva problemă. Sunt trei situații responsabile pentru situarea în latență a unei probleme :

- a) deși acceptată ca problemă, în raport cu altele mult mai grave, acțiunea pentru soluționarea ei nu este o prioritate ;
- b) nu există soluții la respectiva problemă ;
- c) există rezistențe importante la soluționarea ei, pentru că acțiunea afectează interesele/opțiunile altor segmente ale societății.

Pasivitatea este asociată cu o anumită *resemnare* : colectivitatea nu are o soluție care să-i motiveze acțiunea sau se află în imposibilitatea de a promova soluții care par a fi eficiente. Corupția poate fi acceptată negativ, cu resemnarea de a nu găsi modalități de acțiune. În această situație, ea este negativ estimată colectiv, dar într-o stare de pasivitate, de îngrijorare.

În starea *manifestă*, problema devine asociată cu voința colectivă de a acționa, este pusă ca problemă de soluționat. Se caută identificarea naturii problemei, se formulează soluții și se acționează pentru rezolvarea respectivei probleme.

## Centralitate

Starea de manifest a unei probleme poate evolua spre *centralitate*. O problemă socială este centrală în cazul în care colectivitatea o consideră a fi prioritară : îi acordă atenție prioritară, investește masiv resursele instituționale, colective și financiare. În poziția de centralitate se poate plasa doar o problemă socială sau, eventual, câteva probleme. Chiar dacă mai multe probleme sunt centrale, una tinde să fie prioritară.

**Teorema 1:** De regulă, în poziția de centralitate este plasată la un moment dat o singură problemă; rar sunt plasate câteva probleme.

Rezumând, putem caracteriza nivelurile unei probleme sociale astfel :

Nivelul problemei sociale	Caracteristici
Potențială	Are toate caracteristicile unei probleme sociale, dar nu este formulată de către colectivitate ca o problemă. Nu este prezentă la nivelul conștiinței colective ca o problemă socială, dar în anumite condiții poate fi asumată conștient ca problemă.
Latentă	Este considerată de către colectivitate ca o problemă, dar asociată cu o atitudine pasivă : resemnare, frustrare, anxietate.
Manifestă	Problema socială, considerată de către colectivitate ca problemă, este asociată cu o atitudine activă : voința de acțiune.
Centralitate	O stare a problemei sociale manifeste care este considerată a avea prioritate pentru a mobiliza atenția și a canaliza resursele disponibile.

## Factorii determinanți ai dinamicii problemelor sociale

După cum s-a văzut, o problemă socială se poate plasa pe diferite niveluri : potențială, latentă, manifestă, centrală. Problema socială cunoaște o continuă dinamică : ea poate avansa pe scara de la potențialitate la centralitate, dar poate și coborî, părăsind starea de centralitate și regresând chiar la latență sau potențialitate. Convențional, voi numi trecerea „în sus” a unei probleme sociale spre centralitate și „în jos” trecerea ei spre latență/potențialitate. Acești termeni nu trebuie asociați cu nici o încărcătură valorică : nici un sens al procesului nu poate fi considerat principial a fi „bun” sau „rău”. Este importantă însă identificarea *factorilor/condițiilor* care guvernează această dinamică.

### **Condițiile evoluției ascendente a problemelor sociale**

- a) *Creșterea importanței unor valori în raport cu care „ceva” devine important ca sursă de îngrijorare, de atitudine negativă* : libertatea individului, demnitatea umană, egalitatea, performanța economică, legalitatea etc. În țările nordice, de exemplu, egalitatea a fost în ultimele decenii o valoare importantă care a dominat politicile sociale : cum se poate diminua inegalitatea economică ? În țările comuniste o egalitate accentuată a fost o valoare centrală. În țările care optează pentru o ideologie liberalistă, egalitatea nu este o valoare. Importanța competitivității economice diminuează importanța egalității sociale. Un caz special îl constituie apariția unor noi valori : de exemplu, în Uniunea Europeană, coeziunea socială și incluziunea socială.
- b) *Realizabilitatea/Oportunitatea soluționării respectivei probleme*. Apariția resurselor de soluționare a unei probleme sau a unor noi oportunități de acțiune face ca respectiva problemă să devină manifestă. De exemplu, dezvoltarea capacităților de tratament medical face ca incidența bolilor tratabile să devină o problemă socială asumată. Dar și invers, lipsa accesului la serviciile de asistență medicală la o serie de tratamente face ca bolile respective să fie ținute în latență. Prin apariția unor oportunități – noi tehnologii, creșterea resurselor financiare pentru dezvoltarea unor servicii –, respectiva problemă poate deveni manifestă sau chiar centrală.
- c) *Creșterea tensiunilor asociate, explozii ale efectelor negative ale respectivei probleme sociale*. De exemplu, explozii distructive sociale, revoluții, revolte, mișcări sindicale care nu pot fi soluționate prin negociere/parteneriat ; inundațiile masive pun în prim-plan nevoia de regularizare a cursurilor apelor. Cutremurele de amploare accentuează nevoia consolidării clădirilor și a introducerii unor condiții de securitate în construcții. Apariția unor factori cu efecte distructive importante – sărăcia și excluziunea socială, amenințarea războiului, mai ales a războiului nuclear, terorismul politic – face din acestea probleme manifeste, putând chiar să ocupe poziții centrale. Acumularea unor tensiuni în legătură cu respectivele probleme duce deci la creșterea voinței de a acționa : trecerea lor din potențial în latent, apoi în manifest și chiar în starea de centralitate.
- d) *Oportunități de zguduire a blocajelor de sistem*. Alegerile politice au făcut ca aspirația difuză de soluționare a unor probleme să fie pusă în atenția publică. Este avantajul opoziției de a veni cu promisiunea unor programe accentuate de soluționare a unor probleme. Dar și partidul de guvernământ se poate simți liber să depășească rezistențele interne datorită apariției presiunilor interne sau externe ale unor factori care au poziții de putere : instituțiile internaționale care condiționează acceptarea autorității lor de avantaje internaționale (FMI, Banca Mondială, Uniunea Europeană) sau mișcări populare puternice.

- e) *Creșterea presiunilor interne*. Mass-media reprezintă un factor foarte important de presiune. Organizațiile nonguvernamentale – sindicatele, asociațiile patronale sau profesionale, cultele – pot exercita, de asemenea, presiuni de trecere a unor probleme în stare manifestă.

**Teorema 2:** Trecerea unei probleme dintr-un stadiu preliminar în unul superior se produce datorită accentuării unor efecte adverse, creșterii presiunilor interne/externe, apariției unor noi oportunități de acțiune pentru soluționarea respectivei probleme.

### **Condițiile evoluției descendente a unei probleme sociale**

Observăm empiric faptul că gradul de centralitate a unei probleme sociale nu durează, involuând spre o stare manifestă secundară sau chiar de latență. Centralitatea unei probleme sociale este strict limitată în timp. Poate că o asemenea situație este relativ evidentă. Mai puțin de explicat este faptul că multe probleme sociale involuează de la starea manifestă la cea latentă, adică de la starea de obiectiv de soluționat, aflat în atenția colectivității, la una de pasivitate, chiar de demoralizare – „Ar fi bine, dar ce se poate face? Nu se prea poate face nimic” – mai rar, chiar la starea de potențialitate. Se pot menționa următorii factori care produc involuția unei probleme sociale :

- a) *o problemă este soluționată total sau parțial*. În primul caz, evident, problema dispare cu totul. O asemenea situație este mult mai rară. Mai frecvent este ca respectiva problemă să fie soluționată într-o măsură semnificativă. În această situație, scade presiunea pentru soluționarea ei. Ceea ce se întâmplă este că, fiind în mare măsură soluționată, ea scade ca prioritate. Dacă participarea școlară la nivelul obligativității atinge un nivel satisfăcător, se mai poate acționa pentru lichidarea neparticipării școlare, dar aceasta nu rămâne prioritară sau importantă ; în aceste condiții, ea trece în latență ;
- b) *acțiunea de soluționare a unei probleme se izbește de rezistențe structurale ale sistemului*. Soluționarea unor probleme se poate izbi de rezistența unui sistem instituțional sau unor aranjamente structurale. Este cazul problemei „corupției” care, deși rezultatele acțiunii sunt modeste, se menține în țara noastră în atenția publică mai mult datorită presiunilor Uniunii Europene ;
- c) *soluționarea problemei contravine unor valori susținute de forțe sociale importante sau intereselor unor grupuri puternice*. Un exemplu este problema dramelor generate de nașterile nedorite. Soluționarea acesteia poate fi blocată de disputa dintre „pentru libertatea de alegere” versus „pentru viață” referitoare la controlul nașterilor. Sau conflictul dintre presiunea adoptării unor măsuri severe contra amenințării terorismului și valoarea libertăților individuale. Din acest motiv, pentru ca o problemă să revină în atenția publică, este nevoie de acumularea unor tensiuni și efecte adverse care pot înfrânge rezistențele ;
- d) *rezistențe provenite din costul acțiunii de soluționare a respectivei probleme ;*
- e) *o altă problemă explodează ca importanță, ocupând un loc central și trecând alte probleme în stare manifestă/latentă*.

**Teorema 3:** Ascensiunea unei probleme sociale în poziția de centralitate împinge pe cea care ocupa această poziție în poziții inferioare.

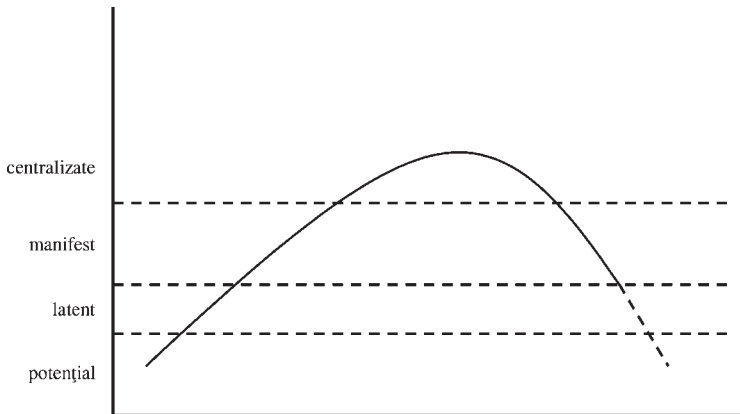
Această teoremă se bazează pe o anumită evidență empirică. Argumentul care o sprijină este următorul : o problemă de o importanță majoră mobilizează masiv resursele, trecând celelalte probleme în stadiile inferioare. Cu cât problema din centralitate este

mai importantă, cu atât celelalte sunt trecute spre latență. Situațiile de urgență – război, catastrofe naturale – prezintă cazuri evidente.

- f) *efortul de soluționare a problemei are rezultate nesatisfăcătoare*. Posibilitățile de a reduce problema se epuizează, efortul continuu nemaiducând la rezultate semnificative. În această situație, problema se retrage din centralitate, trecând în stare manifestă sau chiar în latență. Aceasta este situația cea mai frecventă.

**Teorema 4:** O problemă socială plasată în centralitate/manifestă, după ce își epuizează capacitatea de a fi redusă semnificativ prin efort, este trecută spre latență.

La criza financiară a statului bunăstării se adaugă și o criză a tentativei de a pune politicile sociale pe baze raționalist-științifice. Această criză a luat forma unei noi orientări influente, atât în filosofie, cât și în științele sociale: *postmodernismul*. Haralambos și Holborn (2004, p. xiii) identifică în gândirea sociologică actuală o conectare interesantă între starea de spirit postmodernistă caracteristică societăților occidentale și noua atitudine față de ideea de schimbare prin proiectare științifică. Ei estimează că sursa acestei orientări o reprezintă pierderea credinței în știință și tehnologie, scepticismul față de beneficiile planificării raționale, față de eficiența organizațiilor rațional-birocratice de a satisface nevoile umane. Postmodernismul exprimă pierderea încrederii în marile teorii politice care pretind că sunt capabile să îmbunătățească societatea.



**Figura 1.** Dinamica unei probleme sociale (linia punctată sugerează o tendință posibilă)

**Teorema 5:** Legea „golul atrage plinul”: scoaterea unei probleme din poziția de centralitate tinde să atragă în această poziție o altă problemă.

Cu alte cuvinte, poziția de centralitate tinde să nu rămână niciodată neocupată.



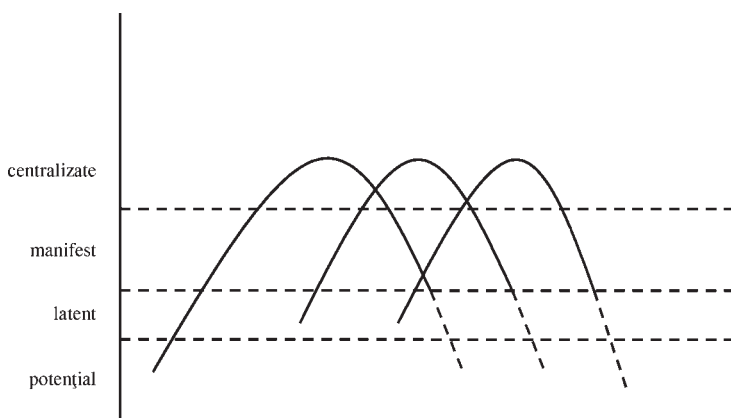


Figura 2. Dinamica problemelor sociale

## Manipularea problemelor sociale

Este necesar să examinăm o nouă întrebare : în ce măsură este conștiința colectivă capabilă să realizeze o diagnoză adecvată a problemelor sociale ?

Se pot identifica două tipuri de probleme sociale : *problemă-stare* (război, cataclisme, conflicte, căderea economiei etc.) și *problemă-cauză* (factorii care produc ori sunt responsabili de starea respectivă). Problemele-stare sunt conștientizate, de regulă, adecvat : epidemiile, criza economică, conflictele sociale. Nici acestea nu sunt toate „vizibile” pentru colectivitate – de exemplu, anumite procese de poluare.

Problemele-cauză sunt mai puțin evidente pentru conștiința comună, ele implicând procese cognitive de analiză causală. Din acest motiv, colectivitatea își poate imagina probleme sociale iluzorii, false : lipsa ploii este evidentă pentru populație ; pedeapsa divină pentru degradarea moravurilor poate fi considerată de comunitate drept cauză a problemei. Din acest motiv, definirea problemelor-cauză face parte din ideologia colectivității, așa cum o definea Engels : „imaginarea unor cauze false” din cauza incapacității cognitive de a identifica alte cauzele decât cele reale. Pe fondul unui deficit de cunoaștere a cauzelor, formularea problemelor-cauză poate deveni instrument al *manipulării* de către actorii sociali. În această ipostază, formularea problemelor-cauză face parte din *ideologie*, în ipostaza sa de instrument de luptă politică.

De regulă, pe un fond general de criză, de insatisfacție față de starea economiei, a crizei instituțiilor sociale, a conflictelor sociale, în lupta pentru putere pot fi utilizate masiv formulări distorsionate ale unor probleme-cauză. Asemenea formulări distorsionate pot constitui un important mecanism de deturnare a atenției cauzelor reale, dar și un mecanism de absorbție a incertitudinii în jurul profundelor frustrări și temeri colective.

Formularea problemelor-cauză au deci adesea o funcție compensatorie, oferind o relaxare a stresului social, prin identificarea unor cauze și indicarea unor direcții de acțiune, în speranța că problemele-situație vor fi eliminate. Definirea problemelor-cauză reprezintă un răspuns funcțional la insatisfacția amorfă a colectivității. De aici și receptivitatea diferitelor explicații, în lipsa altora mai ușor de înțeles. Iată câteva exemple.

Isteria identificării vrăjitoarelor care a cuprins secole în situații de criză este un caz paradigmatic. Un alt exemplu este antisemitismul ideologiei hitleriste. Criza profundă care a cuprins Germania după primul război mondial, accentuată de criza economică din 1929-1933,



a generat o stare colectivă de anxietate și frustrare. Era nevoie de identificarea problemelor-cauză cu care se confrunta societatea germană. Evreii, țiganii, amestecul raselor sunt promovate drept cauzele crizei sociale. Soluția, care decurgea dintr-o astfel de definire, era purificarea rasială și, în mod special, suprimarea evreilor, a țiganilor și a slavilor. Limitarea „spațiului vital” a fost o altă definiție a problemei-cauză, soluția fiind expansiunea militară.

În anii '90, considerarea „neocomuniștilor și a securiștilor” drept cauză a eșecurilor tranziției pare să fie de același tip. În lupta politică împotriva FSN/PSDR/PSD, compus, în fapt, din mulți tehnocrați, tema „neocomuniștilor/cripto-comuniștilor/securiștilor” a fost utilizată din plin. Am discutat în altă parte pe larg despre factorii explicativi ai dificultăților tranziției (Zamfir, 2004). Pe de altă parte, lupta împotriva corupției pare să cadă parțial în aceeași categorie.

Aș avansa aici o explicație posibilă a unui fenomen pe care specialiștii estimează că este greu de explicat: răsturnarea opțiunilor electorale în ultimele săptămâni de dinainte de alegerile din 2004. În cazul în care, cu câteva săptămâni înainte de alegeri, PSD și Adrian Năstase prezentau un suport electoral confortabil, greu de atacat, un eveniment important care să fie responsabil de o asemenea schimbare nu era așteptat. Această răsturnare pare să se fi datorat exclusiv strategiei lui Băsescu. El a dramatizat criza, a acuzat puternic PSD, a promovat centralitatea problemei corupției. Această problemă, definită drept corupție la vârf, nu părea să fie prea importantă pentru populație. Nu aceasta era motivația opțiunilor electorale. Mai degrabă, ea a provocat o relansare a multiplelor insatisfacții, mai ales privitoare la „mica” corupție și birocrația excesivă, care s-au canalizat spre responsabilitatea PSD, deși discursul lui Băsescu nu pare să fi oferit un program pozitiv foarte atractiv. El a oferit mai degrabă o atitudine: promisiunea luptei împotriva corupției, a unei schimbări nedefinite și, în special, afișarea unui comportament dinamic și hotărât. Nu programul și nici obiectivele propuse – lupta împotriva corupției – au constituit cauza schimbării atitudinilor electorale, ci promisiunea unor acțiuni de schimbare, deși echipa care urma să vină nu prezenta o vizibilitate pozitivă, ci chiar un trecut înnegurat. Ulterior, incapacitatea de a face pași sesizabili de schimbare, dublată de interese, a făcut ca problema centrală – corupția – să părăsească treptat poziția de centralitate, alte ținte fiind avansate în această poziție: lupta de schimbare a președinților Camerei Deputaților și Senatului, înlocuirea sistemului bicameral cu unul unicameral, deconspirarea Securității, condamnarea comunismului etc.

**Teorema 6:** Pe un deficit de cunoaștere a cauzelor problemelor-stare, formularea problemelor-cauză poate deveni instrument al manipulării de către actorii sociali, un instrument de luptă politică, dar și un mecanism de absorbție a incertitudinii în jurul profundelor frustrări și temeri colective.

## Metode de analiză a problemelor sociale

Nu există o metodologie coerentă de analiză a problemelor sociale, deși sunt unele elemente ale acesteia. Este nevoie de o structurare a metodelor deja existente de analiză a problemelor sociale.

Metodologia cercetării trebuie să aibă mai multe paliere.

1. *Diagnoza problemei potențiale/actuale* – în diagnoza problemei potențiale/actuale intră mai multe niveluri de analiză:

a) *identificarea problemei* – delimitarea unui fenomen/proces care, actual sau potențial, afectează, într-un fel sau altul, viața colectivității, devenind o problemă pentru aceasta;

- b) *determinarea magnitudinii problemei* – pentru aceasta sunt utilizați *indicatori* care oferă o imagine a problemei-stare : indicatori ai stării de sănătate, ai economiei, ai delincvenței, ai poluării, ai nivelului mortalității infantile, ai gradului de satisfacție/insatisfacție ;
- c) *factorii determinanți ai dinamicii problemei sociale*: este importantă identificarea factorilor, a condițiilor și a situațiilor care generează constituirea și dinamica respectivei probleme.

După cum se observă, o asemenea analiză are în vedere fenomene și procese detectabile cu mijloace obiective la un palier obiectiv, independent de palierul conștiinței. Acest palier cuprinde, de asemenea, evidențierea problemelor-cauză : factorii, condițiile care generează problemele-stare. Sunt incluse aici teorii explicative ale fenomenelor negative problematice. O asemenea analiză conferă instrumentul predicției apariției problemelor sociale și a dinamicii lor.

2. *Diagnoza conștientizării problemelor sociale* : după cum s-a văzut, conștientizarea problemelor reprezintă un palier esențial al dinamicii problemelor sociale. Acestea nu sunt simple epifenomene, reflecții mai mult sau mai puțin adecvate, ci o parte crucială a dinamicii sistemelor sociale.

Analiza problemelor sociale include obligatoriu estimarea colectivă a problemei-stare : existența percepută a ei, estimarea dată de colectivitate a dimensiunilor acesteia și a gravității ei, poziția ocupată în sistemul de priorități. O asemenea analiză va trebui să identifice poziția problemei-stare : potențială (nu există o conștientizare a ei), latentă, manifestă, centralitatea ei. Stările subiective colective asociate trebuie identificate : atitudine pasivă de resemnare față de problemă, motivația/voința de a acționa.

Trebuie luată în considerare aici și *diversitatea conștientizării problemelor sociale* : unele grupuri/segmente sociale o consideră ca o problemă, altele o ignoră sau nu o văd ca pe o problemă socială. Importanța/Centralitatea problemei variază în conștiința diferitelor grupuri.

O atenție specială trebuie acordată formulărilor „problemelor-cauză” de către actorii sociali și funcțiilor acestor formulări.

Pentru analiza prezenței în conștiința colectivă a problemelor sociale sunt utilizate metode ca sondajele de opinie, scalele de atitudine, focus-grupurile, dar și analizele de conținut (presă, discurs politic).

3. *Analiza activității colectivității de a face față problemelor sociale* : în primul rând trebuie făcută o listă cu *activități/soluții practicate* de colectivitate ; în al doilea rând, este necesară *evaluarea* eficacității/eficienței soluțiilor practicate.

4. *Identificarea unor noi soluții la problemele sociale* : analiza problemelor sociale nu trebuie să se mărginească doar la identificarea și explicarea lor și a acțiunilor practicate de colectivitate. Este importantă și adoptarea unei orientări constructive. Sociologia trebuie să contribuie la producerea unor noi soluții, la selectarea lor, pe baza *preevaluării* acestora, la *implementarea și corectarea* lor. Contribuția la creșterea capacității colectivităților de înțelegere a problemelor sociale și de *evaluare* a soluțiilor adoptate influențează mult și creșterea capacității de dezvoltare socială.

## Componentele/Fazele procesului dezvoltării sociale

În continuare voi introduce o serie de concepte-cheie ale paradigmei dezvoltării sociale și, totodată, fazele procesului de dezvoltare socială.

*Prima fază : identificarea și diagnoza problemei sociale ; estimarea voinței colectivității de a acționa pentru soluționarea acesteia.*

*Faza a doua : identificarea obiectivelor de dezvoltare, formulate în conștiința colectivă, în demersul actorilor sociali, sau propunerea unor noi obiective.* Societățile actuale sunt tot mai mult orientare spre programe de dezvoltare socială. Se produce o multiplicare a obiectivelor de dezvoltare.

*Faza a treia : identificarea soluțiilor practicate/propuse în discuțiile colective ; formularea unor soluții alternative și preevaluarea lor.* În această fază, inevitabil, cristalizarea dezvoltării sociale ca obiectiv a pus imediat problema modalității de atingere a acestuia – soluții/strategii de acțiune. Cazul sociologiei românești este sugestiv pentru această fază. Inițial, căutarea soluției la problema socială a fost comportamentul tipic de căutare a soluției pe schema „problemei cu soluție unică”<sup>2</sup>. Reforma, ca mijloc de atingerea a obiectivului dezvoltării, a fost centrată pe formularea soluției care s-a prefigurat a fi adecvată. Este tipică perioada anilor '90 a tranziției în România. Fiecare program de schimbare, fără o examinare a adecvării lui și, cu atât mai puțin, explorarea alternativelor, este declarat a fi *Reforma*. Un exemplu : introducerea unor manuale școlare alternative, fără examinarea procedurii de selecție a acestora, a fost declarată drept substanța Reformei, rezultatul fiind o depreciere accentuată a calității programelor și confuzii procedurale. Este interesantă opacitatea la explorarea alternativelor tipică primei faze a tranziției. În ultimele decenii, din multiple surse, s-a deschis o nouă perspectivă a epistemologiei problemelor cu soluții multiple. Se poate remarca începutul dezvoltării capacității de a formula alternative. O presiune pentru căutarea unor alternative a fost generată de însuși ciclul de adoptare a unei soluții, implementare a ei și eșecul/conștientizarea limitelor acesteia. Eșecul unei soluții, într-un mediu de cunoaștere suficient de avansat, capabil să formuleze alternative, a dus la dezvoltarea unei noi tematici : *construirea unor alternative*. Explozia alternativelor și nevoia adoptării unei soluții din mulțimea soluțiilor alternative a dramatizat nevoia dezvoltării unor tehnici de preevaluare : *preevaluarea alternativelor*. Așa a apărut o nouă paradigmă de analiză compusă din concepte ca : *eficacitate, cost, eficiență cost/beneficiu, efecte secundare/perverse* (Zamfir, 1998/2005). Pentru a alege/decide trebuie să se compare alternativele, acestea să fie ierarhizate și, apoi, să se aleagă. Analiza are ca misiune în această fază evaluarea soluțiilor ca instrument al alegerii/deciziei. În primele etape ale analizei problemelor sociale, atenția se concentrează asupra alegerii unei soluții, iar aplicarea acesteia nu pare a fi problematică. Tot mai mult soluțiile iau forma unor *programe de acțiune*. Etapa imediat următoare este centrarea pe dezvoltarea tehnicilor de management al programelor sociale.

*Faza a patra : dezvoltarea unor strategii de acțiune.* Soluțiile simple par tot mai mult să fie insatisfăcătoare pentru abordarea unor probleme de mare complexitate. Încep să se pună tot mai des probleme de genul : cum să relansezi o economie subdezvoltată, cum să minimizezi corupția și sărăcia etc. Aici nu există soluții simple, ci „direcții de acțiune”. S-a conturat un nou *concept-direcție* de dezvoltare a construcției sociale : *strategia*. Strategia este o direcție globală de acțiune : de exemplu, disputa dintre neoliberalism și

2. Epistemologia problemelor cu soluție unică/epistemologia problemelor cu soluții multiple este dezvoltată în lucrarea *O analiză critică sociologică a tranziției* (Zamfir, 2004).

social-democrație. Social-democrația consideră că reducerea sărăciei trebuie realizată, complementar cu creșterea economică și dezvoltarea unui sistem de protecție socială, atât prin suport cu beneficii financiare al celor în nevoie, prin ridicarea celor cu venituri mici la un nivel minim decent, cât și prin instrumente active de îmbunătățire a capacității lor de a produce veniturile pentru un standard decent de viață. Neoliberalismul a adoptat o altă strategie: scăderea cheltuielilor sociale publice prin reducerea taxelor și contribuțiilor sociale va motiva relansarea economiei, care, la rândul ei, va oferi mai multe locuri de muncă, reducând, astfel, sărăcia. Totodată, prin reducerea beneficiilor sociale, se va accentua motivarea „sărăcilor” pentru a face eforturi mai mari să iasă din sărăcie.

Activitatea tot mai insistentă de dezvoltare a unor strategii ridică o nouă problemă : *preevaluarea* acestora. Se poate înregistra un proces de dezvoltare a capacității de preevaluare a strategiilor, diferită prin complexitatea de preevaluare a soluțiilor punctuale. Preevaluarea strategiilor are în vedere în mod special :

- Se atinge sau nu obiectivul global ?
- Sunt efecte laterale/secundare pozitive sau negative/perverse ale strategiei ?
- Care este costul implementării strategiei : e acest cost acceptabil și, mai ales, sustenabil ?

Un exemplu este strategia de a lansa programe de mobilizare a membrilor unor colectivități sărace pentru realizarea unor obiective de dezvoltare economică și socială : crearea unor întreprinderi economice viabilă, lucrări de infrastructură, dezvoltarea unor instituții/servicii sociale. Pe lângă aceste obiective, strategia poate avea și efecte (impact) secundare/laterale : creșterea solidarității sociale, a capacității de acțiune colectivă, a ceea ce mulți numesc „capital social”.

*Faza a cincea : operaționalizarea strategiei într-un plan de acțiune.* Strategia, ca direcție globală de acțiune, de formulare a principiilor care stau la baza opțiunii, nu conține măsurile concrete, în orizonturi de timp specificate și responsabilități. Un nou concept a ocupat un loc important în paradigma dezvoltării sociale : *planul de acțiune*. Planul de acțiune reprezintă o operaționalizare a strategiei prin formularea unei pluralități de obiective/subobiective care, împreună, să ducă la atingerea obiectivului global, stabilirea fazelor de acțiune, a termenelor de realizare și a responsabilităților. Subobiectivele sunt întinse pe perioade de timp, cu *ținte intermediare*. Exemple : *Strategia anti-sărăcie* adoptată în 1998 de Comisia prezidențială anti-sărăcie nu a fost operaționalizată sub forma unui plan de acțiune, rămânând la nivelul de direcție de acțiune și principii ; *Planul anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale*, adoptat în 2002 de către guvern, este, într-o oarecare măsură, o operaționalizare a opțiunilor strategice ; *Raportul asupra obiectivelor mileniului trei*, promovat de UNDP și realizat de fiecare țară în parte, este un exemplu de plan de acțiune, doar cu obiective, subobiective și ținte de atins în orizonturi date de timp ; acest plan ar trebui să fie convertit în obiective de realizat de către instituțiile relevante : sănătate, educație, finanțe.

*Faza a șasea : implementarea planurilor de acțiune.* Planurile care operaționalizează strategiile au un grad ridicat de complexitate : conțin o mulțime de subobiective, activități/programe, antrenează comunități, instituții, organizații, grupuri sociale, persoane. În ultimii ani societatea noastră s-a confruntat cu o experiență frustrantă : se elaborează strategii și planuri de acțiune. Procesul de elaborare a acestora poate fi deosebit de complex, antrenând mulți specialiști, instituții, organizații. Odată elaborate și adoptate, multe dintre ele rămân nerealizate, fiind „uite în sertare”. Și strategiile/planurile cunosc o dinamică similară cu cea a problemelor sociale. Momentele de criză activează voința de acțiune. Dezvoltarea unei strategii/a unui plan este un răspuns la presiunea de acțiune. Elaborarea și adoptarea acestora relaxează presiunea de acțiune. La aceasta se adaugă dificultățile de implementare, de acțiune efectivă, fapt care duce la „uitarea” strategiei/planului. Din acest motiv, *implementarea* planului necesită tehnici speciale. Iată câteva dintre ele :

- câștigarea suportului pentru implementarea planului : al instituțiilor implicate, al segmentelor sociale implicate, al colectivității ;
- mobilizarea resurselor financiare necesare : cele publice, dar și cele non-publice ;
- implementarea planului în activitatea instituțiilor implicate : în planurile lor de acțiune, sub forma unor obiective specifice acestor instituții care să convertească obiectivele planului ;
- motivarea participării la aplicarea planului – interiorizarea planului la nivelul instituțiilor, organizațiilor, indivizilor.

*Faza a șaptea : monitorizarea implementării planului.* Implementarea planului reprezintă o mulțime de acțiuni ale actorilor implicați. Aceștia pot avea motivații diferite, interese convergente sau divergente, priorități proprii. De aceea, nu este suficient „să dai sarcini”, ci trebuie să urmărești continuu realizarea acestora. Acest tip de control este desemnat tot mai mult prin termenul *monitorizare*. Monitorizarea în acest caz nu evaluează „rezultatul” acțiunii, ci „procesul”. Se presupune că se va realiza obiectivul dacă se aplică prevederile planului într-un mod corect. *Rapoartele de monitorizare* au mai multe funcții. În primul rând, se asigură aplicarea planului pentru a se realiza, *prin aplicarea acestuia*, obiectivul propus. În al doilea rând, se asigură orientarea continuă a actorilor implicați pentru a acționa în direcția conținută în plan. Se creează, astfel, o conștientizare și o interiorizare a obiectivului. Actorii individuali și colectivi, instituțiile interiorizează obiectivul/planul și creează o *cultură a orientării spre dezvoltare*. Monitorizarea poate asigura implementarea cu succes a planului, dar nu neapărat realizarea obiectivului global propus. Aceasta depinde nu numai de aplicarea consecventă a planului, ci și de calitatea strategiei/planului. Riscul monitorizării este crearea unei anumite rigidități a acțiunii, o deschidere insuficientă față de critica opțiunii strategice/a planului și explorarea alternativelor.

*Faza a opta : monitorizarea dinamicii problemei sociale.* Implementarea strategiei/planului determină dinamica respectivei probleme sociale/realizarea obiectivului propus. Se adaugă și intervenția altor factori. Este deci necesară o monitorizare *in sine* a dinamicii problemei, căutându-se, totodată, să se identifice contribuția strategiei/planului de acțiune, dar și a intervenției altor factori.

*Faza a noua : evaluarea strategiei/planului.* Conceptul de *evaluare* deschide un alt tip de analiză : strategia/planul este analizat în raport cu soluționarea problemei care a declanșat acțiunea/realizarea obiectivului propus. Evaluarea reprezintă deci o estimare a eficienței globale a acțiunii sociale. Evaluarea impune identificarea factorilor responsabili de eventualul eșec sau de eficacitatea scăzută. Cauzele pot fi : deficiențe în operaționalizarea strategiei – în acest caz, este nevoie de revederea planului în perspectiva strategiei –, în implementarea planului – se revede modul de implementare a acestuia – sau în realizarea sa de către actori – se identifică deficiențele prin monitorizare și se revede motivarea actorilor ; în fine, poate că strategia este responsabilă și, în acest caz, se reconsideră strategia, se caută alternative.

Evaluarea trebuie făcută în toate fazele, dar într-un mod specific. Înainte de adoptarea strategiei, se face o preevaluare. Pe parcurs, se urmărește continuu eficacitatea potențială a strategiei, eventualele deficiențe de implementare a acesteia pentru corecție, explorarea continuă a alternativelor. Evaluarea finală – la sfârșitul unui ciclu de acțiune – este esențială pentru a se evita risipa efortului pe căi probate a fi slab eficiente sau chiar ineficiente.

*Faza a zecea : reevaluarea problemei sociale/a obiectivelor de dezvoltare.* Sunt ele corect diagnosticate ? Sunt prioritățile stabilite corect și susținute ?

După cum se vede, procesul dezvoltării sociale are un caracter *ciclic*, cu reveniri în fazele anterioare pentru a include un mecanism de feedback și corecție.

## Bibliografie

- Forsyth, Tim (coord.), 2005, *Encyclopedia of International Development*, Routledge, Londra, New York.
- Ginsberg, Leon, 1996, *Understanding Social Problems, Policies, and Programs*, University of South Carolina Press, Columbia.
- Haralambos, Michael ; Holborn, Martin, 2004, *Sociology : Themes and Perspectives*, Collins, Londra ; [www.haralambosholborn.com](http://www.haralambosholborn.com).
- Sen, Amartya, 2004, *Dezvoltarea ca libertate*, Editura Economică, București.
- Zamfir, Cătălin, 1977, *Strategii ale dezvoltării sociale*, Editura Politică, București.
- Zamfir, Cătălin, 1998, *Structurile gândirii sociologice*, Editura Politică, București.
- Zamfir, Cătălin, 2004, *O analiză critică a tranziției. Ce va fi „după”*, Editura Polirom, Iași.
- Zamfir, Cătălin, 2005, *Spre o paradigmă a gândirii sociologice*, Editura Polirom, Iași.
- Zamfir, Cătălin ; Chelcea, Septimiu ; Mărginean, Ioan ; Ștefănescu, Ștefan, 1980, *Dezvoltarea umană a întreprinderii*, Editura Academiei, București.
- Zeletin, Ș., 1925/1991, *Burghezia română. Originea și rolul ei istoric*, Editura Cultura națională, București.

## **Controverse asupra dezvoltării sociale: puncte de vedere în sociologia românească**

Maria Larionescu

Istoria sociologiei românești (1848-1948) îi oferă cititorului contemporan un portofoliu bogat de idei, concepte, teorii asupra dezvoltării sociale semnificativ din unghiul de vedere a ceea ce sociologul elvețian Giovanni Busino numea „permanența trecutului” în cunoașterea științifică. Cunoașterea istoriei disciplinei facilitează reconstrucția actuală a sociologiei dezvoltării sociale printr-o „critică din trecut”, care îmbogățește conținutul empiric al teoriilor actuale prin extinderea faptelor relevante pentru generalizările teoretice. Spațiul istoriei sociologiei românești oferă diagnoze semnificative asupra stării societății românești și strategii de dezvoltare socială caracterizate prin diversitate, caracter problematic, contextualitate, relevanță istorică și contemporană.

*Cum apare societatea românească din perioada 1848-1948 în diagnozele și proiectele de dezvoltare ale sociologilor ?*

Percepția sociologilor asupra societății apare condiționată de configurația socioistorică a societății românești și de zestrea teoretică care a stat la baza evaluărilor lor.

Societatea românească a fost diagnosticată în chip unitar, pentru prima și, după unii, singura dată de către fondatorii sociologiei românești – generația pașoptistă, în programele revoluției de la 1848. La jumătatea secolului al XIX-lea principatele române erau etichetate, fără drept de apel, drept întârziate cu două sau trei secole față de Occidentul european, cu structuri sociale medievale și cu o mentalitate arhaică, premodernă. Elitele pașoptiste au sesizat cu limpezime faptul că regimul juridic al proprietății funciare feudale, exprimând „nonsensul devălmășiei țărănești, care implica negarea însăși a dreptului lor (atât a «bonju-riștilor», cât și a boierimii mari) de viitori proprietari deplini” (Stahl, 1938, pp. 574-575), alături de dominația națională, explicau starea precară, de înapoiere social-economică și culturală a țării. Cei dintâi sociologi au fost sensibili la somația momentului și, în ciuda orientărilor lor teoretico-ideologice diferite, au adoptat, unitar, o strategie de dezvoltare definită ca proces de modernizare a tuturor structurilor sociale, economice și politice, „reglarea” dezvoltării demografice, impulsivitatea avansului culturii naționale. Fondatorii pașoptiști ai sociologiei și urmașii lor au provocat cea mai spectaculoasă dezbateră asupra dezvoltării societății întârziate românești, cunoscută ca *disputa asupra formelor fără fond*.

### **Dezvoltarea socială ca proces de modernizare: disputa asupra „formelor fără fond”**

Generația pașoptistă conferă conceptului de *dezvoltare* sensul de modernizare, adică de tranziție de la societatea tradițională premodernă la societatea capitalistă modernă prin crearea unei piețe capitaliste cu ajutorul capitalului străin și prin împrumut cultural (instituții, valori, comportamente) din țările avansate.



## Proiectul revoluționar pașoptist

Primul efort deliberat al întemeietorilor sociologiei românești – generația pașoptistă – de a edifica un model al dezvoltării societății românești ca proces de modernizare este cuprins în programul revoluției de la 1848 („Proclamația de la Islaz” și „Dorința partidei naționale din Moldova”), izvorât direct din principiile Revoluției Franceze.

Acesta cuprindea revendicări care solicitau schimbări structurale moderne : autonomia puterilor și precizarea rolului statului, responsabilitatea miniștrilor, autonomia locală, desființarea robiei, abolirea boierescului (iobăgiei), împrumptarea țăranilor, votul universal, egalitatea drepturilor politice, încurajarea comerțului și a industriilor (Lovinescu, 1924/1972, pp. 117-118, 140-144). Valorile care susțin aceste programe exprimă raționalitatea capitalistă a muncii eficiente caracteristică liberalismului economic și politic : proprietatea privată, individul, libera concurență, economia de piață, societatea civilă, separația puterilor – adică marile valori liberale susținute de Locke, Hume, Montesquieu, Tocqueville (Tănase, 1995, p. 3). Perioada de înflorire a acestor principii, de metamorfoză a lor în practici sociale a fost relativ scurtă, de circa trei decenii. Ea coincide cu începuturile „erei burgheze” în România, de la 1828 la 1866 (Zeletin, 1925/1991, p. 48-99).

## Scurt inventar al schimbărilor declanșate de procesul de modernizare

Începuturile revoluției burgheze în România semnifică transformări în structura social-economică, politică și culturală a societății agricole primitive, declanșate de un agent social nou – burghezia apuseană – și apoi desăvârșite împreună cu „nou-născuta” burghezie românească. Expresia condensată a acestor schimbări este dată de *construcția mercantilismului* în societatea românească. Cele mai spectaculoase transformări mercantile generate de programul pașoptist sunt Unirea Principatelor, Reforma Rurală, Constituția liberală, Independența de Stat, Regatul, Statul național unitar. Mișcările pașoptiste, scria cu pătrundere Ilie Bădescu (1988, p. 249), vor impune două idei fundamentale : ideea liberală și ideea democratică. Mecanismele schimbărilor sunt strâns legate de nevoile de expansiune ale capitalismului apusean, care îl împing spre piețele țărilor agricole aflate, la începutul secolului al XIX-lea, în plin Ev Mediu. Burghezia apuseană uzează de două „arme” redutabile pentru disoluția vechiului sistem social : cumpărarea unor produse agricole cu prețuri ridicate și oferirea unor produse manufacturate la prețuri scăzute (Zeletin, 1925/1991, p. 64). Rezultatul este spectaculos : în circa trei decenii proprietarii funciari sunt „smulși” din raporturile lor patriarhale și „siliți să lucreze după trebuințele capitalismului” (Zeletin, 1925/1991, p. 65.) ; economia naturală devine tot mai mult o economie de schimb ; vechile meserii și ocupații cad pradă concurenței străine ; sporirea relațiilor de schimb duce la stimularea tendinței de extindere a suprafețelor cultivate pentru piață și, „ca o consecință firească, la creșterea valorii pământului” și a aspirației de a-l preface în proprietate privată individuală. Credibilitatea acestor evaluări poate fi sporită de analize statistice efectuate de economiști prestigioși, cum sunt cele întocmite de Nicolas Soutzo, I. Brezoianu, C. Băicoianu. Plecând de la statisticile întocmite de aceștia, Ștefan Zeletin prezintă un tablou foarte convingător al schimbărilor structurale produse în societatea românească după liberalizarea comerțului (Adrianopole, 1929) : dacă în 1831 nu se găsea în Țara Românească nici măcar cantitatea de grâu necesară pentru a umple două corăbii, în 1837 se puteau încărca 700 de vase cu cereale pentru export. Creșterea



comerțului a dus rapid la sporirea suprafeței cultivate de peste cinci ori. Consecința imediată a acestei schimbări este creșterea valorii pământului, unealtă redutabilă de distrugere a vechiului regim cu proprietatea sa uzufructuară (Zeletin, 1925/1991, p. 67).

Acest proiect de factură raționalist-liberală a început opera de modernizare prin apariția în cadrul societății românești a câtorva fenomene noi : a) nașterea burgheziei românești, denumită în epocă clasa boiernașilor comercializați sau a micilor boieri agrarieni, apărători ai principiilor liberale și interesați de negoțul cu produse agricole ; b) geneza unor practici sociale moderne, precum producții agricole pentru schimb, extinderea circulației mărfurilor, „plămădind pas cu pas o nouă bază de forță socială : capitalul” (Zeletin, 1925/1991, p. 71) ; c) instituirea practicii cămătăriei, care, alături de capitalul comercial, a îndeplinit funcția de distrugere a economiei de subzistență și de ruinare a vechii clase a nobilimii.

Sociologii care au urmat generației pașoptiste și îndeosebi cei ai epocii interbelice au avut de explorat o societate diferită, mult mai diferențiată, cu o plajă diversificată de urgențe – pe scurt, o societate mai problematică decât antecesorii lor. Societatea de la finele secolului al XIX-lea și prima jumătate a secolului XX se prezenta ca un spațiu de tranziție de la vechea ordine patriarhală la ordinea capitalist-mercantilistă și începuturile capitalismului financiar, sărind peste faza liberalismului. Schimbările de natură mercantilistă au făcut breșe în societatea autarhică, după cum am văzut mai sus, cu tot cortegiul de efecte sociale, economice, psihologice neanticipate și nedezirabile ale tăvălugului transformărilor : dislocarea unor structuri patriarhale, ruinarea industriei casnice țărănești, decăderea meseriașilor urbani, al doilea servaj (neoiobăgia), politicianismul, pseudocultura etc. Era timpul unor evaluări ale procesului de modernizare cu ajutorul capitalului și instituțiilor străine. Circumstanțele erau de așa natură, că sociologii de la cumpăna secolelor nu mai erau presați de imperativul resimțit ca o somație a ieșirii din „barbarie” și a intrării în lumea civilizată (europeană), ca înaintașii lor, ci erau preocupați de o evaluare mai calmă, cuprinzătoare și riguroasă a căii parcurse pentru a imagina soluții de viitor. Ei aveau de răspuns la întrebări provocatoare care fie incriminau, fie susțineau eforturile pionierilor modernizării. Interogațiile cele mai frecvente priveau definirea căii de modernizare practicate de elita pașoptistă : poate fi considerată această modernizare ca o dezvoltare „normală”, adică de la fond (practici sociale, deprinderi, comportamente) spre forme (instituții, principii), sau o cale „artificială”, de la forme spre fond ? Alte întrebări vizau identificarea și evaluarea noilor structuri și instituții moderne cu prioritate în termeni de rezultate de succes ale proceselor de dezvoltare sau de patologii ale schimbărilor. După răspunsurile oferite, putem desprinde câteva tipuri de strategii ale dezvoltării sociale românești.

## Proiectul neoliberal etatist

Unul dintre cei mai prestigioși teoreticieni ai procesului formării și evoluției burgheziei românești a fost Ștefan Zeletin (1882-1934), care a elaborat o lucrare de referință pentru analiza teoretică a modernizării societății românești (1925/1991).

Analiza sa ține seama de contextul socioeconomic particular al societății europene și românești de după 1829, care a generat procese fundamentale ale dezvoltării sociale : sciziunea clasei boierești în boierii mari și cei mici (boiernași) și emergența burgheziei române ca clasă stratificată în grupul agrarienilor comercializați, grupul cămătarilor, birocrația și oligarhia politică. Teza pe care o susține și o validează Zeletin se referă nu la aserțiunea marxistă a luptei de clasă dintre boierime și burghezie, ci la *transformarea* vechii clase stăpânitoare prin sciziunea acesteia și prefacerea micii boierimi comercializate în burghezie.

În esență, este vorba despre *legitimarea* eforturilor de modernizare a societății românești de către burghezia încă *minoră* (ea își clădise doar *baza* economică cu sprijinul burgheziei apusene), nevoită să-și asocieze suporteri puternici în „forța centrală” – „oligarhie liberală”, centralizare administrativă, birocrație și militarism, în condițiile ruinării vechii clase stăpânitoare (Zeletin, 1925/1991, p. 94 și urm.). Veriga lipsă în mecanismul social al modernizării societății românești era clasa de mijloc puternică, independentă, suportul oricărui proces de raționalizare capitalistă (Popescu, 1995, pp. 18-30). Justificările transformărilor moderne într-un *spațiu social de tranziție*, în care vechile structuri au fost zdruncinate, iar noua clasă și așezămintele corespunzătoare erau insuficient de puternice pentru a prelua inițiativa conducerii sociale, nu puteau fi decât „procedurale”, adică expresii ale unei ordini *construite socialmente*. Iar a construi o ordine socială, așa cum susțin teoreticienii „modernității organizate”, înseamnă a introduce *convenții* cu privire la modul de a percepe fenomenele sociale, de a acționa în situații recurente și, totodată, a stabili *clasificări* ale fenomenelor care să îngăduie sporirea inteligibilității și controlul asupra vieții sociale (Wagner, 1994, p. 75-76). Or, unul dintre cei mai eficienți *factori de convenționalizare* este *statul*, împuternicit să impună criteriile de clasificare în societate, să definească situații recurgând la instituțiile sale: sistemul de învățământ obligatoriu, legislația, monopolul violenței. Nu se poate imagina modernizarea unei societăți, susțin teoreticienii acestui proces, atât timp cât grupuri relevante de persoane „deviază de la definițiile fenomenelor sociale cruciale” (Wagner, 1994, pp. 75-76).

Teoreticienii clasici care au analizat rolul statului național ca factor modernizator sunt Werner Sombart, Friedrich List, Alexis de Tocqueville, K. Bücher, Frantz Oppenheimer, Ștefan Zeletin, Dionisie Marțian Popa, Ion Ghica, Petre S. Aurelian, Eugen Lovinescu, Mihail Manoilescu. Ștefan Zeletin a fost sociologul care a înțeles cel mai bine funcțiunea statului național român în „era mercantilismului” (din 1866 până în epoca interbelică, inclusiv). Puterea centrală, ajutată de vastul aparat birocratic și de puterea militară, scria Ștefan Zeletin, îndeplinește rolul de „tutore al burgheziei noastre în procesul de dezvoltare”, concomitent cu rolul de forță disciplinatoare a țărănimii și clasei muncitoare în conformitate cu normele societății burgheze.

Această reprezentare a modernității societății românești axată pe *locul central al statului ca factor de gestionare și de concentrare a resurselor* are o seamă de efecte neanticipate asupra percepției statutului burgheziei care nu au fost intuite de Zeletin, ci de unii teoreticieni socialiști și liberali, ca, de exemplu, Constantin Dobrogeanu-Gherea (1955-1920), Ș. Voinea (1893-1969), H. Sanielevici (1875-1951). Este vorba despre *poziția dependentă a clasei burgheze față de deciziile și resursele controlate de birocrație*, o burghezie care nu era interesată de câștigarea autonomiei afacerilor sale pe piața liberă, nici de descentralizarea administrativă, ce i-ar diminua accesul la resursele controlate central. După unii analiști, modelul neoliberal etatist se perpetuează și după 1989 (Tănase, 1995, p. 3).

Cele două reprezentări tipice de proiecte de dezvoltare socială au în comun *finalitatea* procesului modernizării și caracterul *raționalist* al schimbărilor sociale în vederea sporirii inteligibilității și controlului fenomenelor sociale, prima reprezentare fiind susținută de mecanisme de schimbare spontane, naturale, în vreme ce în al doilea caz era vorba despre o ordine construită prin procese de convenționalizare și clasificare înfăptuite cu sprijinul statului.

## Proiectul neoioabăgiei

Cel mai de seamă sociolog marxist din țara noastră de la finele veacului trecut și începutul secolului nostru, Constantin Dobrogeanu-Gherea, a întreprins o analiză aprofundată, materialist-istorică a structurii agrare a societății românești din a doua jumătate a secolului

al XIX-lea, articulată în faimoasa teorie asupra *neoiobăgiei*<sup>1</sup>, cu un larg răsunet în gândirea românească, ce a stârnit multe polemici în epocă, controversate și influențe prelungite și în „secvența” interbelică, când asistăm la dezbateri teoretice interesante, cu un relevant conținut științific.

Teoria gheristă a *neoiobăgiei* a adus câteva inovații teoretice și metodologice în cercetarea procesului de modernizare a societății românești :

- fondatorul „*neoiobăgiei*” a izbutit să „decupeze” din organismul social acel segment hotărâtor pentru funcționarea ansamblului social, fără a pierde din vedere întregul sistem, a cărui analiză minuțioasă i-a oferit „secretul intim” al „stării de agregare” a societății românești : „regimul *neoiobag*”;
- prin identificarea regimului *neoiobag* ca invariant structural al societății românești de după 1864, care condensează și genera contradicții de clasă adânci și deci probleme sociale majore ale țării, autorul a fost în măsură să demistifice unele „adevăruri” cu putere de circulație în epocă, să „mineze” unele prejudecăți în cunoașterea sociologică. Sunt relevante, din acest punct de vedere, contribuțiile gheriste cu privire la „nonvaloarea pământurilor țărănești”, care producea acea lipsă relativă de pământ, precum și „proletarizarea *neoiobăgistă*” cu efecte în direcția fărâmițării și transformării pământurilor țărănești în nonvalori, „chiar când raportul dintre întinderea pământului și volumul populației rămâne neschimbat și când pământul nu se concentrează în mâini mai puține” (Dobrogeanu-Gherea, 1910, p. 11);
- de pe pozițiile *neoiobăgiei*, Gherea a văzut cu claritate doar o fază a procesului de diferențiere socială a agriculturii țărănești, și anume transformarea marii proprietăți funciare în marfă liberă și nașterea clasei capitaliștilor funciari. Ceea ce nu a sesizat autorul era emergența procesului de diferențiere a țărănimii în pături opuse, ca efect al acțiunii producției de mărfuri capitaliste, proces care nu se putea produce în proporții semnificative decât după emanciparea țăranilor și apariția proprietății țărănești. Or, cercetările economiștilor Ion Ionescu de la Brad, Gheorghe Maior, G.D. Creangă, Constantin Garoflid, I. Ionescu-Sisești, ale istoricilor Radu Rosetti, Constantin C. Giurescu, Georghe Panu ș.a. arată cu certitudine producerea unei diferențieri accentuate a țărănimii în anii de după reforma agrară din 1864, a unei restratificări sociale în sânul țărănimii: țărani fără pământ, țărani cu pământ insuficient ce-și închiriază munca altora, țărani cu pământ suficient pentru nevoile existenței și țărani înstăriți sau burghezia sătească (Costea, Larionescu, Tănăsescu, 1996, p. 341);
- cea mai interesantă contribuție teoretică a autorului *neoiobăgiei*, pusă în evidență de Ilie Bădescu, are în vedere stilul său de argumentare neoevoluționist, anticipând teoria lui E. Service a „efectului de răsturnare” al secvențelor dezvoltării sau „decalajul cultural invers” (Bădescu, Dungaciu, Baltasiu, 1996, pp. 10-12). Gherea relaționează structura socială *neoiobagă* cu decalajul dintre stadiul de dezvoltare a societății românești rămase în urmă și *epoca istorică* (determinată de orbita țărilor capitaliste înaintate),

1. *Neoioabăgia*, în viziunea fondatorului ei, constituie o expresie sintetică a structurii agrare de clasă a societății românești de la sfârșitul secolului trecut, care esențializează pârghiile sale fundamentale de structurare, mobilitate, stratificare socială. Ea este definită de autor ca „o întocmire economică și politico-socială agrară particulară țării noastre”, care constă în patru termeni : a) raporturi de producție în bună parte iobăgiste, precapitaliste ; b) o stare de drept liberalo-burgheză, prefăcută în iluzie și fals, lăsându-l pe țăran la discreția proprietarului de pământ ; c) o legislație tutelară care decretează inalienabilitatea pământurilor țărănești și „reglementează” raporturile dintre proprietari și țărani, raporturi izvorâte din primii doi termeni ; d) insuficiența pământului așa-zisului mic proprietar țăran pentru munca și întreținerea familiei sale, fapt care-l silește să devină „vasal” al marii proprietăți. „Această întocmire am numit-o *neoiobăgie*, deoarece conservă fondul esențial al vechii iobăgii, dar cu un amestec necesar și fatal de elemente capitaliste”, o iobăgie nouă (Dobrogeanu-Gherea, 1910, p. 370).

ceea ce face ca societatea întârziată să se deplaseze de la forme la fond, făcând cu puțință o structură socială hibridă capitalisto-iobăgăstă, în care în fața capitaliștilor marii proprietari nu stau țărani salariați liberi, ci „țărani învoșiți, siliți”;

- centrarea analizei sociologice gheriste pe problematizarea condiției social-economice, dar și politico-ideologice a țărănimii – clasa productivă majoritară a societății românești din acea vreme – a oferit o perspectivă determinist-structurală (complexă), cu certe calități euristice și vocație macrosocială în cercetarea sociologică, în pofida unor limitări ale concepției lui Gherea privind raționalitatea capitalistă a reformei agrare ce i-a urmat, precum și procesele de diferențiere socială a țărănimii după 1864 ;
- prin teza „ocultismului instituțiilor”<sup>2</sup>, ca dizolvant cultural al raporturilor de producție existente, s-au legitimat noile căutări în sociologia rurală românească, acreditând ideea potențialului activ, creator al clasei țărănești în istoria națională.

## Proiecte asupra dezvoltării sociale ca suport al identității culturale. Evaluări ale unui fond fără forme

### Proiectul poporanist și țărănist al dezvoltării societății românești întemeiate pe solidarități specifice

Principalii teoreticieni ai modelului dezvoltării întemeiate pe solidarități proprii, specifice identității culturale, etnice a colectivității umane, aparțin romanticii germane, narodnicismului rusesc, poporanismului și țărănismului. Această reprezentare constituie, în esență, o critică a modernității (liberale) venită dinspre un „fond fără forme” și asumă amenajarea unui „spațiu de libertate” în fața instituțiilor statului (Barbu, 1995, p. 14), prin contestarea împrumutului extern ori, în cel mai bun caz, prin admiterea introducerii selective, cu discernământ, a formelor (instituțiilor și principiilor) străine; în același timp, adepții acestei reprezentări consideră legitimă dezvoltarea organică a societății, înrădăcinată în tradiție, stăpânirea pământului, așezămintele vechi, ortodoxie etc.

Printre susținătorii cei mai avizați ai reprezentării tradiționale a modernității susținute de solidarități specifice se numără fondatorii sociologiei poporaniste și țărăniste C. Stere (1865-1936) și Virgil Madgearu (1887-1940). Teza fundamentală a sociologiei poporaniste și țărăniste o constituie ideea că „evoluția agriculturii urmează calea ei proprie”, iar societățile cu un mediu social pregnant agrar-țărănesc vor urma forma de organizare economică de tip familial, care nu utilizează forța de muncă salariată și căreia îi corespunde o psihologie și o concepție specifică despre profit, salariu, rentă etc. „Economia țărănească”, preciza M. Manoilescu (1891-1950), „este acapitalistă și aproape anticapitalistă”. Ca să fie sprijinită, sunt necesare mijloace specifice care se plasează „alături” de capitalism, în organizarea cooperatistă (Manoilescu, 1942, p. 127).

2. Teza ocultismului instituțiilor, ai cărei germeni îi întâlnim la Radu Rosetti, a primit o formă elaborată în scrierile lui Dobrogeanu-Ghera. Ea conceptualizează situația paradoxală, ilicită a statutului țărănimii învoite, ce determină funcțiile statului democratic, în contextul în care, „neputând fi împlinite pe cale directă și francă de către acesta, să fie împlinite pe cale indirectă, *ocultă*, de niște organe sociale a căror menire ar fi cu totul alta”. Băncile populare, Casa rurală, obștile satești se „încarcă” cu atribuții formativ-educative, determinând țărănimea „să se ocupe de afacerile ei, să le discute, să le priceapă : și nu numai afacerile fiecărui țăran în parte, ci afacerile obștii țărănești, afacerile țărănimii, ale clasei și afacerile țării” (s.a.) (Dobrogeanu-Ghera, 1910, p. 286).

Susținând teza utilității și viabilității proprietății mici și mijlocii, C. Stere, întemeietorul sociologiei poporaniste, a formulat modelul structural de tip agrarian-romantic al societății românești de la începutul acestui veac: „O țărânie liberă și stăpână pe pământurile ei; dezvoltarea meseriilor și a industriilor mici cu ajutorul unei intense mișcări cooperatiste la sate și orașe; monopolizarea de către stat, în principiu, a industriei mari (în afară de cazuri excepționale, unde ea s-ar putea dezvolta de la sine fără prejudicii pentru viața economică) – aceasta este formula progresului nostru economic și social ce ne-o impun condițiile înseși ale vieții noastre naționale. Pentru vremurile pe cari le poate străbate gândul nostru, în împrejurările concrete ale dezvoltării noastre istorice nu avem înaintea noastră altă cale” (1907-1908/1996, p. 225).

Pe baza studiului sociologic al structurii sociale a societății românești de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului XX, C. Stere stabilește o diagnoză a stadiului său de evoluție întemeiată pe: a) caracterul social al populației majoritare – țărâniea și tendințele ei sociale; b) caracterul agrar al structurii economice și lipsa industriilor mari, ceea ce face imposibil de aplicat schema standard a evoluției capitalismului occidental stabilită de Werner Sombart; c) „ființa națională”, apreciată ca fiind „capitală pentru România, angajată pe calea unei democrații rurale” specifice, necapitaliste (1996, pp. 36-75). Referitor la acest aspect, Stere aprecia: „Calea progresului social nu poate fi deschisă pentru noi decât prin realizarea unei adevărate democrații rurale românești” (1907-1908/1996, p. 74). Sunt cuprinse aici principalele idei poporaniste care au constituit nucleul doctrinar al viitoarei sociologii țărăniste, de după primul război mondial: teza „formațiunii sociale deosebite” a societății românești, întemeiată pe un autentic „intermundium” țărănesc, concepția structurii necapitaliste a economiei agrare familiale, teza trăinicii gospodăriei familiale țărănești și a superiorității ei față de cea capitalistă, idealul antiindustrialist, ideea programatică a cooperăției necapitaliste.

La rândul său, Virgil Madgearu argumentează teza fundamentală a sociologiei țărăniste conform căreia evoluția societăților cu un mediu social pregnant agrar-țărănesc urmează o cale proprie necapitalistă bazată pe „proprietatea de muncă” țărănească de tip familial care nu utilizează forța de muncă salariată și căreia îi corespunde o psihologie și o concepție specifice despre profit, salariu, rentă (1936).

O formulare sintetică sugestivă a crezului sociologic poporanist întâlnim și la unul dintre discipolii lui Stere, M. Ralea (1896-1964). Acesta susținea că țăranul este, pentru geografia românească, expresia „legilor necesare ale determinismului social”. „Suntem o țară în majoritate de țărani și istoria ne arată că toate societățile manifestă fizionomia elementelor lor dominante în producția lor economică. Simpatice sau antipatice, țăranul e o realitate” care trebuie acceptată de oricine o examinează dintr-un unghi sociologic (Ralea, 1928).

Evaluând modelul poporanist și țărănist asupra structurii și direcției de evoluție a societății românești, Eugen Lovinescu (1881-1943) și Ștefan Zeletin observau, nu fără temeii, caracterul său hibrid, dualismul său structural: o structură social-economică medievală pe care s-a alțoit o formulă de democrație politică revoluționară (Lovinescu, 1924/1972, p. 314-315); „sus” instituțiile democratice ale burgheziei capitaliste, „jos” viața economică a vechiului regim (Zeletin, 1922, p. 19). O critică incisivă a perspectivei sociologice de factură romantic-agrariană poporanistă și țărănistă a venit și din orizontul gândirii marxiste. Constantin Dobrogeanu-Gherea, C. Racovscki, Lucrețiu Pătrășcau și L. Rădăceanu au subliniat erorile de diagnoză și prognoză ale structurii și devenirii societății românești de pe pozițiile poporaniste și țărăniste, aducând clarificări în ceea ce privește caracterul fundamental capitalist al acesteia, procesele de diferențiere, concentrare și pauperizare din lumea satului, necesitatea industrializării țării ș.a.

Gânditorii de orientare poporanistă și țărănistă au introdus în circuitul de idei o seamă de conceptualizări privind mecanismele dezvoltării sociale, rolul și funcțiile instituțiilor

politice și culturale în cristalizarea poziției clasei sociale țărănești. Vom schița principalele contribuții în acest domeniu :

- a) cercetările personale de mare probitate științifică și datele furnizate de monografiile sociologice ale Școlii de la București i-au îngăduit lui Virgil Madgearu să formuleze aprecieri nuanțate și originale privind interdependența suprapopulării agricole relative, densității rurale, nivelului de trai al gospodăriilor țărănești și structurii sociale a țării, care infirma, nu de puține ori, presupuzițiile teoretice ale sociologiei sale ;
- b) relaționarea problemei țărănești cu instituțiile sociale – statul, creditul, cooperarea, școala etc. – poate fi apreciată ca o contribuție, cu note originale, a sociologiei poporaniste și țărăniste, mai ales dacă o raportăm la stadiul cercetării diferențierii și structurii sociale de către școlile sociologice din străinătate. După afirmațiile unor cunoscuți istorici ai sociologiei, doar în ultimele decenii conceptul de *stat*, de pildă, a pătruns în problematica diferențierii sociale și a claselor sociale ; atât modelul funcționalist pluralist, cât și modelele de clasă ale stratificării operau pe terenul societății, statul fiind considerat fie o funcțiune a claselor, fie ceva separat sau „deasupra” societății, neputând fi ușor încorporat în modelul general (Parkin, 1978, p. 616) ;
- c) introducerea în instrumentarul analizei structurii de clasă a țărănimii a unor variabile demografice, precum vârsta și mărimea familiilor țărănești, a proceselor de *diferențiere demografică* (Madgearu, 1936, pp. 62 și urm.) a contribuit la rafinarea și îmbogățirea indicatorilor de dezvoltare socială în sociologia din țara noastră, în ciuda exagerării rolului factorilor demografici și a neglijării proceselor de diferențiere socială ;
- d) o contribuție originală a sociologiei țărăniste este și „teoria societății țărănești active”, creatoare din punct de vedere istoric, aflată la antipodul unor puncte de vedere cu circulație în epocă, care caracterizau masele țărănești în termeni de pasivitate, inerție și conservatorism. Sunt relevante, în acest context, aprecierile cunoscutului sociolog Ștefan Zeletin asupra pasivității funciare a maselor țărănești : „În prefacerea vechiului nostru regim țărănimea a fost o simplă masă pasivă... În această ciocnire cu stăpânii ei străvechi țărănimea română se înfățișează ca orice forță oarbă și elementară a naturii. Ea nu știe ce vrea, nu pricepe limpede ce să ceară și în ce chip să urmărească înfăptuirea vagei dorințe” (1922, p. 43). Față de opinia lui Zeletin cu privire la caracterul inert al țărănimii, punctele de vedere poporaniste și țărăniste apar mai suplă, mai nuanțate. Căci să nu uităm că, așa cum subliniază unii specialiști contemporani, teoreticienii agrarieni au condiționat înfăptuirea idealului lor țărănist de două reforme esențiale : democratizarea vieții publice și rezolvarea problemei țărănești ;
- e) o contribuție a sociologiei poporaniste la înțelegerea dezvoltării sociale constă în identificarea unor mecanisme sociale ale deteriorării relațiilor și condițiilor de viață ale claselor și indivizilor, cum sunt procesele de înstrăinare care se dezvoltă în cadrul civilizației urbane capitaliste, pricinuite de fenomenele reificării esenței umane, ale stereotipiei muncii parcelare. Poporanștii au militat cu pasiune pentru idealul omului armonios dezvoltat, aflat la antipodul deformărilor patologice ale civilizației capitaliste, urbane, industriale, și acesta nu poate fi decât țaranul român. Sunt deosebit de sugestive diagnozele critice ale lui Stere, exprimând sărăcirea extremă a relațiilor sociale capitaliste, golirea de conținut uman a raporturilor de muncă : „om-ciocan”, „om-roată”, „om-spadă”, „om-condei”, „om-carte”, toți fiind în contradicție cu *homo sapiens* dezvoltat armonios. Mult mai aproape de acest ideal este viața țaranului care „în adevăr are toate elementele unei vieți pline, *omenești* : el *muncește, simte, cugetă*, la el lucrează deopotrivă *trupul, inima, capul*” (Stere, 1921, pp. 43-46).
- f) dezvoltând ideea, de inspirație marxistă, privind prioritatea cauzelor economice în existența claselor sociale, M.D. Ralea a formulat, în teza sa de doctorat, o tipologie



- care deviază de la modelul poporanist-țăranist, de o deosebită relevanță pentru analiza transformărilor structurale ale societății : este vorba despre încorporarea ideii sale asupra structurii de clasă într-o concepție cuprinzătoare a revoluției sociale, alcătuită din trei secvențe : „revoluția-program”, „revoluția-mijloc” și „revoluția-organ”. Elementele ce conferă identitate unei revoluții sociale și o diferențiază de reformă, răscoală, conspirație etc. sunt implicarea clasei sociale care nu a avut până atunci puterea, promovarea unui program de transformare socială și cucerirea puterii de către clasa respectivă. Sunt relevante precizările pe care le face Ralea cu privire la „constituirea proletariatului sub formă de clasă revoluționară”, capabilă să impună grupului întreg un nou etalon de valori (1930), considerente ce se înscriu în orizontul teoretic al gândirii marxiste, de care a fost influențat autorul atunci când și-a elaborat teza de doctorat la Sorbona ;
- g) o altă idee importantă pentru concepția dezvoltării sociale a fost dezvoltată de Ralea în termenii unor mecanisme de transformare a claselor sociale (1926, p. 133) : importanța numărului indivizilor care transformă sectele în clase sociale ; creșterea cantității tinde să împartă o clasă în noi formațiuni, ca, de pildă, „elita uvrieră” ; lupta de clasă – factor de transformare a claselor ;
- h) sociologia poporanistă a constituit „prima critică radicală a evoluționismului sociologic marxist” și cea dintâi afirmare a „rolului evoluționar al clasei mijlocii” (Bădescu, Dungaci, Baltasiu, 1996, p. 82). Ca alternativă la sociologia marxistă, observa Ilie Bădescu, sociologia poporanistă a formulat două teze fundamentale : 1) întreaga *organizare socială ierarhică a omenirii* s-a născut prin *superpunere* ; peste „elementul țăranesc nediferențiat social, conservator s-au superpus pe rând, în istorie, feluritele *rânduielei ierarhice, de clasă și de castă* ; 2) „*sistemul capitalist*, în speță proletariatul industrial, s-au ridicat pe ruina parțială a gospodăriei țărănești, nu doar în Răsărit, ci și în Apus” (Bădescu, Dungaci, Baltasiu, 1996, p. 85). Evaluând recent contribuția teoretică a sociologilor poporaniști și țărăniști, Ilie Bădescu apreciază efortul lor de a regândi legea standard a evoluției capitaliste și de a formula, cu circa cinci decenii în avans față de neoevoluționiștii americani, ideea „potențialului evoluționar” al societăților țărănești, invalidând „mitul evoluționismului unilinear” (Bădescu, Dungaci, Baltasiu, 1996, pp. 82-102, 161-165).

## Perspective asupra unei sinteze a modernizării și identității culturale

### Autoorganizarea competențelor în cadrul Institutului Social Român

Înzestrat cu un deosebit simț al problemelor sociale, Gusti a sesizat că împrejurările social-istorice de după războiul de întregire a neamului și problemele sociale imense ridicate de unificarea economică, politică, administrativă și culturală nu mai țineau de tehnica politică, nici de resortul unor discipline parțiale, ca economia politică sau știința financiară, ci erau „probleme totalitare” care cereau soluții de ansamblu, de largă cooperare între științe și de perspective cuprinzătoare de cunoaștere. Sociologia ca știință de sinteză a societății era percepută ca fiind imperios cerută de nevoile vremii : „Era nevoie, pe de o parte, de documentare, pe de alta, de lămurire” pentru a ridica cetățeanul din „empirismul sărac pe care-l oferă cronică zilnică a locurilor comune și a faptelor meschine”.

În urmă cu opt decenii a fost creat Institutul Social Român (ISR), din inițiativa eminentului sociolog Dimitrie Gusti (1880-1955), cu sprijinul unor specialiști în știința și

practica social-politică, una dintre cele mai interesante instituții de utilitate publică, ce a făcut din ideea de organizare a competențelor pivotul eforturilor de reformă socială din România interbelică. ISR s-a născut din transformarea Asociației pentru Știința și Reforma Socială, ce se înființase la Iași, în plină ocupație, la propunerea profesorului Dimitrie Gusti și urmarea să cerceteze problemele sociale ale societății românești și să ajute la „cunoașterea și dreapta lor dezlegare”.

Motivația creării ISR a fost similară cu aceea care a stat la baza unor instituții similare din Occident. Gusti a fost impresionat de inițiativele unor cunoscute personalități europene privind ieșirea rapidă și eficientă din criza socială profundă cunoscută de țările lor. Astfel, după dezastrul militar experimentat de Franța la Sedan în 1871, un mare jurist francez (Boutmy) a considerat că soluția ieșirii din criză a țării sale este o bună cunoaștere a problemelor sociale ale țării, întemeind prestigioasa *Ecole libre des sciences politiques*, la care s-au adăugat ulterior *Collège libre des sciences sociales* și *Ecole des hautes études sociales*. Regenerarea politico-economică și spirituală a Franței care a urmat după 1871 se datorează, în mare măsură, pleiadei de oameni politici, economiști, publiciști, scriitori și diplomați care au fost, toți, profesori sau studenți ai acestor instituții. În același fel a procedat și Germania, care, după înfrângerea catastrofală din primul război mondial, a înființat o universitate pentru științele politice – *Hochschule für Politik*.

Ce a reținut Dimitrie Gusti din aceste exemple? El a sesizat că preocuparea principală a popoarelor ce trec prin perioade de crize adânci constă în „răspândirea culturii politice serioase și formarea de conducători”. Sunt vizate aici două categorii de conducători : a) pe de o parte, este vorba despre oamenii de stat providențiali, înzestrați cu daruri naturale și experiență politică, dar care nu se pot ridica la înălțimea omului de stat modern decât prin depășirea empirismului afacerilor publice cu ajutorul culturii politice ; b) în al doilea rând, este vorba despre formarea intermediarilor și a „directorilor de opinie publică”, a marii „armate cetățenești” care constituie acel grup util de colaboratori ai oamenilor de stat moderni.

ISR și-a propus și a reușit să devină un stimulent de gândire politică, un antidot împotriva inerției și a lenei de a gândi în materie politică și socială, a clișeeilor, a „figurilor retorice și frazeologiei „indolente” în care trăiește și este „înecat” cetățeanul. Soluția optimă propusă de Gusti, în acest scop, a fost autoorganizarea competențelor în cadrul unui institut privat de utilitate publică, care aduce un element de „suplețe și devotament” ce adesea lipsește serviciilor publice, institut destinat cercetării dezinteresate și fără nici o prejudecată a tuturor laturilor vieții sociale românești și propunerii unor reforme care izvorăsc în chip firesc din aceste studii, contribuind, în același timp la educația socială a maselor.

ISR a funcționat ca un centru multivalent, având obiective de informare și documentare, de cercetare științifică și de dezbateri publice, fiind structurat în 13 secțiuni : agrară, financiară, comercială, industrială, juridică, administrativă, politică, igienă socială și demografie, culturală, teorie politică și socială, politică externă, sociologie, probleme feminine. Secțiile țineau ședințe de dezbateri, analize pe probleme, acordau consultații și formulau proiecte de legi.

Reputația deosebită de care s-a bucurat ISR pe plan intern și extern în cele peste două decenii de existență s-a datorat îndeosebi ciclurilor prestigioase de dezbateri publice organizate de acesta pe teme arzătoare în perioada interbelică.

Pentru cititorul de astăzi pot fi foarte sugestive criteriile și metodologia care au stat la baza organizării acestor dezbateri publice :

1. identificarea problemelor sociale majore generate de schimbările structurale ale societății românești după 1918 (dublarea teritoriului și a populației, decalajele dintre nivelurile de industrializare, urbanizare, organizare administrativă, juridică și culturală ale provinciilor noului stat național) și cercetarea lor obiectivă de către cele mai prestigioase competențe



ale țării – tematica dezbaterilor este edificatoare : noua constituție a României (din 1923) și noile constituții europene, doctrinele partidelor politice, politica externă, viața socială a României după război, capitalismul în viața socială, orașul și satul, politica culturii, experiența politică și socială contemporană, federalizarea statelor europene în cadrul internaționalismului constructiv, influența depresiunii economice mondiale în România și altele ;

2. încurajarea cunoașterii și tratării comparative a problemelor societății românești cu cele ale societăților europene, dat fiind faptul că România întregită trăia într-o nouă constelație social-politică a Europei, „cu care va trebui să fie solidară”;
3. spiritul larg de toleranță al dezbaterilor publice care să „găzduiască” toate părerile și toate tendințele sociale și politice – s-a făcut apel, deliberat, la reprezentanții părerilor celor mai deosebite pentru a da programului prelegerilor o cât mai mare elasticitate, deoarece, considera Gusti, „părerile opuse reprezintă gândirea în acțiune și procesul de elaborare adesea penibilă a adevărului”. Devenise limpede că finalitatea ISR nu era aceea de a furniza adevăruri dogmatice „bine etichetate”, gata numai de a fi clasate de public în chip comod „într-unul din sertarele convenționale ale intelectului politic” ;
4. „sinceritatea științifică” drept principiu fundamental al activității ISR, ceea ce implica analiza scrupuloasă și severă a problemelor abordate, verificarea și controlul „prin fapte și experiență a ideilor, soluțiilor formulate. Ciclurile de dezbateri publice au și infirmat ideea unei atitudini politice normative a ISR care să formuleze directive pentru oamenii de stat, pentru administratori etc. Așa cum savantul de laborator nu va ajunge niciodată la descoperiri epocale prin simpla aplicare a regulilor din tratatele de logică, tot așa ISR nu și-a asumat responsabilitatea de a da directive, ci și-a propus să explice „cum se conduc afacerile publice și dacă se conduc bine” ;
5. construirea unei solidarități între reprezentanții științelor și practicii sociale, între lumea parlamentară, cea universitară, cea juridică, cea a presei etc., întemeiată pe scopul comun al tratării obiective și dezinteresate a acelor probleme care „mișcă și interesează națiunea”, „fără alt control decât cel al conștiinței și responsabilității personale”. Această solidaritate va exercita, la rândul său, o influență benefică asupra unității morale a națiunii.

O altă direcție prestigioasă a activității ISR a constituit-o cercetarea monografică a satelor românești, organizată în cadrul Secției sociologice a acestuia. Dimitrie Gusti și colaboratorii săi apropiați, Henri H. Stahl, M. Vulcănescu, Anton Golopenția, Traian Herseni, O. Neamțu, erau încredințați că într-o perioadă de organizare intensă a societății românești „acțiunile eficace cereau o documentare temeinică”, superficialitatea fiind, mai mult decât înainte, „o crimă contra națiunii”.

Cercetările monografice și de acțiune socială în peste 126 de sate, cu participarea a aproape 1 000 de studenți și 1 600 de specialiști și tehnicieni, au oferit informații și interpretări esențiale pentru diagnoza situației satelor, ce acopereau 80% din populația țării : fărămișterea proprietății, bugetul gospodăriilor de țărani săraci, mijlocași și bogați, inventarul agricol, mortalitatea excesivă, deficitul de nașteri în anumite zone, analfabetismul, alimentația, igiena sătenilor și a locuinței etc.

Precizările privind răspândirea și cauzalitatea problemelor mari ale țărănimii au constituit surse inedite de informații pentru cunoașterea dinamicii investițiilor și mișcării capitalurilor în agricultură, a economisirii ca sursă principală a acumulării de capital, a rentabilității gospodăriilor țărănești, a stării de sănătate și culturii populației rurale.

ISR a promovat convingerea că numai diagnosticele întemeiate pe „posturi de observație socială” care sondează amănunțit, interdisciplinar starea economică, sanitară și culturală a satului pot oferi documentarea necesară pentru o reformă autentică a vieții țărănești. O reformă

care, pe lângă radiografierea situației satelor și propunerea unor soluții, țintea să pună la dispoziția conducătorilor statului român și „un tip nou de administrator și de specialist român și o nouă tehnică de a lucra în sat și cu satul”.

Noutatea strategiei ISR, instituționalizată în 1938/1939 prin Legea serviciului social, consta în corelarea cercetării faptelor sociale cu acțiuni efective de educație civică, economică și sanitară în cadrul unor instituții renovate: căminul cultural ca asociație obștească pentru organizarea acțiunii de reformare a satului, școli țărănești și școli populare pentru educația adulților. ISR a construit un nou tip de actori sociali care îmbină cunoașterea cu experiența. Studenții, specialiștii din diferite discipline, autoritățile locale, zonale și centrale au conlucrat la proiecte concrete: organizarea unor „cooperative sănătoase”, executarea unor ameliorări silvice, zootehnice, agricole, edilitare și sanitare, proiectarea și construirea unor sate-model etc.

Lecția pe care au dat-o Gusti și principalii săi colaboratori privește concepția unei reforme sociale complete, unde proiectarea transformărilor sectoriale, fie ele economice, sanitare sau culturale, este integrată în „spiritul social” de ansamblu al acesteia. Iar „spiritul social” autentic al reformei lumii satului presupunea faptul că o strategie de schimbare socială nu se limitează, de pildă, la atribuirea unor loturi sătenilor, ci include, obligatoriu, și formarea priceperii țăranilor de a lucra în mod eficient și sporirea condițiilor de înmulțire a forțelor creatoare prin dezvoltarea „culturii muncii eficiente”, a „culturii sănătății” și a „culturii sufletești”.

Imaginea ISR conturată în cele peste două decenii de activitate surprinde o instituție ce a cercetat problemele fundamentale care au preocupat viața României interbelice și care a contribuit, simultan, la promovarea legăturilor culturale cu străinătatea, îndeosebi a solidarității europene, atât de necesară atunci ca și astăzi.

## Analiza procesului de construcție instituțională modernă în societățile întârziate. Postulatul logic al identității (Constantin Rădulescu-Motru)

Constantin Rădulescu-Motru (1868-1957) considera că societatea românească a fost prost „croită” de oamenii politici ai secolului al XIX-lea întrucât ei au apreciat eronat că sufletul omenesc este o entitate substanțială, universală, ce poate fi împrumutată, imitată; altfel spus, ei au identificat nepermis cultura cu rațiunea umană abstractă. Autorul și-a asumat sarcina de a identifica procesele sociale care au condus la o adevărată patologie a dezvoltării sociale a societății românești și de a formula strategii de dezvoltare autentice ale acesteia.

Esența problemei dezvoltării sociale a societății românești este definită în termenii decalajului dintre psihologia (sufletul) poporului român și idealul culturii apusene întruchipat în instituții, valori, comportamente, practici sociale și tehnologii. Constantin Rădulescu-Motru a decodificat decalajul dintre instituțiile apusene împrumutate și realitățile sociale românești în câteva constructe sociale cum sunt: pseudoraționalizare *versus* raționalizare adevărată, politicianism, falsă europenizare *versus* europenizare autentică, individualism subiectiv (capricios) *versus* individualism constructiv, pseudocultură *versus* cultură, semicultură, gregarism *versus* solidarism, colectivism *versus* individualism.

Dezvoltarea socială autentică și durabilă este concepută de Constantin Rădulescu-Motru ca un proces continuu de construcție instituțională prin aplicarea postulatului logic al identității. *Postulatul logic al identității* semnifică *păstrarea unui înțeles identic al noțiunilor*. Deprinderile care rezultă din aplicarea postulatului identității fac posibilă înlocuirea vechilor credințe privind statornicirea voinței divine și a practicilor instinctive cu „încrederea în libera discuțiune și stabilitatea raționamentului” (Rădulescu-Motru, 1904, pp. 123-124).

Popoarele apusene au supus controlului conștiinței raporturile sociale reglementate anterior de obiceiuri, tradiții și superstiții. Socrate a fost condamnat la vremea sa pentru că și-a învățat concetățenii că tot ceea ce este rău sau bun trebuie să aibă un înțeles identic pentru toți. Or, în Antichitate învățăturile lui Socrate erau percepute ca o erezie, întrucât se considera că aduc o știrbire voinței atotputernice a zeilor ; doar zeii puteau fixa eternul, nicidecum mintea finită a omului. În Apus întâlnim „o cooperatiune socială bazată pe o identitate de deprinderi sufletești : viața politică și morală, activitatea științifică și creațiile artistice urmează un fir de continuitate. Sentimentul responsabilității este înrădăcinat în sufletul fiecărui cetățean. Cetățeanul deliberează asupra afacerilor de stat, fiindcă deliberarea acolo este posibilă și rodnică” (Rădulescu-Motru, 1904, p. 128). Opinia publică este o realitate ce se impune datorită metodei lor de cugetare, transformată în deprindere ce se întărește prin practica zilnică.

Autorul subliniază că aici este vorba despre *identitate de deprinderi* și nicidecum despre identitate de termeni. Poți răspândi dicționare foarte bune pentru explicarea valorilor de libertate, constituție, democrație printre cetățenii unor societăți întârziate, la fel cum au procedat și misionarii care au răspândit milioane de evanghelii printre popoarele arhaice din Africa. „Cooperatiunea socială se bazează pe o identitate de deprinderi, și nu pe o identitate de termeni.” (Rădulescu-Motru, 1904, p. 129) În societatea românească, falsificată prin politicianism, pseudocultură, pseudoraționalizare, noțiunile de *parlament*, *alegător*, *reprezentant*, *democrație*, *libertate* și *egalitate* variază de la individ la individ. Ele trăiesc o viață de împrumut, fiind masca altor deprinderi. Instituțiile publice funcționează după principiul real „Ai pe cineva ?” la minister, tribunal, prefectură, bancă, credit. „Acest veșnic cineva face și desface toate ; el este realul, actualul.” (Rădulescu-Motru, 1904, p. 137)

Strategia dezvoltării sociale legitime a unei societăți întârziate este identificată de autor în individualizarea raporturilor sociale (valorificarea vocațiilor individuale) cu ajutorul „personalităților de faptă sau de caracter”.

## Normalitatea *versus* nelegitimitatea dezvoltării sociale

Punctele de vedere prezentate mai sus ridică problema evaluării procesului de dezvoltare a societății românești din secolul al XIX-lea și prima jumătate a secolului XX. Proiectele raționalist liberale, neoliberele etatiste tratează dezvoltarea socială ca proces legitim, corespunzător logicii capitalismului, legii sincronismului, „legii orbitării”. Celelalte proiecte analizează procesul de dezvoltare în termeni de inadecvare, absență a normalității, excepție de la modelul general acreditat și lipsă de legitimitate.

În sprijinul tezei dezvoltării sociale normale și legitime a societății românești din perioada avută în vedere, Ștefan Zeletin aduce argumentul conform căruia la începuturile burgheziei și ale capitalismului sufletul rural rămâne peste tot în urma vremii. Nicăieri în lume, consemna Zeletin (1925/1991, p. 260), instituțiile burgheze nu au izvorât din nevoile sufletești ale popoarelor, ci din nevoile capitalismului. Iar armonizarea instituțiilor moderne cu psihologia poporului este o activitate treptată, dificilă și îndelungată (în care s-a recurs, nu de puține ori, la mijloace de constrângere).

Delegitimarea procesului de modernizare a societății românești este echivalentă cu tăgăduirea rolului istoric al principalului agent social al dezvoltării, și anume burghezia română, asistată în epoca mercantilismului de burghezia străină și de puterea de stat.

Pe marginea celor prezentate până acum, rezultă că sociologia românească din epocă a acordat un spațiu larg și a mobilizat energii semnificative pentru diagnosticarea fenomenelor și proceselor dezvoltării sociale, devenind ea însăși parte a proceselor schimbării sociale. Sociologii vremii și ceilalți specialiști care au adoptat punctul de vedere sociologic în

analizele lor au nutrit convingerea că elaborările lor științifice asupra dezvoltării sociale vor servi raționalizării progresive a societății, redirecționării acțiunii de reformare socială. În acest context de idei, se poate aprecia faptul că analizele sociologice din perioada avută în vedere se înscriu ca rezultate de valoare într-o teorie a utilizării cercetării sociale pentru reconstrucția societății, a valorii teoretice și sociale a disciplinei.

## Bibliografie

- Abraham, D. ; Chelcea, S., 1996, „Contribuția științifică a profesorului H.H. Stahl la cunoașterea comunităților rurale românești”, în M. Larionescu (coord.), *Școala Sociologică de la București. Tradiție și actualitate*, Editura Metropol, București.
- Barbu, D., 1995, „«Formele fără fond» și puterea intelectualilor”, *Sfera Politicii*, anul IV, nr. 29-30, iulie-august.
- Bădescu, I., 1988, *Timp și cultură*, Editura Științifică și Enciclopedică, București.
- Bădescu, I. ; Dungaciu, D. ; Baltasiu, R., 1996, *Istoria Sociologiei. Teorii contemporane*, Editura Eminescu, București.
- Bărtianu, I.C., 1853, „Naționalitatea”, *Republica Română* (Bruxelles), nr. 2.
- Cernea, M., 1991, *Putting People First : Sociological Variables in Rural Development*, Oxford University Press, Washington.
- Constantinescu-Galiceni, V. ; Ungureanu, Ion, 1983, *Teorii sociologice contemporane*, Editura Didactică și Pedagogică, București.
- Costea, Ș. ; Larionescu, M. ; Tănăsescu, F., 1996, *Agricultura românească. O perspectivă istoric-sociologică*, Editura Ararat, București.
- Dahrendorf, Ralf, 1996, *Conflictul cultural modern*, Editura Humanitas, București.
- Dobrogeanu-Gherea, C., 1910, *Neoioabăgia. Studiu economico-sociologic al problemei noastre agrare*, Editura Socec, București.
- Drăghicescu, D., 1921, *Evoluția ideilor liberale și un apel către tineretul liberal*, Imprimeriile Independența, București.
- Filipescu, I., 1992, „Din contribuțiile lui H.H. Stahl la dezvoltarea sociologiei istoriei”, *Sociologie Românească*, III, nr. 5.
- Gusti, Dimitrie, 1938, „Starea de azi a satului românesc”, *Sociologie Românească*, nr. 10-12.
- Heath, A. ; Evans, G. ; Mărginean, I., 1994, „Clasa socială și politică în Europa de Est”, *Revista de cercetări sociale*, nr. 2.
- Hegedüs, András ; Markus, Maria, 1972, „Modernization and the Alternatives of Social Progress”, *International Sociological Conference of Modernization*, Polish Academy of Sciences, Varșovia, iunie.
- Herseni, T., 1941, „Sociologia”, în N. Bagdasar, T. Herseni, S. Bârsănescu, *Istoria filosofiei moderne* (vol. V, pp. 464-465), Societatea română de filosofie, București.
- Jowitt, Kenneth (coord.), 1978, *Social Change in Romania, 1860-1940*, University of California, Berkeley.
- Larionescu, Maria, 2001, „Idea de organizare a competențelor în reforma socială la Institutul Social Român”, *România Socială*, nr. 3-4.
- Lovinescu, E., 1924/1972, *Istoria civilizației române moderne*, Editura Științifică, București.
- Madgearu, V., 1936, *Agrarianism. Capitalism. Imperialism. Contribuțiuni la studiul evoluției sociale românești*, Editura Bucovina, București.
- Madgearu, V., 1940, *Evoluția economiei românești după războiul mondial*, ISSR, București.
- Manoilescu, M., 1942, *Rostul și destinul burgheziei românești*, Editura Cugetarea, București.
- Mărginean, I., 1989, „Modernizarea structurilor socio-ocupaționale și profesionale”, în I. Drăgan, C. Atanasiu (coord.), *Structura socială a României socialiste*, Editura Științifică și Enciclopedică, București.

- Mihăilescu, I., 1989, „Dinamica structurilor sociale din mediul rural”, în I. Drăgan, C. Atanasiu (coord.), *Structura socială a României socialiste*, Editura Științifică și Enciclopedică, București.
- Ornea, Z., 1969, *Țărănismul. Studiu sociologic*, Editura Politică, București.
- Ornea, Z., 1972, *Poporanismul*, Editura Minerva, București.
- Papacostea, C., 1935, „Ștefan Zeletin. Viața și opera lui”, *Revista de filosofie*, vol. XX, serie nouă, nr. 3.
- Parkin, Frank, 1971, *Class Inequality and Political Order*, MacGibbon & Kee, Londra.
- Parkin, Frank, 1978, „Social Stratification”, în T. Bottomore, R. Nisbet (coord.), *A History of Sociological Analysis*, Basic Books, New York.
- Pop, Luana Miruna, 2003, *Imagini instituționale ale tranziției*, Editura Polirom, Iași.
- Popescu, L., 1998, *Structură socială și societate civilă în România interbelică*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.
- Ralea, M., 1928, „Intelectualii și țărănimea”, *Dreptatea*, 9 ianuarie.
- Ralea, M., 1926, *Introducere în sociologie*, Editura Cartea Românească, București.
- Ralea, M., 1930, *Ideea de revoluție în doctrinele socialiste. Studiu asupra evoluției tacticei revoluționare*, Casa Școalelor, București.
- Rădulescu-Motru, Constantin, 1904, *Cultura română și politicianismul*, Editura Socec, București.
- Rădulescu-Motru, Constantin, 1932, *Vocația. Factor hotărâtor în cultura popoarelor*, Editura Casei Școalelor, București.
- Rostas, Zoltan, 2000, *Monografia ca utopie. Interviu cu H.H. Stahl*, Editura Paideia, București.
- Rostas, Zoltan, 2001, *O istorie orală a Școlii sociologice de la București*, Editura Printech, București.
- Tănase, Stelian, 1995, „Trei culturi”, *Sfera Politicii*, anul IV, nr. 28, iunie.
- Sandu, D., 2003, *Sociabilitatea în spațiul dezvoltării*, Editura Polirom, Iași.
- Stahl, H., 1960-1965, *Contribuții la studiul satelor devălmașe românești*, 3 vol., Editura Academiei, București.
- Stahl, H., 1968, *Civilizația vechilor sate românești*, Editura Științifică, București.
- Stere, C., 1921, *În literatură*, Editura Viața Românească, Iași.
- Stere, C., 1907-1908/1996, *Social-Democratism sau Poporanism ?*, Editura Porto-Franco, Galați.
- Wagner, Peter, 1994, *A Sociology of Modernity : Liberty and Discipline*, Routledge, New York.
- Zamfir, C. (coord.), 1980, *Dezvoltarea umană a întreprinderii*, Editura Academiei, București.
- Zamfir, C., 1990, *Incertitudinea. O perspectivă psiho-sociologică*, Editura Științifică, București.

## Teorii ale dezvoltării

Ilie Bădescu

Teoriile dezvoltării sunt consemnate de istoricii sociologiei ca reprezentând un răspuns al științei schimbărilor sociale la marea problemă a tranziției de la tradițional la modern. Dincolo de marea lor diversitate, *teoriile dezvoltării* și deci ale schimbării sociale au ceva în comun: apartenența la paradigma tranziției.

Gloria paradigmei tranziției și, implicit, a *sociologiei dezvoltării* a fost atinsă în cadrul teoriilor modernizării. În spatele acestor teorii ghicim un *sistem de gândire* de o extraordinară persistență, în ciuda infirmărilor spectaculoase deopotrivă ale teoriilor și ale ideologiei *dezvoltării prin modernizare*. Teza de bază a teoriilor modernizării este aceea că un contact, cât de ocazional, între *societățile relativ modernizate* și cele *relativ nonmodernizate* acționează ca o cauză care imprimă schimbărilor sociale o direcție fixată tocmai de modelul societății modernizate și induce efecte de ireversibilă dezvoltare (So, 1990).

Modernizarea apare ca un fel de *solvent universal* și, totodată, ca un factor al dezvoltării. Din păcate, influențele modernizatoare au dovedit, în cazul majorității societăților neoccidentale, în primul rând o putere de disoluție a vechilor structuri, nu obligatoriu și de creare a unora noi și acesta este cel dintâi aspect care pune serios în discuție prezumțiile teoriilor dezvoltării prin modernizare.

Vom examina chestiunile prin mijlocirea acelor teorii care prezintă dezvoltarea drept un fenomen imputabil proceselor modernizării. Să reținem mai întâi clasificarea pe care Alvin J. So o face teoriilor dezvoltării. O primă clasă este aceea a teoriilor care asimilează dezvoltarea unui proces de diferențiere structurală a sistemelor sociale. A doua clasă este aceea a teoriilor funcționaliste ale dezvoltării, care cercetează procesul modernizării din perspectiva efectelor secundare pe care un astfel de proces le induce la scara societăților. A treia clasă este a teoriei agenților capabili să inducă fenomene de dezvoltare într-o societate. Un loc special revine teoriei obstacolelor și teoriei baricadelor. La aceste grupări sau familii teoretice se adaugă marea familie a teoriilor dependenței și subdezvoltării, prin care deja paradigma clasică a tranziției este criticată sever și părăsită în cele din urmă. O poziție specială par să dețină teoriile mondialiste și marea clasă a teoriilor preocupate de efectul de dominație pe care-l induce fenomenul dezvoltării capitaliste. Este clasică gruparea a teoriilor imperialismului, într-o ediție nouă care se leagă de numele unei interesante cărți a lui Giovanni Arrighi, *Geometria imperialismului*. Clasa teoriilor neoevoluționiste americane se cuvine și ea amintită, prin nume celebre ca acelea ale lui R. Kaplan, E. Service, G. Lenski etc. Înrudită cu aceste teorii este cunoscuta teorie a decolării a lui Rostow, pe care au pariat optimiștii, de la Rostow însuși până la Jefery Sachs, cu bine cunoscuta și trista teorie a terapiei de șoc.



## Teoriile modernizării

### Teoria diferențierii structurale

Să reținem, mai întâi, că, în viziunea teoriilor modernizării, dezvoltarea este totuna cu procesul de modernizare, adică se datorează influențelor induse de societățile moderne asupra celor încă „tradiționale”. Una dintre teoriile modernizării i se datorează lui Smelser și este cunoscută ca *teorie a diferențierii structurale*. Să începem printr-o examinare sumară a *teoriei* lui Smelser.

Prin modernizare, afirmă Smelser, o structură care îndeplinea până atunci funcții multiple este divizată în mai multe *structuri specializate* ce îndeplinesc doar câte o funcție dominantă ; funcțiile sunt aceleași, dar, în noul context, ele sunt mai eficient îndeplinite. Exemplul analizat de Smelser este acela al instituției familiei. *Familia tradițională* etalează o astfel de structură unificată : *multigenerațională, cu rude destul de îndepărtate* trăind sub același acoperiș. O astfel de familie era, totodată, și *multifuncțională* – îndeplinea funcțiile de reproducere, de suport emoțional, de producție (gospodăria familială), de educație (socializarea informală), de bunăstare (grija pentru bătrâni), religioasă (cultul strămoșilor).

*Familia modernă* și-a pierdut o mulțime dintre funcțiile acestea : *instituția corporatistă* a preluat funcția ocupațională ; școala publică sau privată furnizează școlarizarea pentru copii ; guvernul urmează să garanteze funcția de bunăstare etc.

În acest cadru teoretic, dezvoltarea, ca proces de modernizare, ca tranziție de la tradițional la modern, este asimilată tocmai procesului de *diferențiere structurală progresivă*. Dar, cum reiese chiar din modelul lui Smelser, tranziția în sine nu poate garanta consolidarea noii ordini, adică nu asigură de la sine coerența noilor funcții ivite prin diferențiere, astfel că, pentru a preîntâmpina *dezordinea funcțională*, este necesară „construcția” unei *instituții supracordonatoare*. *Problema* care se pune, iată, în noul context produs de modernizare, adică indus de diferențierea structurală a vechii structuri, este aceea legată de absența unei *instituții coordonatoare, care ar urma să joace și rolul unor instituții de protecție* (familia, de pildă, nu-și poate proteja membrii în fața in Justițiilor la locul de muncă etc. – Coleman, 1968).

Tranziția, în lumina acestei teorii, este un termen impropriu folosit pentru a desemna un *proces de diviziune a vechilor sisteme funcționale în subsisteme cu funcții specifice*, lipsite însă de o instanță supracordonatoare, singura care ar putea readuce ordinea în societatea astfel divizată. Putem spune, iată, că procesul de *modernizare* induce *diferențierea structurală*, dar nu generează neapărat și un *efect de dezvoltare*, ci mai degrabă unul de dezagregare. Pentru ca societatea să treacă într-un ciclu de dezvoltare, după ce-a suferit un efect de modernizare, este necesară intervenția unui factor voluntar, capabil de o reorganizare internă a societății care a traversat un proces de schimbare. La acest prag al demonstrației putem consemna, iată, că modernizarea nu este, implicit, și un proces de dezvoltare (So, 1990, p. 35).

### Modernizarea ca fenomen de criză multiplă

În fine, „realiști”, sesizând aspectele critice care însoțesc modernizarea, au admis, în cele din urmă, că dezvoltarea nu decurge mecanic din modernizare și că, din contră, aceasta îmbracă forma crizelor multiple pe care societățile trebuie să le rezolve mai întâi și abia după aceea pot spera să intre într-o fază de dezvoltare propriu-zisă. Partizanii paradigmei

tranziției au trebuit, sub presiunea situațiilor „necanonice”, adică proprii unor situații diferite de cele pentru care au fost elaborate teoriile modernizării, să admită „devieri” de la teoria standard, pe care le-au încadrat în ceea ce au numit „crize ale modernizării”, vrând să sugereze că acestea sunt ele însele tranzitorii și că, în cele din urmă, procesul dominant, acela al modernizării și deci al tranziției de la tradițional la modern, va reuși să elimine asemenea crize. Concesia astfel făcută amenință oricum hegemonia teoriei ca atare, astfel încât schimbările în lumea a treia au fost, în mare măsură, examinate din perspectiva unei teorii diferite, aceea a crizelor. Într-o atare viziune, în condițiile în care conceptul de *modernizare* este utilizat pentru a desemna inclusiv trecerea de la societăți puternic fragmentate la societăți integrate, de tipul și de forma „națiunilor moderne”, „crizele modernizării”, pe care lumea a treia ar trebui să le rezolve pentru a trece într-un stadiu de dezvoltare propriu-zisă (pragul „decolării”, cu termenul lui Rostow), sunt :

- „criza identității naționale pe durata transferului loialității dinspre grupurile primare spre națiune ;
- criza legitimității politice a noilor state ;
- criza penetrării (dificultatea implementării politicilor guvernului central în societatea întreagă) ;
- criza participării, când lipsesc instituțiile participării pentru a canaliza cerințele maselor față de stat ;
- criza integrării diverselor grupări politice divizante ;
- criza distribuirii, care apare când statul nu are puterea să susțină creșterea economică și să distribuie suficiente bunuri, servicii și valori pentru a satisface așteptările maselor” (*apud* So, 1990, p. 32). Să examinăm mai îndeaproape trăsăturile individualizatoare ale teoriilor modernizării, trăsături care ne permit să vorbim despre o paradigmă, un mod de gândire larg împărășit de cei care devin, astfel, adepții acestei „teorii” și care sunt, totodată, „optimiștii” modernizării, adică cei ce cred că modernizare înseamnă putere implicită de a induce dezvoltare.

## Prezumțiile teoriilor modernizării

Alvin J. So a sistematizat trăsăturile teoriei modernizării, ca paradigmă de gândire, individualizând-o, astfel, în raport cu familia mai extinsă a teoriilor dezvoltării. În viziunea lui Alvin J. So, teoriile modernizării împărtășesc următoarele *prezumții* (derivate din paradigma evoluționistă) :

- modernizarea este o *schimbare socială unidirecțională*, progresivă, graduală și ireversibilă ;
- modernizarea este un *proces stadial*, desfășurat în faze (*fazele modernizării*, care, în opinia lui Levy, sunt *faze de trecere* de la tradiție la modernitate) ;
- modernizarea este un *proces omogenizant* (produce tendințe spre convergență în societățile care se modernizează) ;
- modernizarea este un *proces de europenizare* (și americanizare) ;
- modernizarea este un *proces ireversibil* (nu mai poate fi stopat, iar contactul cu Occidentul induce fatal impulsuri modernizatoare). În acest sens, Levy numește modernizarea un „solvent social universal” ;
- modernizarea este un *proces progresiv*. De exemplu, în viziunea lui Coleman, „sistemul politic modernizat are o capacitate mai mare de a gestiona funcțiile identității naționale, legitimării, penetrării, participării și distribuirii decât sistemul politic tradițional” (So, 1990, p. 34) ;
- modernizarea este un proces de durată (*lengthy process*) : este o schimbare *evoluționară*, nu *revoluționară*.



## Prima critică a teoriei modernizării ca tranziție de la tradițional la modern

Alvin J. So consideră că teoriile modernizării „au fost formulate ca un răspuns la noul rol de conducător mondial pe care și l-a asumat SUA după al doilea război mondial” (So, 1990, p. 36).

În viziunea aceluiași autor, implicațiile politice ale paradigmei de gândire propuse de teoriile modernizării sunt, în principal, două :

- legitimarea ordinii *asimetrice* a „relațiilor de putere între societățile *tradiționale* și *moderne*” ;
- ideea societăților-lider și a legitimității rolului lor, căci, de vreme ce Occidentul și SUA sunt societăți avansate, iar oricare altă societate întârziată „este tradiționalistă și înapoiată, ultima trebuie s-o adopte pe cea dintâi ca model și linie directoare” (So, 1990, p. 36).

Teoriile modernizării susțin, în al treilea rând, ideea și „politica ajutorului străin”, ca factor de ameliorare, promovată ca atare de SUA (So, 1990, p. 36). „În cazul în care ceea ce se cere este o mai mare expunere la valorile moderne și mai multe investiții productive, atunci SUA pot ajuta trimițând consilieri și încurajând spațiul american al afacerilor să investească în străinătate, prin împrumuturi și prin acordarea altor ajutoare spre țările lumii a treia.” (McClelland, 1964 ; Bellah, 1957 ; Lipset, 1963)

## Teoria agenților dezvoltării. McClelland

O altă utilizare a paradigmei moderniste în tentativa de a explica fenomenul dezvoltării o aflăm din teoria lui McClelland, pe care o vom examina în continuare. Ideea axială a lui McClelland este aceea că modernizarea și dezvoltarea devin comprehensibile prin agentul capabil să le declanșeze și să le întrețină (1964).

Care este grupul social responsabil pentru modernizarea economică a lumii a treia ? În vederile lui McClelland, al cărui model îl prezentăm prin mijlocirea lui Alvin J. So, acesta este format din *întreprinzători autohtoni*, nu din *politicieni* sau din *consilierii occidentali*. În consecință, clasa politică trebuie să investească în factorul uman, nu doar în infrastructurile economice. Pentru a-și verifica ipoteza, el a utilizat o metodă proiectivă – testul „poveștii”. Într-un cadru mai general de analiză el a utilizat, pentru testarea proiectivă, cântece populare, cărți umoristice, poeme, povești pentru copii, folosite în manuale publice, și a codificat gradul incidenței acelor elemente prin care se exprimă tocmai „impulsul spre sporirea capacităților”, adică nevoia de competență (*need for achievement*) în cuprinsul fiecăreia dintre narațiunile analizate. Ideea axială a fost aceea că literatura populară, poveștile populare „sunt reflectări ale spiritului popular la o națiune”, altfel n-ar fi devenit povești folclorice (*reflexions of the minds of the people in a narration – apud Alvin J. So*).

După ce a *colectat* informații despre „motivația pentru competență” (*achievement motivation*), McClelland a pus problema : „în ce măsură motivația pentru sporirea capacităților se corelează cu dezvoltarea economică” (măsurată prin consumul de electricitate) și

1. Vom examina cu alt prilej alte teorii create de sociologii americani și, într-un cadru mai general, de știința americană, pentru a răspunde unui atare rol, între care anunțăm de pe acum teoriile *analizei sistemice*, *ale analizei de rețea*, *ale globalizării* etc.

a descoperit o corelație strânsă în analiza comparativă pe națiuni, identificând o asociere sistematică între curba motivației pentru competență și curba dezvoltării. (În 1950, în SUA și în URSS scorul era cam același, doar că în SUA era în declin, iar în URSS în creștere – McClelland, 1964, *apud* So, 1990.)

Sursa acestei motivații trebuie căutată în familie, adică în socializarea parentală. Aceasta presupune ca părinții să aplice „înalte standarde de capacitate pentru copiii lor, exprimabile în așteptări de excelență în educația copiilor, de obținere a unor ocupații bune, de a fi respectați etc., să încurajeze copiii și să le acorde afecțiune și recompensă, să nu fie autoritari, să-i lase pe copii să-și dezvolte inițiativele, nu să facă prea multe pentru ei” (McClelland, 1964, *apud* So, 1990).

McClelland susține ideea ca națiunile occidentale să *injecteze* motivații pentru competență (sporirea capacităților) în lumea a treia.

## Constantin Dobrogeanu-Gherea – „legea epocii dominante sau a orbitării”

Unul dintre cei care au dat o formulare aproape canonică ideii că influențele și deci contactele cu lumea occidentală avansată devin sursa dezvoltării țărilor întârziate a fost Constantin Dobrogeanu-Gherea, prin teoria și legea orbitării. În lumina acestei teorii, „țările rămase în urmă intră în orbita țărilor capitaliste înaintate; ele se mișcă în orbita acelor țări și întreaga lor viață, dezvoltare și mișcare socială sunt determinate de *epoca* în care trăim, de epoca burghezo-capitalistă. Și această determinațiune a vieții și mișcării sociale ale țărilor înapoiate prin cele înaintate este însăși condiția lor de existență” (*apud* Bădescu *et al.*, 1999).

## Tranziția și dezvoltarea în lumina teoriei obstacolelor

Dezvoltarea interpretată ca trecere reușită de la tradițional la modern a fost interpretată de Max Weber, ne spune Davis, recurgând la o *teorie a obstacolelor*, „tratând dezvoltarea ca și cum ar fi o cursă lungă cu obstacole distribuite de la linia de pornire (societăți tradiționale) la cea de sosire (societăți moderne)”. Max Weber a propus pentru analiza procesului de modernizare, ne spune Davis, modelul obstacolelor pe care le au de trecut modernizatorii pentru a obține efecte pozitive și deci un progres real într-o societate. Așadar, oriunde se trece de la tradițional la modern, modernizatorii au de trecut următoarele obstacole: a) *obstacole economice*; b) *obstacole politice*; c) *obstacole psihologice* (*apud* So, 1990).

Depășirea obstacolelor ar fi recompensată cu „trofee ale raționalității și civilizației moderne” (*apud* So, 1990).

Ce sunt aceste *obstacole*?

- *Obstacolele economice* sunt întâlnite în drumul spre caracteristicile sistemului capitalist – raționalitate, asctism, continuitatea producțiilor și a pieței, piețe ale forței de muncă. Depășirea lor aduce așadar recompense constând în dobândirea unor caracteristici ale sistemului capitalist: raționalitate, universalism, continuitate producție-piață, piețe libere etc. (*apud* So, 1990).
- *Obstacolele politice* sunt cele care trebuie depășite pentru „a reuși să înlocuiești economia patrimonialistă și de rudenie cu organizații administrative raționale și cu instituții legale –

această tranziție aduce după sine separarea locurilor de rezidență de cele dedicate afacerilor, distincția între corporativ și privat etc.” (*apud* So, 1990).

- *Obstacolele psihologice* sunt cele a căror trecere permite dobândirea unui etos spiritual (datoria de a munci conform unei vocații) „respingerea magicului și cultivarea unei tensiuni între lumea de aici și dumnezeirea transcendentă” (*apud* So, 1990).

În lumina teoriei weberiene, religia este sursa „unui etos spiritual sau sistem central de valori care influențează apoi toate segmentele sociale, însă nu la fel”, cum cred modernistii.

Deja tranziția este pusă sub semnul incertitudinii, iar sursa ei nu mai e raportată la o societate externă, ci, cum spune Davis, la *centre spirituale interne*, ca fiind singurele capabile să susțină procese durabile de dezvoltare într-o societate. În această linie de gândire, Davis propune imaginea mai multor centre spirituale din care se naște capitalismul (*apud* So, 1990) :

- cumpărători și vânzători, care „cultivă un *spirit al valorii creditului*” (încrăderii) ;
- „antreprenorii sunt sursa unui spirit care promovează *riscul asumat*” ;
- „investitorii întrețin într-o societate un spirit care inspiră amânarea gratificării” ;
- „managerii induc în societate un spirit de disciplină”.

Există deci mai multe *centre de energii potențiale* pentru modernizare în societate.

## Teoria baricadelor

Davis, ale cărui idei le prezentăm prin mijlocirea lui Alvin J. So, propune un model complementar la teoria lui Weber, acela al baricadelor pe care le utilizează societatea spre a se apăra de efectele modernizării, mai ales când acestea sunt puternic disolutive. Ideea că schimbarea socială indusă de modernizare are deopotrivă efecte negative, de care societatea se apără, sancționează sever paradigma tranziției. După ce corectează teoria obstacolelor (de trecut), încă puternic tributară paradigmei tranziției, Davis propune, cum s-a subliniat, o *teorie a baricadelor* (de apărare – prin care o societate se apără – Davis, 1987).

Teza de bază poate fi formulată ca o întrebare : cum se apără societatea tradițională în fața înaintării valorilor capitaliste ? Ideea promovată de Davis este că societățile tradiționale se tem nu de progres, ci de turbulențe sociale și morale, de corupție etc., ceea ce arată că agenții purtători de raționalitate sunt constitutivi societății în întregul ei, nu doar unor categorii, cum ar fi capitaliștii protestanți, așa cum apare în lumina teoriei weberiene.

*Cele trei cercuri concentrice ale modernizării ar fi, în lumina teoriei lui Davis, acestea :*

- *cercul interior (C)* – economia și valorile sale (centrate pe productivitate și pe universalism) ;
- *cercul median (B)* – „baricada imunologică” pe care o ridică societatea contra economiei (tabuuri, religie tradițională, moralitate, lege, filosofie, religie populară) ; cercul median indică așadar acele instituții defensive care țin economia sub control ;
- *cercul exterior (A)* – societatea și valorile ei, status, relații de putere (Davis, 1987).

*Modelul baricadelor* ne spune că „dezvoltarea economică se produce nu doar când un *inamic* (modernizator sau agent al dezvoltării) invadează citadela societății, ci și când barierele îmbătrânesc, slăbesc și, finalmente, încep să se prăbușească sau când apărătorii își pierd sufletul și încep să se predea” (*apud* So, 1990).

Prima clătinare majoră a paradigmei teoriilor tranziției și deci ale dezvoltării prin modernizare se petrece în raport cu procesele de schimbare socială din lumea a treia, unde deja se anunță o nouă paradigmă, care este consemnată prin gruparea teoriilor dependenței.

Modernizarea și deci așa-numita tranziție nu înseamnă fatalmente dezvoltare, adică trecerea de la o societate tradițională nedezvoltată spre una modernă dezvoltată, ci poate îmbrăca forma necunoscută a decalajelor structurale durabile ce întrețin în societățile întârziate alte procese dominante, dintre care cele mai relevante sunt: subdezvoltarea, dependența de metropole, războiul mental, cu mari dislocări de tradiții și de forme culturale neurmte de mobilizări creatoare pe măsură, declasare socială cu toate efectele subsecvente etc.

## **Teoriile dezvoltării dependente. Depășirea paradigmei modernizării**

### **O examinare istorică**

În spatele teoriilor modernizării se poate identifica un sistem de gândire extrem de persistent și cu o largă răspândire, sistem pentru care Eugen Lovinescu a propus termenul *sincronism*, vrând să sugereze că acest sistem este, totodată, expresia unui *spirit al veacului*, ce se difuzează în lume după modelul *valurilor de imitație masivă* în albia cărora se propagă modelul occidental ca model societal universal și civilizație planetară unică. La acest sistem de gândire, atât de bine codificat sub forma teoriilor modernizării, cum s-a precizat, s-au ivit reacții în țările întârziate într-o direcție teoretică nouă, insurgentă față de modelul sincronist de gândire, și aceste reacții au atins pragul teoretic mai întâi în Europa de Răsărit, prin teoriile formei fără fond, și apoi în America Latină, Asia și Africa, sub expresia teoriilor dependenței și ale subdezvoltării. Teoriile dependenței, precizează Alvin J. So, sunt un răspuns la „hegemonia teoriilor americane ale modernizării”. În realitate, ele sunt al doilea *val de răspunsuri*. Primul răspuns, cum s-a precizat deja, a fost al teoriilor est-europene: Maiorescu, Motru, Zeletin, Gherea, Madgearu, Manoilescu sau Kautski, R. Luxemburg.

Momentul latino-american își are originea în strategia ECLA (United Nations' Economic Commission for Latin America) de dezvoltare prin protecționism și de industrializare prin politici de substituție a importurilor. Acest model, subliniază Alvin J. So, a avut succes în anii '50. A urmat o fază de declin: stagnare economică, șomaj, inflație, devalorizarea monedei, declinul comercial, în anii '60, ceea ce a condus la proteste, deci la colapsul regimurilor populare și, în consecință, la regimuri militare și autoritare.

În planul care ne interesează pe noi, aceste procese au însemnat și colapsul *teoriilor modernizării* ca sistem de *gândire*, dar și colapsul ECLA ca strategie *politică de dezvoltare*.

Dar să examinăm mai îndeaproape istoria teoriilor dependenței și deci începuturile noii paradigme, ce a înlăturat aproape cu totul paradigma sociologiei tranziției, punând în locul ei un alt model de gândire și analiză care identifică alte procese dominante, mai relevante decât tranziția de la tradițional la capitalismul dezvoltat și deci la modernitatea capitalistă, evidențiind intervenția altor procese de schimbare socială mai puternice decât tranziția urmată de succes, și anume: *subdezvoltare durabilă, declasări sociale masive, dependențe umilitoare, aculturații alienante, crize identitare profunde* etc., cu toate efectele lor subsecvente. Cum s-a afirmat așadar noua paradigmă? Ne relatează pe scurt Alvin J. So, pe care îl vom urma și noi în prezentarea de mai jos.

În anii '60, anii crizei, precizează So, A.G. Frank era în America Latină și el a fost cel ce-a diseminat noul sistem de gândire în „lumea vorbitoare de engleză” (*apud* So, 1990) ca principal colaborator al revistei americane *Monthly Review*.

D. Chirot, la rândul-i, subliniază că marea criză a sistemului de gândire ilustrat de teoriile modernizării a atins America în anii '70.

Cele trei praguri de eșec ale acestui sistem de gândire (modernist și sincronizant) au fost așadar : a) primul, la începutul secolului XX, context în care-a apărut, prin reacție, *teoria formei fără fond în România* ; b) al doilea prag se suprapune anilor '60 și are ca spațiu de referință America Latină ; c) al treilea prag este al anilor '90 și devine „vizibil” în Europa de Est. În toate aceste momente s-a căutat un alt tip de răspuns la ceea ce întâmpla : „stagnarea economică, represiunea politică și lărgirea prăpastiei între țările bogate și cele sărace” (So, 1990, p. 92).

Să reținem că, iată, criza sistemului de gândire *sincronizant*, în genere, a ideologiilor sincronizării se producea în anii '60 în America Latină și atingea SUA doar în anii '70 (teoreticienii americani iau act de criza modului lor de gândire după zece ani ; este paradoxul înapoierii relative a celor dezvoltate).

În Europa de Est, modul acesta sincronist de gândire, ilustrat de teoriile modernizării și de sociologia și economia tranziției, este îmbrățișat de politicieni și de „analști” în mod constant în toată perioada modernității, până după 1989, în ciuda eșecului său repetat ca sistem de gândire și ca paradigmă politică.

În ciuda celor trei valuri ale eșecului acestui conglomerat de ipoteze și „credințe ideologice” pe care îl numim *sincronism*, el a fost relansat de occidentali și îmbrățișat de est-europeni în ultimul deceniu al secolului tocmai încheiat sub forma teoriilor și ideologiei tranziției.

Eșecul sau criza acestui „sistem de gândire” a îmbrăcat *forma* „valurilor succesive” sau a „cascadei în trepte” : începutul de secol este al crizei sale în estul Europei, criza răbufnește în anii '30 în România, în anii '60 în America Latină, în anii '70 în SUA, în anii '90, din nou, în Europa de Est.

*Paradox* : ca urmare a îmbrățișării de către intelectuali și, deopotrivă, de către politicieni a unui sistem anacronic de gândire, care și-a etalat eșecurile în mod repetat și în chip răsunător, politicile dezvoltării în Est au fost fundamentate pe un asemenea *sistem de gândire anacronic*, ce înregistrează o criză de *durată deja seculară, persistentă* din anii 1890 până după anii 1990. În tot acest interval înregistrăm trei cicluri subîntinse de cinci faze de criză ale unui asemenea sistem de gândire.

Putem spune deci că un atare sistem de gândire (sincronismul) este difuzat ca „instrument al colonialismului mental”, și nicidecum ca sistem funcțional, eficient de gândire.

*Care sunt așadar diferențele notabile dintre cele două moduri de gândire ?*

Teza modernistă susține că influența occidentală generează modernizare și deci dezvoltarea unei societăți întârziate.

Teza teoriilor dependenței (sau a capitalismului dependent) evidențiază, din contră, asocierea influenței externe cu subdezvoltarea și cu starea de colonialism mental (a gândi prin imitație), nu cu dezvoltarea. Numim această asociere *dependență*.

## Critici în lanț ale teoriei tranziției.

De la M. Manoilescu și P. Prebish la A.G. Frank

Să examinăm, în fine, reacția latino-americană la paradigma developmentalistă și a tranziției prin modernizare. În anii '50, în *ECLA Manifesto*, Prebish a inițiat o critică radicală a schemei diviziunii internaționale a muncii, în temeiul căreia America Latină fusese împinsă să producă bunuri alimentare și materii brute pentru marile centre industriale ce urmau să ofere la schimb produse manufacturate.

Curiozitatea este că, în 1936, M. Manoilescu, în *Teoria protecționismului și a schimbului internațional*, demistificase și el eroarea *teoriei avantajelor comparative*.

*Teza lui Prebish* aduce, în plus, precizarea că „această schemă este la *rădăcina* problemelor critice ale dezvoltării în America Latină. Bazarea pe exportul de materii prime

și de produse agricole va conduce, inevitabil, la deteriorarea relațiilor de schimb, ceea ce va periclita acumularea națională de capital (*domestic accumulation of capital*)” (So, 1990).

*Soluția o reprezintă politicile de industrializare* (și stoparea diviziunii internaționale unilaterale a muncii).

Industrializarea (prin substituirea importurilor) e considerată un factor sigur al lichidării subdezvoltării. Din păcate, proiectele ECLA au eșuat în anii '60 și problemele politice răbufnesc tot atunci. Tezele unei strategii sunt sintetizate de Blomstrom și Hettne (1984, p. 45) și sunt recapitulate de Alvin J. So, prin care le sintetizăm și noi aici.

Inițial, industriile naționale urmau să fie protejate de competiția străină prin *tarife* și alte măsuri de *susținere*, iar apoi firmele să se descurce singure. Producerea de materii brute urma să continue. Venitul astfel obținut din exportul materiilor prime urma să fie utilizat pentru a plăti bunurile de capital din import, sporind rata creșterii economice. Guvernele trebuie să participe în calitate de coordonatoare ale programului de industrializare. Implicarea sporită a guvernelor era menită să rupă lanțul subdezvoltării. (So, 1990)

*Ce s-a întâmplat în realitate ?*

*Puterea de cumpărare* a fost limitată la anumite categorii sociale și *pieța internă* n-a dovedit tendințe de dezvoltare. *Dependența de import* s-a deplasat de la bunurile de consum spre bunurile de capital. Exportul convențional a fost neglijat în frenezia industrializării și rezultatul a fost o acută criză a balanței de plăți, țară după țară. (So, 1990, p. 94)

La această stare de lucruri s-au produs următoarele tipuri de reacții :

1. *aparitia unei Școli neomarxiste* – „Marxiștii clasici priveau imperialismul din perspectiva metropolei (a «centrului»), ca stadiu al capitalismului monopolist”, „neomarxiștii văd imperialismul dintr-un punct de vedere «periferial», centrându-se pe acuzarea imperialismului în legătură cu dezvoltarea lumii a treia” (So, 1990, p. 94). „Neomarxiștii percep burghezia ca incapabilă să îndeplinească rolul de eliberator al forțelor de producție” (So, 1990, p. 94) ;
2. *aparitia teoriei dependenței și a schimbului inegal*: A.G. Frank. Primul pas pe care-l face Frank este acela al unei severe critici la adresa Școlii și teoriilor modernizării. Întrucât teoriile și categoriile promovate de adepții acestei Școli sunt „elaborate pe baza experienței europene și americane”, aceste „categorii și teorii occidentale” „nu pot ghida gândirea noastră spre înțelegerea problemelor lumii a treia” (So, 1990).

Teoriile modernizării explică subdezvoltarea lumii a treia prin raportare la factori interni, iar dezvoltarea prin raportare la factori externi și „presupune că există ceva rău înăuntrul țărilor și popoarelor lumii a treia, precum cultura tradițională, suprapopularea, absența motivației pentru realizare” (So, 1990, p. 94). În consecință, sunt propuse următoarele replici și strategii din partea teoriilor „periferializării” și ale „capitalismului dependent” :

- țările lumii a treia nu pot niciodată să meargă *pe calea occidentală* a dezvoltării pentru că *au experiențe* pe care Occidentul nu le-a avut ;
- țările occidentale, de pildă, n-au experiat *colonialismul*, pe când țările lumii a treia au fost *colonii* ale celor occidentale ;
- *experiența colonială* a alterat radical calea lor de dezvoltare.

Ignorând istoria, teoriile modernizării prezumă că aceste țări „se află în stadiul primar al dezvoltării” și că trebuie să perceapă „țările occidentale ca pe niște mentori, încercând să urmeze *calea occidentală* a dezvoltării pentru a atinge modernitatea” (So, 1990, p. 96).

Pentru a reda starea țărilor lumii a treia, Frank propune conceptul de *dezvoltare a subdezvoltării*, dezvăluind faptul că „*subdezvoltarea* nu e o *condiție naturală*, ci un *artefact* creat de lunga istorie a dominației coloniale” (So, 1990, p. 96).



Pentru subdezvoltare, Frank propune așadar o „explicație externă”. *Întârzierea* nu poate fi explicată, apreciază el, prin *feudalism* sau *tradiționalism* pentru că țări precum *China* sau *India* erau *țări avansate* înainte de a intra în starea colonială (în secolul al XVIII-lea). Experiența colonială și a dominației străine a răsturnat trendul dezvoltării multor țări avansate ale lumii a treia.

Modelul de explicație alternativ propus de Frank este acela al relației „metropolă-satelit”. Acest tip de relații își au originea în perioada colonială, când *cuceritorii* au implantat noi orașe în lumea a treia cu scopul de a facilita transferul *surplusului economic* spre țările apusene. Orașele naționale au devenit, astfel, *orașe-satelit* ale metropolei occidentale. Aceste orașe-satelit devin, la rândul-le, un fel de *metropole coloniale* pentru *orașele provinciale*, care, la rândul lor, au orașe locale ca sateliți. (So, 1990, p. 96)

A.G. Frank enunță, astfel, mecanismul subdezvoltării, identificat tocmai în lanțul de relații metropolă-sateți.

Lanțul de constelații metropole-sateți este folosit pentru a extrage surplusul economic din satele lumii a treia spre capitale locale, spre capitale regionale, spre cele naționale și, în fine, spre metropolele țărilor occidentale. (So, 1990, p. 96)

Manoilescu a explicat lucrul acesta prin *diferența* dintre *calitatea muncii agricole și a celei industriale*. La 8 ore/zi ale muncitorului american, un muncitor din periferie trebuie să presteze 16 ore și un agricultor 72 ore. Prin urmare, 72 de ore pe zi ar trebui să lucreze *un agricultor* pentru a echivala *munca* unui muncitor industrial din metropolă.

A.G. Frank a evidențiat, iată, că procesul istoric (transferul surplusului economic) care generează dezvoltare economică în Apus generează subdezvoltare în țările lumii a treia. În al doilea rând, munca din periferie încorporează mari impozite, a căror valoare este externalizată în schimburile cu metropola, fiind pierdută, astfel, pentru societățile locale din „periferie”.

Să sintetizăm, în fine, ipotezele lui Frank, urmând îndeaproape sinteza lui Alvin J. So :

- „în contrast cu metropolele mondiale care nu sunt satelitul nici unui alt oraș, dezvoltarea metropolelor naționale e limitată de statusul lor de *sateliți*” ;
- „sateliți” cunoscut „dezvoltarea cea mai puternică atunci când legăturile lor cu metropola sunt cele mai slabe (de exemplu, America Latină a cunoscut o industrializare autonomă în perioada izolării temporare cauzate de criza primului război mondial și de marea depresie economică în metropolele lumii în anii '30)” ;
- când metropola iese din criză și restabilește legăturile investiționale și comerciale, atunci ea „reîncorporează sateliții în sistem și industrializarea anterioară a acestor țări este *înfrânată*. De exemplu, noile industrii japoneze au suferit consecințe adverse americane după primul război mondial, ceea ce a dus la inflații, probleme de balanță de plăți și dificultăți politice” ;
- „regimurile care sunt cele mai subdezvoltate azi și mai feudale sunt cele ce-au avut cele mai strânse legături cu metropola în trecut” (So, 1990, p. 96).

Să reținem, în fine, prin mijlocirea lui Dos Santos, definiția dependenței : „relațiile dintre două sau mai multe state (țări) îmbracă forma dependenței când unele dintre ele (cele dominante) pot să se dezvolte și să se autoimpulsioneze, pe când altele (cele dependente) pot face acest lucru numai ca reflectare a expansiunii/dezvoltării celor dintâi” (*apud* So, 1990, p. 96). Relațiile lor sunt inegale căci unele se dezvoltă pe seama celorlalte.

Iată câteva forme ale dependenței, după același autor : colonială (capitala comercială și financiară are monopolul controlului asupra pământului, a minelor, resurselor umane) ; financiar-industrială ; tehnologică-industrială.

## Teorii spiritualiste asupra dezvoltării. Cazul japonez

### Teoria lui Bellah: rolul *Tokugawa Religion* în decolarea capitalistă a Japoniei<sup>2</sup>

În Japonia industrializarea a fost promovată nu de industriași, meșteșugari sau comercianți, ci de clasa samurailor (au restaurat *imperul*, au fuzionat un număr mare de întreprinzători și au pus bazele Japoniei moderne). Întrebarea de bază a lui Bellah este următoarea: poate fi implicat *factorul religios* răspunzător pentru dezvoltare și în cazul japonez (există, altfel spus, *analogii ale eticii protestante* în religia japoneză)? Teza lui Bellah invocă funcția socială a religiei pentru a explica decolarea și apoi persistența dezvoltării: „a furniza un *set* semnificativ de *valori finale* pe care se întemeiază *moralitatea* și valorile centrale ale societății” (So, 1990, p. 44).

Religiile universale au furnizat singurul impuls capabil să susțină un proces atât de amplu cum este acela constând în redefinirea valorilor centrale ale unei societăți, redefinire cerută de reorientarea axiologică dinspre *tradiționalism spre raționalism*.

În viziunea lui Weber, remarcă Bellah, protestantismul, în Europa, a furnizat un asemenea suport energetic pentru un astfel de proces masiv de *redefinire* morală (axiologică) și a instituționalizat valorile universaliste și ale realizării.

„În Japonia confucianismul, budismul și știința sunt japonizate. Religia japoneză a început ca *etică a clasei războinice a samurailor*. Într-un atare context, relația economie-religie devine cadrul fundamental al explicațiilor privind geneza capitalismului modern în Japonia.”<sup>3</sup> Iată, succint, ideile lui Bellah în sinteza lui Alvin J. So.

*Marea transformare s-a petrecut între 1600 și 1868 – în perioada Tokugawa.* În religia Tokugawa, salvarea a fost raportată la *acțiunea morală* (ca semn al salvării): munca stăruitoare, vrednicia, atitudinea ascetică în consum devin valori centrale tocmai grație sistemului religios care le-a putut promova. (So, 1990, p. 44)

Iată maximele din cadrul acestui sistem spiritual (precizând că ele au trecut asupra comportamentului noii clase întreprinzătoare din Japonia):

- gândește-te întotdeauna la protecția divină;
- nu neglija activitatea și hărnicia;
- fii temperat în fața luxului fără profit;
- nu juca jocuri de noroc;
- ia mai puțin, nu te întinde la mai mult (So, 1990, p. 44).

Sistemul religios a influențat și relația cu instituția politică, căci mai ales în cadrul relației politice a triumfat etica samurailor. Or, tocmai categoriei acesteia a samurailor i se datorează modernizarea Japoniei, ne spune Bellah. Valorile cardinale care au triumfat așadar în relația politică au fost:

- a) loialitatea samurailor față de stăpân;
- b) subordonarea față de imperativul creșterii puterii naționale (epoca Restaurației Meiji).

În fine, valorile casei samurailor au triumfat în corpusul de reguli ale firmei capitaliste, așa cum ne-o atestă cazul mării corporații Mitsubishi, al cărei fondator a fost unul dintre membrii marcantii ai unei vechi familii de samurai, Iwassaki (So, 1990).

2. Prezentarea teoriei lui Bellah și a referințelor la cazul japonez urmează sinteza lui Alvin J. So. Pentru teoria lui Davis și Bellah, vezi și: Davis, 1987.

3. Davis (1987). Influența religiei asupra economiei este mediată de instituția politică și instituția familială.



Iată regulile casei Iwassaki, familie fondatoare a corporației Mitsubishi :

- acționează în toate întreprinderile cu interesul național în minte ;
- nu uita niciodată spiritul curat în serviciul public ;
- fii harnic, frugal și gândește-te la semeni ;
- utilizează-ți propriul personal ;
- tratează-ți angajații bine (*apud* So, 1990).

Influența religiei prin familie asupra condiției generale a unei societăți este, iată, cât se poate de clară. „Casa comerciantului era socotită o entitate sacră care simboliza *cultul ancestral*. Standardele serviciului familial față de casa negustorului erau foarte ridicate, rivalizând cu cele ale samurailor. Conduita leneșă, extravaganta sau lipsa de onestitate erau condamnate. Declinul afacerilor le aducea rușine strămoșilor.” (*apud* So, 1990)

## Dezvoltarea în lumina teoriei sistemului mondial modern

### Dezvoltare sau expansiune. Centru-periferie

Wallerstein explică dezvoltarea ca proces corelativ al nașterii și expansiunii sistemului mondial modern, astfel încât dezvoltarea și subdezvoltarea par a fi fețele unui și acelui proces : expansiunea sistemului capitalist modern. Acesta se naște și se mondializează, doar că mondializarea sistemului nu înseamnă și mondializarea dezvoltării. Din contră, expansiunea sistemului aduce după sine o stratificare a lumii în centre, semiperiferii și periferii, astfel că același proces care aduce dezvoltarea unora determină subdezvoltarea altora. Teoria a urmat o deplasare a accentului de pe preocuparea pentru cercetarea nașterii și expansiunii sistemului mondial modern pe cea dedicată analizei sociologice a „semiperiferiilor”.

În lumina teoriilor mondialiste, dominante în toată epoca modernă sunt nu *procesele de dezvoltare*, ci *procesele de stratificare a lumii*, însoțite de o subdezvoltare regională ca fenomen corelativ dezvoltării globale a sistemului însuși. Dezvoltarea sistemului nu înseamnă deci și dezvoltarea părților ; din contră, aceasta antrenează o masivă subdezvoltare în ariile concentrice ale zonei nucleare numite și *centrul sistemului*. Dezvoltarea este maximă în centru, relativă în semiperiferie și devine subdezvoltare în periferia sistemului.

*Teoria sistemului mondial este deci o teorie a stratificării mondiale a societăților în „centre”, „semiperiferii” și „periferii”.*

Trăsătura distinctivă a noului sistem vizează unificarea unei „economii mondiale” cu o nouă „civilizație” („tehnologia capitalistă”). Această *unificare* reprezintă principala mutație capabilă să prevină transfigurarea noii „economii mondiale” (cea nord-europeană) în *imperiu*, așa cum s-a întâmplat cu celelalte „economii mondiale” din istoria universală. Vom urmări pe acest ax teoria lui Wallerstein și a școlii sale (1990, p. 16). Analiza lui Wallerstein *începe* cu postularea contextului mondial sau cu ceea ce Eberhard a numit „timpul mondial”. Într-un atare context trebuie plasată analiza „sistemului social”, care, în viziunea sociologului american, nu este nici *statul*, nici *societatea națională*, ci „sistemul mondial”. Adoptând ca unitate de analiză *sistemul mondial*, Wallerstein conchide că „statele suverane” trebuie văzute doar ca un tip de „structură organizațională”, între altele, în cadrul acestui „unic sistem social”. Sociologia epocală a sistemului mondial decupează patru „epoci majore” ale „sistemului mondial modern”, faze de dezvoltare a sistemului la scară globală : a) „originile și condițiile timpurii ale sistemului mondial, încă numai un sistem mondial european” (pragurile acestei epoci sunt 1450-1640); b) „consolidarea

sistemului” (1640-1815); c) „conversiunea economiei mondiale într-o întreprindere globală posibilă prin transformarea tehnologică a industrialismului modern” (1815-1917); d) consolidarea acestei economii mondiale capitaliste din 1917 până astăzi (cu tensiunile „revoluționare” pe care această consolidare le-a provocat).

Analiza începe cu examinarea „marii crize” pe care Wallerstein o asimilează „preludiului medieval”. El examinează principiile componente ale sistemului (de atunci): a) pământul; b) proprietatea; c) veniturile; d) clasele de bază (seniorii, țăranii și funcționarii, comercianții, militarii); e) statul și imperiile; f) lumile (chineză, mediteraneeană, nordică etc.); g) economiile mondiale; h) tehnologiile; i) procesele (expansiune, contracție, creșteri, declin, inflații, deșertificare, pustiire etc.); j) temporalitățile (cicluri, durate, timpuri scurți); k) structurile; l) conjuncturile; m) mecanismele (taxe, confiscări, profituri ocazionale, prăzi, îngrădiri, dări) etc.

### Școala de la Binghamton și grupul de la CEPAL:

Immanuel Wallerstein, A.G. Frank, S. Amin în chestiunea posibilității unei dezvoltări globale. Teoria „elevatoarelor”: M. Manoilescu

Un A.G. Frank dovedește că în periferie efectul de „subdezvoltare” adus de expansiunea sistemului mondial îl depășește pe cel de „dezvoltare”. El numește acest proces „dezvoltarea subdezvoltării”, iar S. Amin, referindu-se la același aspect, vorbește despre „acumularea incapacităților dobândite”. Iată-ne dar, deja, în fața a două mari clase de teorii mondialiste: cele care-și au centrul în „Școala de la Binghamton” și cele croite în jurul grupului de la CEPAL (ECLA), în frunte cu S. Amin și A.G. Frank.

Măsurătorile lui Manoilescu sunt și ele surprinzătoare în acest sens. El constată, de exemplu, că, de la epoca regulamentară la epoca interbelică, coeficientul de exploatare a muncii în Țările Române a crescut enorm. După calculele sale, „proporția între plusvaloare și salariul mediu este în România, atât în agricultură, cât și în industrie, de ordinul 2/3, adică din produsul muncii două treimi sunt luate de capitaliști și numai o treime de muncitori” (Manoilescu, 1986, p. 130). În agricultură, disproporția este și mai mare, existând cazuri în care plusvaloarea este de trei sau de patru ori mai mare decât salariul (asta explică „foamea de pământ” a țăranului, de vreme ce țăranul proprietar are față de țăranul salariat o superioritate enormă, căci își adaugă *renta*, care e de două ori mai mare ca salariul)<sup>4</sup>.

Prin urmare, *dezvoltarea economiei mondiale* nu aduce un plus *muncii sociale naționale*, ci un minus.

Să recapitulăm definițiile principalelor categorii: „centru”, „semiperiferie”, „periferie”. Ariile „centrale” sunt cele ce includ statele ale căror măreție și putere se datorează rolului economiilor lor, ce sunt „economii conducătoare” sau „economii-lider”. Aceasta atrage după sine și putere militară, și putere culturală, întrucât *avuția* atrage după sine prestigiu și este atractivă pentru intelectualii cei mai buni ai epocii. Suportul economiei centrale este furnizat de poziția sa în „sistemul mondial”, care este una de dominație asupra *periferiei*.

4. Înainte de Războiul Crimeii, din 1852, proporția aceasta în agricultură (ceea ce Marx a numit „coeficientul de exploatare”), între plusvaloare (adică numărul zilelor de clacă – sau „boerescul” – executate anual în folosul proprietarilor) și zilele de muncă pentru cultivarea ogorului propriu (corespondentul salariului), era de 56/84. Prin urmare, muncitorul îi oferea proprietarului 56 de zile într-un an (zilele de clacă) și folosea 84 pentru munca propriului pământ, ceea ce înseamnă un coeficient de exploatare de  $56/84 = 0,66$ . Prin urmare, în România epocii interbelice coeficientul de exploatare era mult mai mare decât cel întrunit cu un veac înainte. Cu un secol înainte, plusvaloarea reprezenta o treime din „produsul muncii”, pe când în perioada interbelică era de 2/3 din „produsul muncii”.

Periferia, la rândul ei, constă în ariile „coloniale” sau „subdezvoltate”, al căror rol este de a furniza materii prime și produse primare ariilor centrale în termeni avantajoși.

Statele cu o poziție intermediară între cele două arii – centrală și periferică – alcătuiesc „semiperiferiile”. Poziția celor trei arii poate fi caracterizată sub multiple aspecte : sub aspectul *sistemului politic*, al modurilor de *organizare* și de *exploatare a muncii*, al *structurii sociale* în ansamblu. Prin urmare, trebuie să distingem între realitatea structurală a acestor arii și sistemele categoriale prin care o putem analiza. Scara celor trei arii este deci o scară de exploatare mondială care ierarhizează state puternice și state mai slabe. Ea este totodată o scară de diferențiere (diviziune) internațională a muncii și de stratificare a veniturilor.

Semiperiferia, încearcă să exploateze economic statele mai slabe în aria lor. Semiperiferia este, de asemenea, și un fel de cadru de mobilitate socială prin care unele state periferice se pot mișca ascendent, atingând, eventual, chiar statutul centrului. Astfel, America de Nord a început ca arie externă, locuită numai de indieni ; a devenit o periferie în perioada colonială, apoi a urcat spre statusul semiperiferic în epoca Revoluției Americane. Ea a devenit, apoi, o arie centrală în secolul XX. (Randall, 1988, p. 95)

Să urmărim pentru moment alte concepte ale analizei globale : cicluri, crize, războaie, trenduri. Să consemnăm, mai întâi, cele două concepte globale ale analizei lui Wallerstein : *conomie mondială* și *imperiu mondial*. Sintagma de *conomie mondială* are la Wallerstein o accepțiune care pare a fi împrumutată de la Braudel. Există, spune Braudel, mai multe economii mondiale în istorie. Acestea sunt „economiiile” *lunilor vechi* (economia Imperiului Roman, a Imperiului Bizantin etc.). Toate au sfârșit prin a se transforma în imperiu. Economia mondială europeană este prima care a evoluat spre un sistem mondial nonimperial, diferit de imperii, adică bazat pe o piață mondială, nu pe tribut ca mijloc de extragere a surplusului. Aceasta nu exclude însă ideea coexistenței economiei mondiale și imperiilor mondiale cel puțin în epoca modernă timpurie. În plus, este posibil ca *dinamismele imperiale* să supraviețuiască în anumite state, dar, de regulă, acestea sunt supracoordonate (învăluite) de dinamismele „economiei mondiale”. „Statele centrale” luptă împotriva altor „state centrale”, acționând, astfel, ca niște „imperii mondiale”. Asemenea „războaie imperialiste” au marcat relațiile dintre Spania, Olanda, Franța și Anglia în raport cu operația de „cucerire a ariilor periferice”.

În consecință, ele tind să fie prinse în cercul vicios al creșterii cheltuielilor militare și guvernamentale, al presiunilor spre impozitare și al revoltelor interne. Singura cale de a scăpa din acest cerc vicios este să cucerești și, astfel, să procuri venituri sporind securitatea în interior într-un ritm care să depășească cheltuielile militare și rezistențele interne. Statul care este cel mai capabil să mențină un imperiu cucerind periferia va putea scăpa de acest ciclu ; inamicii săi care rămân în urmă în privința cuceririi străine (externe) vor rămâne în urmă și acasă (Randall, 1988, p. 96).

Observăm deci că marea rivalitate și bătălie între statele centrale (sau metropolitane) nu se mai desfășoară în relațiile lor nemijlocite, fiind *exportate* în „periferie”. Așa se face că bolnavul de *gută* (boala bogaților) este în „metropolă”, dar cel ce răcnește de durere este în „periferie” (cum bine sesiza Schreiber).

Eșecul statului metropolitan (central) în „războiul periferiei” aduce declinul. Este cazul Spaniei (1500 și 1600) și al Franței, care au suferit de „sindromul Marii Puteri” (Randall), năzuind să domine Europa. Războaiele lor continue le-au ruinat și au creat acel *vid*, acel „vacuum în care au fost capabile să se miște Olanda și Anglia după 1600. Astfel, aceste țări semiperiferice din nordul Europei au fost capabile să disloce fostele state centrale din sud” (Randall, 1988, p. 95).

## Dezvoltare sau expansiune? Cicluri globale, faze, hegemonii. Trenduri metropolitane și trenduri periferice

Modelul lui Wallerstein ne spune că toate aceste procese se desfășoară în *cicluri globale*, „operând nu în interiorul statelor, ci la nivelul sistemului mondial global”. Ideea sa este că există *cicluri-perechi* de câte 150 de ani. În termeni tehnici, Wallerstein asimilează aceste cicluri așa-numitelor „cicluri Kondratieff” sau „valuri de lungă durată”, care sunt alcătuite din câte două faze, desemnate prin „A1 și B1, urmate de alte două faze, desemnate prin A2 și B2”. *Procesul ciclic* marchează sistemul în ansamblu și are o natură strict economică.

În faza A1 cererea pentru bunuri de înaltă tehnicitate depășește oferta. Producția crește și atrage pe urmele ei creșterea cererii de materii prime. Aceasta conduce, la rândul ei, la o expansiune geografică în ariile externe pentru a procura aceste materiale, adică la imperialism. Faza B1 începe când este atins un punct critic în această expansiune. Aceasta poate fi legată, eventual, de faptul că au fost produse prea multe materii prime, astfel că oferta depășește cererea. Expansiunea externă diminuează; și, întrucât sunt importate tot mai puține materii prime, producția în „centru” stagnează. Dinamica de tip marxist predomină acum pe plan intern. (Randall, 1988, p. 96)

Întreprinderile mai slabe dau faliment sau sunt preluate de competitori; mondializarea crește și capitalizarea este centralizată, pregătind calea pentru o nouă expansiune. În plus, stagnarea producției în „centru” diminuează condițiile favorabile de care s-au bucurat altădată muncitorii din „metropolă”. Cum șomajul crește și veniturile scad, izbucnește conflictul de clasă. Guvernării încearcă să-l reprime și adesea își pierd poziția. (...) Eventual, sunt făcute concesii muncitorilor sub forma unei redistribuiri economice. Aceasta sporește din nou cererea de consum, conducând la o nouă creștere economică. (Randall, 1988, p. 97)

De prisos să spunem că hegemonia Spaniei s-a încheiat prin două mari războaie: naval și al textilelor. Cât privește perioada 1600-1750, ea este dominată de imperiul maritim olandez, când Amsterdamul a devenit „centrul financiar mondial”. Olanda a fost atunci un „centru” în toate sensurile (nivel de urbanizare, știință, artă, filosofie). Acum creează Spinoza, Rembrandt, Descartes. Prin urmare, „perioada” de expansiune a unui „centru” înseamnă și perioada de expansiune a unui mare oraș, astfel încât succesiunea celor patru cicluri înseamnă și o succesiune de culturi metropolitane. Iar dacă vrem să admitem că „periferiile” pot crea strălucite „culturi critice”, atunci nu e lipsit de interes să observăm că în faza metropolitană franco-engleză una dintre cele mai strălucite „culturi critice” europene a fost cea românească. Cu fiecare translație a „centrului” a apărut un nou oraș înălțat la rangul de metropolă a lumii. Iată succesiunea metropolelor europene: Sevilla, Anvers, Amsterdam, Londra, Paris. Pe de altă parte, se cuvine să observăm că mișcarea „culturii metropolitane” nu ascultă de ciclurile economice. Este adevărat că marea culminație a culturii franceze aparține „ciclului economic franco-olandez”. Atunci apar și Descartes, și Pascal. Dar e tot atât de adevărat că Parisul nu va mai părăsi scena mondială, pe care o va domina în tot secolul al XIX-lea, până prin anii '30, adică încă un sfert de secol XX. Prin urmare, ciclul metropolitan parizian durează încă circa 150 de ani după ce hegemonismul francez încetează. Oricum, e de reținut că fiecare asemenea ciclu economic a fost urmat de „războaie ale declinului”, care au ruinat temporar economia europeană: războiul de 30 de ani (între 1630 și 1650), războaiele napoleoniene și Revoluția Franceză (1792-1815), primul și al doilea război mondial (1914-1918, 1939-1945), care a încheiat hegemonia britanică și a ridicat SUA la rangul de lider al statelor metropolitane.

Ne aflăm, iată, în situația de a constata o deosebire notabilă între cele trei arii. Wallerstein apreciază că o asemenea stratificare a fost determinată nu de un ansamblu de cauze „monumentale”, ci un sistem de „mici diferențe”. Stratificarea mondială pune în discuție, confirmându-l, „un principiu general conform căruia, în cadrul unei interacțiuni sociale, micile diferențe inițiale sunt întărite, stabilizate și, cu timpul, devin tradiționale” (Wallerstein, 1990, p. 131).

A.G. Frank subliniază acest lucru încă și mai răspicat :

Dezvoltarea și subdezvoltarea economică sunt cele două fețe ale aceleiași monede. Amândouă sunt consecința necesară și reprezintă forme de manifestare contemporană a contradicțiilor interne proprii sistemului capitalist mondial (*apud* Wallerstein, 1990, p. 131).

Expansiunea implică deci, în mod necesar, o dezvoltare inegală și curiozitatea acestui sistem este că însăși *coeziunea* lui presupune, se bazează, în ultimă instanță, pe acest fenomen de *dezvoltare inegală*, adică pe o stratificare a economiei mondiale în centre, semiperiferii și periferii ; în interiorul ariei centrale pe o diferențiere între state, în cadrul statelor, între regiuni, iar în cadrul regiunilor, între oraș și zona rurală etc.

## Bibliografie

- Bădescu, Ilie (coord.); Dungaciu, Dan ; Baltasiu, Radu, 1999, *Istoria sociologiei. Teorii contemporane*, Editura Eminescu, București.
- Bellah, Robert N., 1957, *Tokugawa Religion*, Free Press, Glencoe.
- Brown, M.B., 1970, *After Imperialism*, Humanities Press, New York.
- Cohen, Benjamin J., 1973, *The Question of Imperialism : The Political Economy of dominance and Dependence*, Basic Books, New York.
- Coleman, James, 1968, „Modernization : Political Aspects”, în D.I. Sills (coord.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 10, Macmillan, New York.
- Collins, Randall, 1988, *Theoretical Sociology*, Harcourt Brace & Jovanovich, San Diego.
- Davis, Win, 1987, „Religion and Development : Weber and East Asia Experience”, în M. Weiner, S. Huntington (coord.), *Understanding Political Development*, Little Brown, Boston.
- Lipset, S.M., 1963, „Economic Development Democracy”, în S.M. Lipset (coord.), *Political Man*, Garden City, New York.
- Manoilescu, M., 1986, *Teoria protecționismului și a schimbului internațional*, Editura Științifică și Enciclopedică, București.
- McClelland, D., 1964, „Business Drive and National Achievement”, *Monthly Review*, 37, pp. 1-10.
- Schumpeter, J., 1968, *Sociology and Imperialism*, Cleveland.
- So, A.Y., 1990, *Social Change and Development*, Sage Publications, Newbury Park.
- Sweezy, Paul M., 1968, *The Theory of Capitalist Development*, Monthly Review Press, New York.
- Wallerstein, Immanuel, 1990, *Sistemul mondial modern*, traducere de I. Bădescu, D. Abraham, M. Ghibernea, Editura Meridiane, București.
- Wolff, Richard D., 1970, „Modern Imperialism : The View from Metropolis”, *American Economic Review*, 60, nr. 2, mai, p. 225.

## O viziune globală a dezvoltării sociale

Mircea Malița  
Elena Gheorghiu

Printre centrele de reflecție asupra problemelor globale ale omenirii – printre care și dezvoltarea socială – Clubul de la Roma a ocupat o poziție distinctă și remarcabilă, bucurându-se de ecou și influență. Scopul acestui capitol este de a prezenta perspectiva Clubului de la Roma asupra dezvoltării sociale, modalitățile în care Clubul a abordat această temă de importanță majoră și metodologia urmată, concluziile la care Clubul a ajuns (expuse, invariabil, sub forma Rapoartelor), precum și actualitatea și relevanța reflecției Clubului asupra acestei problematice.

### Natura și obiectivele Clubului de la Roma

Înființată în aprilie 1968 la Roma din inițiativa unui om de afaceri italian, Aurelio Peccei, și a unui om de știință scoțian, Alexander King, această organizație nonprofit a avut, de la bun început, ca scop principal dezvoltarea (la toate nivelurile societății) a conștiinței condiției schimbate a omului pe planetă, condiție indusă de rapida deteriorare a fundamentelor societății moderne.

Astfel, Clubul și-a propus de la bun început să se constituie și să acționeze ca o instanță independentă, globală, neoficială, de studiu al schimbărilor sociale și al impactului global al acestora. În acest scop, obiectivele erau : pe de-o parte, identificarea celor mai relevante probleme cu care se confruntă omenirea, pentru a le analiza din perspectiva globală a problematicei mondiale și pentru a formula posibile scenarii ale viitorului societăților umane ; pe de altă parte, comunicarea existenței acestor probleme atât la nivelul celor mai importanți factori de decizie, cât și la nivelul publicului în general.

*Trei principii* complementare guvernează, de la bun început, constituirea Clubului de la Roma :

1. *abordarea globală* a oricărui tip de problemă, întrucât interdependența crescândă a națiunilor și globalizarea în curs constituie realități ce depășesc de-acum sfera de interes a fiecărei țări în parte ;
2. un corolar al voinței abordării de tip global este *gândirea* (pe cât posibil) *de tip holistic*, cu intenția unei înțelegeri profunde a naturii problemelor contemporane în toată complexitatea lor – cuprinzătoarea gamă a problemelor globale (de ordin politic, social, economic, tehnologic, ecologic, psihologic, cultural) a fost desemnată de Clubul de la Roma cu termenul *problematice mondiale* (*the world problematique*) ;
3. identificarea și analiza problematicei mondiale dintr-o *perspectivă interdisciplinară și pe termen lung* focalizată pe acele politici sociale ce au un impact hotărâtor inclusiv asupra generațiilor viitoare (întrucât Clubul a realizat că tocmai o asemenea perspectivă



este neglijată de guvernele și factorii de decizie preocupați de propriile interese limitate și pe termen scurt).

Asemenea obiective și principii, ferm respectate de la origini și până în prezent, pot fi regăsite în recenta „Declarație a Clubului de la Roma”, adoptată la Bruxelles în aprilie 1996.

Am putea spune că Clubul de la Roma constituie, în însăși ființarea sa, o reacție vie la tendința generală dominantă de a neglija existența intereselor comune efective (ce nu ar trebui deloc trecute cu vederea) ale societăților umane, interese ce pot fi sintetizate în preocuparea de a face ca lumea în care trăim să fie mai „sănătoasă”, iar *dezvoltarea ei durabilă*<sup>1</sup>. Din această perspectivă, viziunea propusă de Clubul de la Roma rămâne una transnațională și tendențial liberă de orice constrângeri politice și ideologice.

Faptul că Clubul de la Roma și-a propus de la bun început să intre în dialog direct cu factorii de decizie efectivi și cu publicul larg, mai recent recurgând și la mijloacele de comunicare în masă cu scopul de a răspândi la nivelurile cele mai ample ale societății conștiința problemelor globale grave, face ca acesta să fie o instanță singulară în contextul centrelor de reflecție serioase asupra problemelor ce afectează lumea contemporană. Pe de altă parte, caracterul unic al Clubului este dat de faptul că strategia acestuia constă în transpunerea concluziilor atinse sub forma unei filosofii proprii având la bază convingeri solide.

În ce privește viziunea Clubului asupra dezvoltării sociale în mod specific, aceasta se distinge net de alte viziuni mai ales prin faptul că privilegiază existența intereselor *comune* majore ale omenirii.

## Metodologia Clubului de la Roma

Grija principală a Clubului fiind așadar consacrată „stării deficitare” a lumii contemporane considerată global, *metoda* abordării a fost de la bun început *multidisciplinară*.

Clubul și-a propus să dezbată „problematika” globală, luând în seamă multiplele conexiuni între cele mai diferite domenii de cercetare, în cadrul unui grup ce întrunea până la o sută de persoane în nume propriu și provenind din toate categoriile factorilor de decizie: intelectuali, politicieni, economiști, profesori, cercetători din diverse domenii (spre exemplu, atât științe sociale și politice, cât și matematicieni), de pe toate continentele. Aurelio Peccei spunea în termeni ce rămân actuali: „Viața pe planetă constituie o imensă rețea de interacțiuni; toate activitățile, toate națiunile, regiunile și regimurile sunt, de fapt, interdependente într-o sigură lume”.

Clubul a fost constituit în aprilie 1968 în urma unei sesiuni de *brainstorming* ce a avut loc la Roma (de unde și numele Clubului), întrunind 36 de oameni de știință și economiști europeni. Grupul – ulterior Club – se autodefinia ca „grup de cetățeni ai lumii care împărtășesc aceleași preocupări pentru viitorul omenirii și care acționează ca un catalizator în stimularea dezbaterilor publice, a cercetării și analizei problematicei mondiale, precum și a aducerii acestei problematicei îndeosebi în atenția factorilor de decizie”. Inițial, sub

1. Conceptul de *dezvoltare durabilă*, central în gândirea Clubului de la Roma, face referire la acel tip de „dezvoltare care satisface nevoile prezentului fără să compromită posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi”. Ideea de „dezvoltare durabilă” s-a cristalizat cu forță în anul 1987 într-un raport al Comisiei Mondiale privind Mediul Înconjurător și Dezvoltarea, intitulat „Our Common Future”. Acest raport pleda pentru tipuri de politici sociale care să nu pericliteze în continuare în mod grav resursele naturale existente în mediul înconjurător, deja considerabil limitate din cauza modernizării și a dezvoltării economice agresiv promovate de diferitele state ale lumii. Pentru mai multe detalii, vezi Marshall (2003, pp. 171-172).

aspectul organizării, acest grup își merita pe deplin numele de „club”: domnea o informalitate totală – Clubul nu avea statut, sediu, buget și structură internă, iar toți membrii, fie foști președinți de state sau prim-miniștri, fie tineri profesori, își spuneau pe numele mic.

Esențială pentru toți membrii Clubului era nu atât atmosfera din cadrul acestuia, cât metodologia urmată: identificarea problemelor globale majore, analiza lor, formularea unor scenarii privind viitorul considerând tendințele globale în curs, întrucât Clubul susține că este mai bine să analizezi problemele prezentului alături de posibile tendințe ale viitorului.

Întrunirile acestui grup de intelectuali din cele mai diferite domenii și din cele mai distincte contexte socioculturale au continuat însă să aibă loc *anual*, începând din 1968. Guvernele sau marile periodice invitau Clubul să-și țină reuniunile într-o țară sau alta, acoperind toate costurile.

Iar în mod constant, marile probleme globale scrupulos identificate și definite au rămas pe agenda Clubului: dezvoltarea durabilă, mediul înconjurător, tendințele demografice, energia, educația și știința, sănătatea, valorile, munca, informația, dar mai ales marile discrepanțe în materie de dezvoltare economică și socială. Concluziile trase cu privire la aceste problematice erau prezentate factorilor de decizie publici și privați, nu numai sub forma *sesiunilor de comunicări* sau în cadrul *conferințelor* ori (mai recent) prin intermediul *Internetului*, ci mai ales sub forma *Rapoartelor* către Clubul de la Roma (procedura privilegiată specifică a Clubului). Trebuie însă specificat că *Rapoartele*, deși au ca scop expunerea concluziilor esențiale asupra diferitelor problematice, o fac în spiritul aducerii în atenție și supunerii dezbaterilor a concluziilor trase.

## Rapoartele către Clubul de la Roma

La sesiunea anuală de la Berna din 1972, găzduită de Guvernul Federal Elvețian și care întrunea 17 cercetători din cele mai diferite domenii sub coordonarea lui Dennis Meadows (specialist în dinamica sistemelor globale, de la Massachusetts Institute of Technology, SUA), a fost formulat primul „Raport către Clubul de la Roma”, intitulat *The Limits to Growth*. Obiectivul acestui studiu (impresionant prin cantitatea datelor prezentate și scrupulozitatea analizei efectuate) era de a analiza cinci mari tendințe ale dezvoltării societăților lumii (sau cinci mari aspecte ale dezvoltării sociale globale): industrializarea accelerată, creșterea demografică exponențială, subnutriția globală, consumul îngrijorător de rapid al resurselor naturale neregenerabile și degradarea mediului înconjurător. Acesta includea un volum considerabil de date din cele mai diferite contexte sociale, referitoare la cinci variabile principale (investițiile, populația lumii, hrana, resursele naturale și poluarea), date colectate cu scopul de a analiza interdependența lor și modalitățile în care această interdependență afectează dezvoltarea societăților pe termen scurt și mai ales pe termen lung (10, 20, 50 de ani).

Predicțiile exprimate în acest Raport au marcat un punct de cotitură în futurologie<sup>2</sup>: dacă în trecut (în perioada 1950-1970) studiile prospective<sup>3</sup> duceau, invariabil, la predicții mai degrabă optimiste (vezi, spre exemplu, Kahn, Wiener, 1967), acest Raport în schimb

- 
2. Futurologia este încercarea de a prevedea viitorul sau de a formula scenarii realiste privind viitorul societăților umane, prin proiectarea și analiza sistematică a tendințelor statistice în curs. Termenul *futureology* a fost propus de Ossip Flechtheim în 1966 pentru a desemna „disciplina” (complementară istoriei) al cărei scop este studiul logicii viitorului.
  3. *Prospectivă* este un termen propus de Gaston Berger pentru a desemna atât reflecția anticipativă, cât și acțiunea pe care acest tip de reflecție o generează. Termenul e folosit în prezent pentru a sublinia libertatea de a „alege” viitorul, care nu este predeterminat.



a constituit, în esență, la vremea respectivă, un puternic semnal de alarmă în problematica preocupantă a secătuirii drastice a resurselor naturale. Concluziile majore concrete ale Raportului au fost următoarele : 1) (concluzie constatativă) dacă tendințele globale privind cele cinci aspecte menționate continuă în același ritm (ca acela în care se produc deja de câteva decenii), atunci limitele creșterii (ce se vor manifesta concret sub forma declinului brusc și dramatic al populației globale și al creșterii industriale) vor fi atinse în următorii aproximativ o sută de ani ; 2) (concluzie prescriptivă) este totuși posibil un echilibru ecologic și economic pe termen lung (mai lung decât cel de o sută de ani prevăzut ținând cont de ritmul curent al creșterii) dacă ritmul curent al creșterii economice va fi încetinit. Aceste formulări au făcut ca Clubul să fie asociat – mai ales de către economiști și de către specialiștii din domeniul tehnologiilor – cu o instanță ce se împotrivesc în mod absolut creșterii economice și tehnologice, pledând pentru o creștere economică zero și pentru stoparea inovațiilor tehnologice. Îndeosebi specialiștii din domeniul tehnologiilor criticau Clubul, susținând că acesta nu este conștient de capacitatea inovațiilor tehnologice și științifice de a contribui la însuși rezolvarea problemelor majore ale omenirii.

Astfel că Raportul a fost extrem de discutat în sute de conferințe, seminarii, articole de specialitate și inclusiv în mass-media.

Cea mai aspră critică generică adusă Raportului insinua că acesta este excesiv de pesimist și mai ales că descurajează încercările de industrializare a țărilor nedezvoltate. Tradus în 27 de limbi, acest Raport mult discutat a circulat însă în mai mult de douăsprezece milioane de exemplare, având un ecou ieșit din comun : fără îndoială, a influențat în mod decisiv dezvoltarea curentului ecologist în lume și politicile (nu numai ecologice) ale statelor.

Aflat în centrul atenției ca urmare a impactului primului Raport, doi ani mai târziu Clubul de la Roma s-a angajat într-un nou Raport general intitulat *Mankind at the Turning Point* : un veritabil manifest în favoarea globalității. Și, ulterior, în perioada 1976-1978, spre o nouă generație de Rapoarte de această dată având în centru nu atât problematica globală, cât problemele regionale (ca, de pildă, în reuniunile Alger, Punta del Este, Kuala Lumpur) sau teme de actualitate. În aceste Rapoarte, problemele sociale erau permanent prezente, dar nu erau desprinse din „problematica mondială”. Ele nu se situau sub semnul unei discipline sau a unui domeniu de cunoștințe.

Astfel, Raportul *No Limits to Learning* (Botkin, Elmandjra, Malița, 1978) nu era considerat un studiu strict asupra educației, ci unul relevant pentru cultură, economie și societate – pentru dezvoltarea socială în toate dimensiunile ei esențiale. Raportul a fost tradus în douăsprezece limbi și a stimulat cercetări analoage și chiar includerea (aplicarea) ideilor acestuia în curriculumul universitar în țări precum Canada sau Statele Unite. Numeroase idei noi erau propuse în acest Raport. Erau scoase în relief cele două trăsături globale ale învățării, care, pentru a fi autentică sau efectivă, ar trebui să fie *anticipativă* și *participativă*. Se făcea distincție între învățarea de menținere și învățarea inovativă. Se insista pe ideea că societățile învață ca și indivizii și că învățarea este o calitate posibilă a instituțiilor sau organizațiilor. Ideea n-a rămas fără ecou ; unul dintre coautorii a înființat în SUA o consultanță de succes pentru „firmele care învață”. Lucrarea a fost premiată de o organizație economică franceză. Înainte de lansare, textul a fost dezbătut într-o reuniune mult mediatizată la Rio de Janeiro, iar regele Spaniei i-a invitat pe autori la o discuție personală. La lansarea de la Salzburg a participat președintele Austriei și membri ai guvernului austriac, împreună cu personalități universitare din numeroase țări.

De ce se poate considera că ideea de învățare societală a avut un ecou efectiv ? Peste tot în lume, în principiu guvernele sunt *a priori* preocupate de programele partidelor pe intervale scurte, instituțiile lucrează după reguli stricte și nu toate societățile sunt deschise spre asimilarea noului, birocrăția și rutina fiind boli cronice. Ideea că subiacent la planul

vizibil și evenimential se desfășoară, conștient sau nu, un proces de învățare introducea însă o notă de flexibilitate. Autorii susțineau că până și adaptarea mult dorită de toți doctrinarii și managerii este un concept prea slab pentru obiectivele acestui proces, pentru că se referă la măsuri ce se iau – metaforic vorbind – pentru prinderea poștalionului din urmă, termenul mai potrivit fiind însă *anticipare*, care ne permite deja să așteptăm poștalionul în stație înainte ca acesta să fi ajuns.

Introducând „învățarea anticipativă”, Raportul pleda cauza cercetărilor prospective cărora Clubul de la Roma le acorda o mare importanță și care-l consacrau printre primele centre de studii prospective din lume, alături de UNESCO și organizațiile WFSF (Word Future Studies Federation) și WFS (World Future Society).

„Învățarea participativă” lega învățarea individuală de cea a societății. Concepută îndeosebi ca o „dezvoltare a competenței de a face față situațiilor noi”, învățarea, considerată tradițional ca un proces individual, era acum concepută pe un plan mai larg. Învățând, societățile își îmbogățesc repertoriul de răspunsuri actuale sau potențiale la situații reale, fapt esențial într-o lume a schimbărilor rapide. Fără acest stoc colectiv nu funcționează „procesorul” individual de informație, iar antrenarea lui presupune întărirea liantului solidarității. Punând *învățarea în centrul dezvoltării sociale*, aceasta din urmă își ameliora baza teoretică și metodologică: prin învățare, „dezvoltarea și desfășurarea potențialului uman determină, în ultimă instanță, succesul sau eșecul dezvoltării economice, sociale sau de orice alt fel” (Botkin, Elmandjra, Malița, 1981, pp. 165-175). Mai mult decât atât, stagnarea unei societăți poate fi identificată prin blocarea capacității sale de a învăța – cu alte cuvinte, când nu mai funcționează anticiparea și participarea –, rămânând ancorată în trecut și în izolare. Autorii au mărturisit ulterior că ambele componente sunt inspirate de modelul deciziei care presupune capacitatea de a selecta priorități (prioritatea faptelor și participarea) și de a estima probabilități (anticipare).

Nimic nu a confirmat mai bine aceste considerații ca ideea intrării omenirii în *era cunoașterii*, idee răspândită și acceptată la început de mileniu. Forurile internaționale publică acum statisticile privitoare la educație și cercetare sub titlul „baza de cunoaștere” a fiecărei țări. Iar faptul că termenul-cheie și obiectivul acestei ere a cunoașterii le constituie încurajarea „inovației”, confirmă accentul pus de Raport pe învățarea inovativă.

O altă afirmație – și anume „Învățarea este rezultatul unei interacțiuni” – a fost ulterior demonstrată de un alt Raport, mai recent, către Clubul de la Roma: *Dubla spirală a învățării și a muncii* (Giarini, Malița, 2005). Tipul de interacțiune cu consecințele cele mai importante pentru învățare este *munca*. Învățarea și munca sunt asemuite metaforic celor două spirale ale unui cod genetic. Premisa legăturii lor organice le-a permis autorilor să formuleze soluții pentru scoaterea din impas a celor mai importante achiziții în materie de educație modernă: interdisciplinaritatea și educația continuă. Societatea are nevoie de specialiști ai problemelor și profesiunilor, care sunt eminamente multidisciplinare, în timp ce educația clasică și convențională a specialistului este unidisciplinară. Au fost elaborate perspectiva curriculumului individual bazat pe obiectivul vocației și profesiunii, precum și posibilitățile de a-l realiza cu mijloacele sporite ale revoluției tehnologiilor comunicării și informației<sup>4</sup>.

4. Cât despre computerizare și automatizare ca metode moderne de lucru, acestea au constituit încă din 1982 tematica Raportului *Microelectronics and Society*, al cărui scop era analiza impactului psihologic, social și cultural al progresivei implementări a acestor metode în câmpul muncii.

## Actualitatea și relevanța viziunii globale asupra dezvoltării sociale

Întrunirile generale ale Clubului de la Roma ce au avut loc în ultimii ani au continuat să aibă în centrul atenției problematica, global considerată, a *învățării*, ca unul dintre aspectele esențiale în procesul *dezvoltării sociale*. Ignoranța – sinonimă în perioada contemporană cu absența învățării permanente – a fost, invariabil, identificată ca un obstacol major grav atât în extinderea erei cunoașterii, în dezvoltarea socială, cât și în combaterea în plan mondial a sărăciei (care, la rândul ei, nu permite nici măcar inițierea procesului cunoașterii, deci nici dezvoltarea socială – cerc vicios).

*Era cunoașterii și globalizarea* (în curs, progresivă, tot mai accelerată – deci un proces global de al cărui caracter inevitabil și ireversibil trebuie să devenim tot mai conștienți) continuă însă să fie puncte de plecare actuale în tezele Clubului de la Roma ; de altfel, în toate teoriile contemporane asupra globalizării (ce cere prin însăși natura sa producerea a ceea ce numim dezvoltare socială) cunoașterea are un rol necontroversat.

La ultima întrunire anuală a Clubului de la Roma, ce a avut loc în octombrie 2005 în Statele Unite (Virginia), ideea centrală supusă atenției a fost aceea că gândirea globală și pe termen lung, care să aibă în centrul ei preocuparea pentru generațiile viitoare, ar trebui să devină perspectiva efectivă în formularea oricăror politici (economice, educaționale, ecologice) – cu alte cuvinte, Clubul a sugerat că este necesar un nou tip de gândire (esențialmente globală, pe termen lung, interdisciplinară), în caz contrar dezvoltarea socială și eradicarea problemelor globale majore (printre care sărăcia și conflictele) fiind imposibil de realizat. Aspectul educațional a revenit cu forță în prim-plan în cadrul acestei întruniri: la întrebarea „Ce tendințe ar trebui să definească globalizarea astfel încât societățile umane să fie progresiv caracterizate de dezvoltare economică și socială și, totodată, de echilibru ecologic (întrucât recentele și tot mai frecventele dezastre ecologice din ultimii ani sunt cauzate de utilizarea nechibzuită a resurselor planetei exclusiv în vederea dezvoltării economice)?”, răspunsul dat a fost că rolul-cheie îl deține *educația*.

Așadar, teza conform căreia *dezvoltarea socială este imposibil de realizat în absența unei educații bazate pe valori global împărtășite, interdisciplinară, ce încurajează gândirea pe termen lung, dar, totodată, gândirea critică* constituie în prezent teza principală a Clubului de la Roma, care, totodată, ne revelează actualitatea acestei instanțe de reflecție a cărei preocupare majoră o constituie viitorul speciei umane și al Planetei.

## Bibliografie\*

- Berger, Peter L., 1997, *The Limits of Social Cohesion : Conflict and Understanding in a Pluralistic Society*, Bertelsmann Stiftung.
- Botkin, J. ; Elmandjra, M. ; Malița, M., 1978, *No Limits to Learning*, Pergamon Press, Oxford.
- Botkin, W. James ; Elmandjra, Mahdi ; Malița, Mircea, 1981, *Orizontul fără limite al învățării*, Editura Politică, București.
- Cebrian, Juan Luis, 1999, *Im Netz : Die Hypnotisierte Gesellschaft*, Deutsche Verlags, Anstalt.

\*Conține lista Rapoartelor către Clubul de la Roma, în ordine cronologică.

- Dieren, Wouter Van (coord.), 1995, *Taking Nature into Account : Towards a Sustainable National Income*, Springer, New York ; Birkhäuser, Berlin.
- Dror, Yehezkel, 1994, *The Capacity to Govern*, Circulo de Lectores, Galaxia Gutenberg, Barcelona ; Bertelsmann, München ; Frank Cass, Londra & Portland, 2001.
- Gabor, D. ; Colombo, U. ; King, A. ; Galli, R., 1978, *Beyond the Age of Waste*, Pergamon Press, Oxford [ed. rom. : *Să ieșim din epoca risipei*, traducere de Nicolae Frigioiu, Editura Politică, București, 1983].
- Giarini, Orio, 1980, *Dialogue on Wealth and Welfare : An Alternative View of World Capital Formation*, Pergamon Press, Oxford.
- Giarini, Orio ; Liedtke, Patrick, 1998, *Wie Wir Arbeiten Werden*, Hoffmann und Campe, Hamburg [ed. rom. : *Dilema ocupării forței de muncă și viitorul muncii*, traducere de Agnes Ghibutiu, Editura ALL Beck, București, 2001].
- Giarini, Orio ; Malița, Mircea, 2003, *The Double Helix of Learning and Work*, UNESCO Studies on Science and Culture, CEPES, București [ed. rom. : *Dubla spirală a învățării și a muncii*, Editura Comunicare.ro, București, 2005].
- Kapitza, Sergey P., 2001, *Information Society and The Demographic Revolution*, Institute for Physical Problems, Russia Academy of Sciences, Moscova.
- Giarini, Orio ; Stahel, Walter R., 1989/1993, *The Limits to Certainty*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Guernier, Maurice, 1980, *Tiers-Monde, trois quart du monde*, Dunond, Paris.
- Hawrylyshyn, Bohdan, 1980, *Road Maps to the Future : Towards More Effective Societies*, Pergamon Press, Oxford.
- King, Alexander ; Schneider, Bertrand, 1991, *The First Global Revolution*, Simon & Schuster, Londra.
- László, E. ; LaViolette, P.A. ; Biermann, J., 1977, *Goals for Mankind*, Dutton, New York.
- Lemma, Aklilu ; Malaska, Pentti, 1989, *Africa beyond Famine*, Tycooly, Londra.
- Lenoir, René, 1984, *Le Tiers Monde peut se nourrir*, Fayard, Paris.
- Mann Borgese, Elizabeth, 1986, *The Future of the Oceans*, Harvest House, Montréal.
- Mann Borgese, Elizabeth, 1998, *The Oceanic Circle : Governing the Seas as a Global Resource*, United Nations University Press, Tokyo.
- Meadows, D.H. ; Meadows, D.L. ; Randers, J. ; Brehrens, W., 1972, *The Limits to Growth*, Universe Books, New York.
- Meadows, Donella H. ; Randers, Jorgen ; Meadows, Dennis L., 2004, *Limits to Growth : The 30-Year Update*, Chelsea Green, White River Junction.
- Mersarovic, M. ; Pestel, E., 1974, *Mankind at the Turning Point*, Dutton, New York.
- Mohn, Reinhard, 2000, *Menschlichkeit Gewinnt*, Bertelsmann Foundation, Gütersloh.
- Montbrial, Thierry de, 1978, *Energy : The Countdown*, Pergamon Press, Oxford.
- Pestel, Eduard, 1989, *Beyond the Limits to Growth*, Universe Books, New York.
- Saint-Geours, Jean, 1981, *L'imperatif de cooperation nord-sud, la synergie des mondes*, Dunond, Paris.
- Schaff, A. ; Friedrichs, G., 1982, *Microelectronics and Society : For Better and for Worse*, Pergamon Press, Oxford [ed. rom. : *Microelectronica și societatea la bine și la rău. Raport către Clubul de la Roma*, traducere de Ana Maria Sandi și Ion Mihăilescu, Editura Politică, București, 1985].
- Schneider, Bertrand, 1988, *The Barefoot Revolution*, I.T. Publications, Londra [ed. rom. : *Revoluția desculților. Raport către Clubul de la Roma*, traducere de Sanda Mihăilescu-Cîrsteanu, Editura Politică, București, 1988].
- Schneider, Bertrand, 1995, *The Scandal and the Shame : Poverty and Underdevelopment*, Circulo de Lectores, Galaxia Gutenberg, Bertelsmann ; Vikas, New Delhi [ed. rom. : *Scandalul și rușinea*, traducere de Daniela Bogdan și Dan Bogdan, Editura Tehnică, București, 1997].

- Tinbergen, Jan (coord.), 1976, *Rio Report : Reshaping the International Order*, Dutton, New York [ed. ro. : *Restructurarea ordinii internaționale. Raport către Clubul de la Roma*, Editura Politică, 1978].
- Vester, Frederic, 2002, *Die Kunst Vernetzt Zu Denken*, Dtv, München.
- Weizsäcker ; Ernst Ulrich von ; Lovins, Amory B. ; Lovins, L. Hunter, 1997, *Factor Four : Doubling Wealth – Halving Resource Use*, Earthscan, Londra.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von (coord.) ; Young, Oran ; Finger, Matthias, 2005, *Limits to Privatization : How to Avoid Too Much a Good Thing*, Earthscan, Londra.

Partea a II-a

**Tranziția ca dezvoltare; politica europeană  
de dezvoltare socială**



# Mărirea și decăderea capitaliștilor români

*Vladimir Pasti*

## Prăbușirea comunismului ca proces

Cincisprezece ani de tranziție reprezintă o perioadă suficient de lungă pentru ca analiza rece și lucidă a politicilor de început al postcomunismului să substituie confruntarea emoțională și schematică a acelei perioade, dar și pentru a permite o schimbare esențială a criteriilor de evaluare a tranzițiilor. Ceea ce merită subliniat este că acum evaluăm postcomunismul de până la noi după un alt model științific decât cel utilizat la începuturile acestuia. Acum 15 ani îl evaluăm după distanțarea de comunism. După 15 ani însă, când teama de revenirea sau menținerea comunismului în forme oculte – „neocomunism” sau „criptocomunism” etc. – s-a diminuat considerabil, îl putem evalua în funcție de rezultatele obținute în procesul de dezvoltare umană. Căci dezvoltarea umană, mai complexă și mai vastă decât simpla dezvoltare economică, a fost principala miză a confruntării dintre cele două sisteme (Pasti, 1995), chiar dacă, ideologic și adesea științific, ele au formulat-o, de-a lungul timpului, în alți termeni (Tismăneanu, 1998).

Terenul pe care Occidentul dezvoltat a câștigat confruntarea cu lumea comunistă a fost cel al bunăstării populației. Societățile Europei Centrale și de Est au putut accepta toate aspectele negative ale comunismului ca regim politic<sup>1</sup>, măcar atâta vreme cât socialismul, ca mod de organizare a vieții economice și sociale, asigura o creștere semnificativă a nivelului de trai al populației. Acest ritm a fost ridicat în primele decenii de după al doilea război mondial, mai ales ca urmare a industrializării și urbanizării extensive a societăților mai înapoiate din Est (URSS, România, Bulgaria, Polonia, Iugoslavia) și a recuperării pierderilor provocate de război în Germania de Est, Cehoslovacia și Ungaria. În momentele de criză declanșate în această perioadă sistemul politic a fost capabil să oprime protestul sau revolta unor categorii sociale, în principal intelectualitatea și clasa mijlocie, bazându-se pe sprijinul social și politic al altor categorii sociale, în principal noul proletariat urban și țărănimea.

Pe la sfârșitul anilor '70 și începutul anilor '80 se declanșează însă o nouă ofensivă economică și politică a Occidentului dezvoltat, denumită în prezent „globalizare”, care conduce la o nouă creștere a bunăstării populației din societățile capitaliste, dezvoltate și democratice, la restructurarea profundă a societății de tip occidental și, în paralel, la o restructurare la fel de profundă a economiei mondiale. Societățile socialiste se dovedesc incapabile să „țină pasul” cu dinamica occidentală. Cauzele sunt multiple, dar cele mai

---

1. În continuare, voi denumi „comunism” regimul politic totalitar rezultat din dominația politică a partidului comunist și „socialism” forma de organizare socială și economică ce a rezultat din tranziția coordonată de acesta. Altfel spus, comunismul este un regim politic, în vreme ce socialismul e o formă de organizare a societății. Ignorarea acestei diferențe a produs până acum destule confuzii ca să nu ținem seama de ea măcar de acum încolo.



importante sunt de natură politică – noul tip de societate dezvoltată în Occident transformă categoriile sociale care reprezintă baza politică a comunismului în clase sociale minoritare. Tehnologiile bazate pe microelectronică și prelucrarea informațiilor – care restructurează nu doar industriile, ci și societățile capitalismului dezvoltat – aveau ca rezultat social imediat diminuarea drastică, atât numeric, cât și ca importanță socială, a muncitorilor industriali. Societatea postindustrială nu mai seamănă cu cea industrială, iar pentru comunismul politic această schimbare bruscă de direcție a avut efectul de a pune clasa politică în fața unei alegeri dificile : sau accepta diminuarea bazei sale sociale – dominația numerică și socioeconomică a proletariatului industrial – în favoarea tocmai a acelor categorii sociale care erau mai dispuse să conteste dominația politică a partidelor comuniste (intelectualitatea tehnică și umanistă, funcționarii etc.), sau accepta pierderi semnificative la nivelul bunăstării populației.

În Europa Centrală și de Est comunismul politic a refuzat o transformare paralelă a societăților socialiste și rezultatul este că a ajuns la un faliment economic și social care a produs falimentul regimului politic. Populația, chiar și clasele sociale care susținuseră comunismul în anii lui de creștere economică, a sesizat că regimul politic este principala cauză a eșecului economic. În alte părți, sistemul politic, mai realist, a sacrificat socialismul ca organizare socială, pentru a se menține la conducerea unei societăți, de data asta capitaliste. Partidul Comunist Chinez rămâne la putere, dar decide transformarea radicală a organizării socioeconomice de tip socialist – pe care o exacerbase „revoluția culturală” a lui Mao și o adusese la extrem Pol Pot în Cambodgia – într-o organizare socială și economică de tip capitalist. Împotriva oricăror premise teoretice și ideologice, bunul-simț al politicianilor comuniști chinezi a triumfat. China comunistă a înfrânt protestul politic al clasei mijlocii a societății socialiste nu doar prin represiune politică și militară (piața Tiananmen), ci și prin mobilizarea împotriva acesteia a unei clase mijlocii și superioare alternative, formată ca urmare a reformelor de transformare capitalistă a „socialismului” chinez. Revolta studenților chinezi în favoarea democrației politice a fost înfrântă în mai mare măsură de noii capitaliști chinezi decât de tancurile armatei comuniste.

În Europa, cu excepția Ungariei și, parțial, a Iugoslaviei, comuniștii au fost mai puțin flexibili. Soluția gorbaciovistă s-a dovedit a fi utopică. Ea consta (Gorbaciov, 1994) în încercarea de a transforma protestatarii societății comuniste în aliați ai elitei politice comuniste. Ca și comuniștii chinezi, Gorbaciov propunea o nouă bază socială pentru partidele comuniste. Dar, în vreme ce comuniștii chinezi au reușit să condiționeze formarea noii elite capitaliste chineze de sprijinul acordat Partidului Comunist Chinez, încercarea lui Gorbaciov de a întemeia sprijinul social acordat Partidului Comunist Sovietic tocmai pe cei care contestau comunismul ideologic și politic a eșuat, iar postcomunismul european s-a reformat, invers decât cel chinez, în primul rând politic și abia apoi economic. Iar democrația politică a devenit principalul instrument de organizare capitalistă a societăților tranziției postcomuniste în Europa.

## Tranzițiile postcomuniste

Capitalismul este un mod de organizare *sui-generis* a economiei și societății care a apărut în Europa Occidentală și în toate țările în care societatea europeană occidentală s-a putut extinde la sfârșitul Evului Mediu – din America de Nord și până în Australia și Noua Zeelandă. A fost rezultatul unei evoluții „naturale” a acestei societăți și, la rândul său, a evoluat continuu, schimbându-și mereu caracteristicile, astfel încât teoreticienii au mari dificultăți în a-i identifica

elementele constante și deci definitorii. Unul dintre acestea este expansiunea. De-a lungul întregii sale istorii, capitalismul s-a extins continuu. Când nu a mai găsit spații „goale” în care să își exporte societatea ca atare, a trebuit să rezolve două noi probleme. Întâi, pe cea a expansiunii în civilizații necapitaliste, expansiune denumită în prezent „globalizare”. Apoi, pe cea a tranzițiilor. Soluțiile consacrate istoric reprezintă două etape succesive ale unui singur proces: expansiunea organizării capitaliste a societății la nivel mondial.

Globalizarea poate fi considerată un fenomen nou, specific ultimelor decenii (Crafs, 2000), sau, dimpotrivă, doar o formă nouă a istoricului proces de expansiune capitalistă (Wallerstein, Cleese, 2002). Din perspectiva capitalistului, ea este însă rezultatul unei strategii de combinare a unei dezvoltări inițial intensive – obținerea unui avantaj competitiv – cu o dezvoltare extensivă – valorificarea avantajului competitiv pe alte piețe decât cea națională (Porter, 1990). Dacă acest mecanism este obligatoriu, atunci capitalismul se va extinde continuu. Dacă procesul de expansiune este lent, atunci schimbările produse în societățile necapitaliste vor lua înfățișarea unor evoluții „naturale”, sub influența unor factori internaționali. Dacă apare nevoia unei schimbări rapide, atunci ele vor lua forma tranzițiilor către capitalism.

Tranziția este un proces de schimbare a societăților alternativ celui „clasic”, de evoluție pe baza schimbărilor la nivelul profund, al caracteristicilor sociale, economice și culturale ale societăților. Ideea fundamentală a tranzițiilor este că o societate nu doar se schimbă singură, ci poate fi schimbată din inițiativă politică. Ceea ce înseamnă că o clasă politică își propune să schimbe societatea pe care o conduce altfel decât s-ar schimba ea însăși, dacă este lăsată să evolueze normal. Pentru asta, clasa politică respectivă are nevoie de un *proiect de societate*, oricât de aproximativ, în raport cu care să-și raționalizeze schimbările pe care le introduce în societate. Pe de altă parte, are nevoie de un *proiect al tranziției*, un soi de algoritm de acțiune politică ce i-ar permite se dezvolte o strategie și să poată planifica schimbarea.

Mai trebuie ținut cont de faptul că în materie de schimbare socială clasa politică a unei societăți nu poate face mare lucru – ea nu poate schimba decât instituțiile societății. Este adevărat că unele dintre instituțiile pe care le poate schimba clasa politică sunt esențiale pentru forma de organizare a societății. La fel de adevărat este și faptul că, odată instituțiile schimbate, schimbările pe care aceste instituții le vor genera în societate sunt un amestec de schimbări instituite și dezirabile și de schimbări *ad-hoc*, neplanificate și, de multe ori, indezirabile, ce alcătuiesc *tranziția spontană* (Pasti, 2004).

În istorie, tranzițiile sunt procese aproape la fel de răspândite ca și evoluțiile. Când principii „păgâni” ai Europei medievale s-au creștinat, ei au declanșat tranziții autentice ale societăților pe care le conduceau. Există cazuri de tranziții considerate un succes care au devenit puncte de cotitură ale istoriilor unor societăți sau ale istoriei universale. Petru cel Mare a declanșat o tranziție celebră a Rusiei, așa cum Kemal Atatürk a condus o tranziție la fel de celebră a fostului Imperiu Otoman. Japonia medievală a devenit o societate modernă ca urmare a unei tranziții coordonate politic în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, iar Rusia a devenit URSS tot ca urmare a unei tranziții coordonate politic, care a inventat socialismul ca formă de organizare socială și economică a societăților.

La sfârșitul secolului XX, prăbușirea comunismului în societățile socialiste europene a condus la apariția unei tranziții speciale, care constă în trecerea de la socialism la capitalismul dezvoltat. Denumită „postcomunism”, ea a fost masiv analizată și evaluată, iar concluziile au fost dintre cele mai diferite. Tranzițiile postcomuniste europene au fost tot atât de frecvent considerate un succes pe cât de des au fost privite drept un eșec. Desigur, interesele politice imediate, disputele ideologice și obiectivele conjuncturale au avut un rol important în conturarea acestor diagnostice atât de diferite. Dar faptul că o

asemenea diversitate de concluzii a fost și este în continuare posibilă dovedește că nu dispunem în acest moment de un instrument teoretic acceptabil care să poată măsura rezultatele tranziției postcomuniste cu suficientă obiectivitate. Dificultatea provine din faptul că ele trebuie să măsoare, în ultimă instanță, gradul în care o societate este capitalistă.

Iată o problemă cu totul nouă pentru științele sociale. Toate tranzițiile din perioada de expansiune a capitalismului au fost orientate spre dezvoltare, iar științele sociale și economice au răspuns cerințelor politice prin elaborarea unor instrumente sofisticate ale măsurării dezvoltării. Unele dintre ele, cum ar fi cele care măsoară „dezvoltarea economică” și „dezvoltarea umană”, au fost standardizate la nivel global și adoptate de instituții internaționale, precum ONU, FMI, BIRD etc., suficient de puternice pentru a le impune la nivel global. Problema nouă care s-a ivit în legătură cu tranzițiile postcomuniste este că măsurarea doar a nivelului de dezvoltare este irelevantă în raport cu obiectivul tranzițiilor. Ceea ce trebuie măsurat este „nivelul de capitalism” al unei societăți care, până la începuturile tranziției, era organizată nu doar diferit, ci chiar în opoziție cu organizarea capitalistă a societății. Științele sociale și economice au fost complet neajutorate în fața unei asemenea sarcini pentru simplul motiv că, de mai bine de un secol, ele se ocupau de problematica funcționării și dinamicii capitalismului, și nu de cea a definirii lui. Această problematică fusese complet abandonată încă de la jumătatea secolului al XIX-lea, odată cu așa-numita „revoluție jevoniană” din știința economică (Dobb, 1973), și nu a mai fost reluată nici măcar cu prilejul prăbușirii comunismului.

Probabil că, dacă s-ar fi mobilizat în direcția definirii tranziției către capitalism, intelectualitatea occidentală ar fi avut resursele și cunoștințele necesare pentru a construi un *proiect de societate capitalistă*, lăsând *proiectul tranziției* la latitudinea interacțiunii dintre clasa politică occidentală și cea a societăților în tranziție. Dar comunismul s-a prăbușit tocmai într-un moment în care capitalismul însuși era „la răscruce”, adică într-o dispută destul de aprigă cu privire la formele pe care urmează să le ia – și care sunt acceptabile socialmente – atât în economie, cât și în societate. „Disputa capitalismelor” (Albert, 1994), generată de evoluțiile divergente ale capitalismului din țările Europei continentale în opoziție cu cele din Statele Unite și Marea Britanie, dublată de „disputa globalizării”, disputa politică din jurul celei „de-a treia căi”, în variantă americană (Clinton, 2002) sau în variantă britanică (Blair, 2001), disputa din jurul „guvernării mondiale” (Rasmussen, 2003 ; Socialist International, 2003), opuse autoreglării pieței mondiale – toate aceste incertitudini legate de capitalismul viitorului au împiedicat intelectualitatea occidentală să cadă de acord asupra unui model de „capitalism ideal”.

În plus, în vreme ce comunismul a fost o problemă globală de primă însemnătate, postcomunismul a fost repede catalogat ca o problematică regională, de prioritate secundară. În perioada în care comunismul s-a prăbușit ca sistem geopolitic european (1989-1990), principalele eforturi politice ale lumii capitaliste dezvoltate erau îndreptate deja în alte direcții prioritare, de la construirea NAFTA (1992) și întărirea Comunităților Europene către securizarea Orientului Apropiat și a piețelor asiatice. Nu a fost o simplă conjunctură. La mai bine de un deceniu de la prăbușirea comunismului, pe care noi tindem să îl considerăm cel mai important eveniment geopolitic al secolului, preocupările societăților occidentale dezvoltate rămân orientate prioritar spre cu totul alte perspective, după cum o dovedesc proiecțiile politico-economice ale viitorului (NIC, 2004).

Efectul a fost faptul că tranziția postcomunistă a rămas văduvită de cea mai importantă dintre toate componentele sale – *proiectul capitalismului postcomunist*. Problema a fost transferată, pentru rezolvare practică, instituțiilor implicate în proces, de la FMI și BIRD la Comisia UE și OECD. Nevoite să dea un răspuns pragmatic unor probleme teoretice fundamentale nesoluționate, aceste instituții au acordat prioritate unor considerente politice –

între care „teama de comunism” a jucat un rol important (Zamfir, 2004) – și unora conjuncturale, căci întregul proces depindea de capacitatea de finanțare de către capitalismul dezvoltat a tranzițiilor postcomuniste. Constrângerile de finanțare au jucat, în definitivarea proiectului tranziției către capitalism, un rol mai important decât considerentele teoretice și științifice. Instituțiile internaționale finanțatoare și-au asumat un rol de „vârf de lance”, dar au luat decizia ca finanțarea tranzițiilor postcomuniste să fie realizată de capitalul occidental privat. Rezultatul a fost conceptul de *conomie de piață funcțională*, a cărui principală virtute nu era de a dezvălui ce înseamnă o economie și o societate capitaliste, ci de a măsura „nivelul de capitalism” prin permisivitatea față de pătrunderea capitalului occidental în economie (World Bank, 2004).

În măsura în care avea o opinie, intelectualitatea est-europeană avea una diferită. Principala preocupare a intelectualității est-europene, cel puțin la începuturile postcomunismului, era mai puțin legată de succesul unei forme de organizare economică și socială capitalistă măsurată în creșterea bunăstării populației față de socialism și mai degrabă de îndepărtarea cât mai rapidă și mai radicală de infrastructura instituțională a organizării socialiste a societății. Or, conform tuturor teoriilor și ideologiilor, esența acestei infrastructuri consta în două instituții: 1) proprietatea statului asupra capitalului; 2) intervenția statului în formarea prețurilor. Îndepărtarea de socialism urma să constea, simplu, în două procese instituționale aflate la îndemâna clasei politice – privatizarea pe scară largă, un fel de inversare a naționalizării pe scară largă prin care a fost construit socialismul – și abandonarea de către stat a administrării prețurilor, lăsate pe seama pieței. Pe această bază teoretică, a fost elaborat un algoritm al tranziției către capitalism în două variante, una „bună” și una „mai puțin bună”, dar nu în întregime „rea”: așa-numita „terapie de șoc”, opusă „tranziției graduale” (Kornai, 1990).

Deoarece era preocupată mai degrabă de anticomunism decât de succesul capitalismului, intelectualitatea tranziției postcomuniste, în mare măsură aceeași clasă mijlocie socialistă transferată fără mari schimbări din socialism în capitalism, s-a grăbit să identifice opțiunile organizării capitaliste cu cele ale dezmembrării comunismului. Puține exemple sunt la fel de ilustrative ca acela al veșnicei dezbateri românești în legătură cu „ritmul” și „autenticitatea” tranziției socioeconomice către capitalism, ale cărei teme fundamentale nu s-au referit nici la restructurarea economiei, nici la cea socială, ci la „neocomunismul” presupus ori atribuibil liderilor politici, instituțiilor statului (Mungiu, 1994; Pavel, Huiu, 2003) sau chiar populației, prin intermediul „mentalităților”. Occidentul a preluat paradigma, discursul și concluziile fie direct, fie prin intermediari (Pralong, 2003), dar fără să-și întemeieze pe el nici practica politică, nici, mai ales, pe cea financiară și economică. Nimic nu este mai relevant în acest sens decât paradoxala corelație negativă dintre creșterea exponențială a criticilor la adresa neocomunismului guvernării 2001-2004 și îmbunătățirea, aproape la fel de exponențială, a ratingurilor de risc de țară acordate României, a poziției ei pe piața financiară internațională și creșterea volumului investițiilor directe de capital occidental.

La un deceniu după declanșarea tranzițiilor postcomuniste și după parțiala clarificare a dilemelor dezvoltării capitalismului occidental, intelectualitatea occidentală și, împreună cu ea, politica occidentală încep să treacă la un alt tip de abordare a tranziției postcomuniste. Și nu este deloc întâmplător că începuturile acestei noi abordări apar tocmai la nivelul instituțiilor internaționale însărcinate cu gestionarea – între altele – a tranziției postcomuniste (Stiglitz, 1999). Era necesară autoritatea unei instituții precum Banca Mondială pentru a legitima o astfel de schimbare de abordare. Este suficient de radicală pentru a o considera o schimbare de paradigmă. În esență, ea constă în înlocuirea paradigmei „îndepărtării de comunism” cu paradigma „binefacerilor capitalismului”, care impune ca măsură a tranziției postcomuniste capacitatea de dezvoltare socială și economică a societăților

postcomuniste devenite, deja, capitaliste. Saltul este radical. El a fost consemnat științific prin includerea tranzițiilor postcomuniste în problematica generală a dezvoltării (Pleskovics, Stern, 2001), prin consacrarea constatării empirice că nu există diferențe notabile între tranzițiile bazate pe terapia de șoc și cele graduale în materie de rezultate, dar mai ales prin faptul că, în prezent, tranzițiile postcomuniste sunt privite ca succese sau eșecuri ale capitalismului, și nu ale renunțării la socialism. Dintre cei trei factori care, potențial, diferențiază societățile dezvoltate de cele nedezvoltate (Stiglitz, 2001) – informația, cunoașterea și capitalul social și organizațional –, nici unul nu este strict legat de postcomunism.

Iată-ne în situația lui Monsieur Jourdain, care a aflat că vorbește în proză fără să o știe. Prea preocupat să luptăm împotriva comunismului, am ajuns în capitalism fără să fim conștienți de asta. Este adevărat, tot ce am reușit să facem până acum este un capitalism subdezvoltat, chiar mai puțin dezvoltat decât socialismul pe care l-am părăsit cu un deceniu și jumătate în urmă<sup>2</sup>. Dar este capitalism, iar el a apărut și s-a format în societatea românească prin aportul altor categorii sociale, ceva mai „revoluționare” decât clasa mijlocie a fostei societăți socialiste, deși mai puțin vocale. Ele au reușit să schimbe societatea românească mai dramatic și mai profund decât oricine altcineva, prin mijloace nu tocmai ortodoxe, este adevărat, și împotriva teoriilor economice care afirmă că schimbarea „de sus în jos” a societății și a economiei nu e posibilă (Ionete, 2003). Sociologia românească s-a ocupat prea puțin de ei până acum și încă și mai puțin de mecanismele pe care le-au utilizat pentru a schimba societatea.

## Problemele genezei noului capitalism românesc

Două mari paradigme există cu privire la capitalism. Cea originară în scrierile lui Marx afirmă că noua formă de organizare a economiei și a societății provine din proprietatea privată asupra capitalului și a muncii. În variantele sale teoretice, capitalismul depinde în mod esențial de instituțiile proprietății și ale pieței. A doua paradigmă își are originea în lucrările lui Max Weber și consideră capitalismul ca un ansamblu de comportamente determinate cultural. În aceste variante, capitalismul depinde în mod esențial de un grup special de oameni, întreprinzătorii capitaliști, a căror existență era considerată de Schumpeter (1968) capitală pentru succesul sistemului. Ambele teorii își au originea în cercetări efectuate în secolul al XIX-lea și la începutul secolului XX, așa că pot fi considerate de o relevanță problematică pentru tranzițiile de la începutul mileniului III, în ciuda numeroaselor lor dezvoltări mai moderne. În orice caz, cam atâta aveau la dispoziție politicienii tranzițiilor postcomuniste în momentul în care și-au asumat sarcina de a construi capitalismul în fostele societăți socialiste.

Și aceasta era și „zestrea” intelectuală pe care au adus-o ca fundament al politicilor tranzițiilor atât intelectualitatea instituționalizată occidentală, cât și cea a fostelor societăți socialiste. Aici s-au despărțit. Căci, în vreme ce instituțiile financiare internaționale și de integrare occidentală – strâns corelate între ele – au adoptat mai ales paradigma transformării instituționale, o bună parte dintre intelectualii est-europeni par a se fi orientat spre teorii mai apropiate de cele ale lui Weber și Schumpeter. La zece ani de la apariția cărții sale atât de influente în prima etapă a postcomunismului, Kornai<sup>3</sup> (2001) recunoaște că unul dintre fundamentele teoriei sale a fost tocmai convingerea că țările postcomuniste au

2. În 2004, România capitalistă nu atinsese PIB-ul obținut de România socialistă în 1989 (Guvernul României, 2004).

3. Este nedrept pentru mulți intelectuali est-europeni să îl considere pe Kornai drept purtătorul de cuvânt al întregii categorii sociale. Dar ideile sale au fost împărtășite de mulți economiști și intelectuali est-europeni (și occidentali), chiar dacă nu au fost neapărat inspirate din lucrările acestuia.



nevoie de câteva zeci de mii de întreprinzători de felul celor descriși de Schumpeter. Nu-i mai puțin adevărat că, pentru a-i obține, el a recomandat o metodă inspirată din paradigma instituțională, și anume privatizarea rapidă, prin „terapie de șoc”, a avuției statului socialist.

Capitalismul românesc a debutat și el cu cele câteva zeci de mii de întreprinzători în care își puneau speranțele teoretice Schumpeter la începutul secolului și Kornai la sfârșitul său. Aproape imediat după revoluție, noua guvernare a legiferat posibilitatea liberei inițiative și, practic de a doua zi, zeci și apoi sute de mii de mici întreprinzători și-au făcut brusc apariția în economia și societatea românești. Există și acum și vor exista în continuare, de vreme ce funcționarea economiei depinde, în mare măsură, de existența lor. Dar nici un fel de capitalism nu a izvorât din această inițiativă privată românească.

Cel puțin o parte a noilor capitaliști români se vor reclama în această perioadă incipientă a primelor inițiative private, care erau orientate spre comerț într-o proporție covârșitoare și care căutau să își extragă profitul – și viitorul capital „adevărat” – din buzunarele populației, adică pe piață. Părea că asistăm la un adevărat proces de „evoluție naturală”, un soi de „concentrare primitivă a capitalului” realizată într-un timp infinit mai scurt decât timpul istoric al capitalismului occidental. Iar succesul, după o primă perioadă de șovăială, părea total. Numărul de mici întreprinzători care își căutau un viitor în noua economie de piață a societății românești a explodat. Dacă în aproape doi ani de postcomunism, din ianuarie 1990 și până în septembrie 1991, în România au fost înființate 70 611 societăți comerciale, în următoarele nouă luni, până în iunie 1992, numărul acestora s-a dublat, ajungând la 147 000. În 1996, numărul lor se dublase din nou, depășind 300 000 (INS, 1997).

La început, au profitat de creșterea explozivă a consumului populației. Dacă în ultimii ani ai comunismului volumul vânzărilor cu amănuntul către populație crescuse într-un ritm anual de numai 1%, numai în 1990 acest volum a crescut cu 24%. După care România intră în cea mai gravă criză economică din toată tranziția, iar consumul populației scade dramatic. 1993 este anul de vârf al crizei, iar volumul vânzărilor către populație scade la aproape jumătate față de 1990 și sub nivelul din 1980! Asta afectează însă prea puțin întreprinzătorii, care își mențin profiturile eliminând, pur și simplu, de pe piață fostul comerț socialist. În 1991, ei dețineau doar 22% din totalul vânzărilor către populație. Într-un singur an, până la sfârșitul lui 1992, își dublează ponderea, ajungând la 46%. La sfârșitul lui 1994 întreaga piață a comerțului cu amănuntul era solid dominată de întreprinzătorii privați – 71% dintre mărfuri se vindeau prin intermediul lor (INS, 1997). Este foarte posibil ca în această perioadă „romantică” să se fi format o parte dintre averile actuale ale noilor capitaliști români. Dar este sigur că această explozie a inițiativei private nu a zdruncinat în nici un fel economia socialistă a României. În 1993, când întreprinzătorii privați dominau deja piața bunurilor destinate populației (64%), toți la un loc nu dețineau decât 2,2% din totalul mijloacelor fixe din economie, în condițiile în care statul continua să dețină 93%. În anul următor, când dominau copios piața comerțului cu amănuntul și adăugând la aceasta și activele rezultate din timida privatizare care începuse, statul tot continua să dețină 89% din totalul mijloacelor fixe.

Nici Schumpeter și nici Kornai nu par să fi avut dreptate. Libera inițiativă a creat într-un ritm extraordinar de rapid o clasă de comercianți, o clasă de oameni net mai înstăriți decât restul populației (în 1995, veniturile medii ale unei gospodării de patroni erau aproape duble față de cele ale unei gospodării de salariați, o diferență care nu impresionează), dar nu a fost în stare să creeze o clasă de capitaliști. Ceea ce le lipsea acestor oameni, cel puțin o parte dintre ei fiind, probabil, purtători ai ethosului capitalist (Sandu, 1996, 1999), era tocmai capitalul. Către jumătatea primului deceniu al tranziției, România crease o economie de piață, dar nu una capitalistă. Aproape 40% din populația ocupată a societății românești lucra în agricultură, în sistem privat. Cea mai mare parte a consumului populației era asigurat de un sistem de piață, dominat de comercianți privați.

Dar producția și finanțarea acesteia se aflau încă într-o proporție covârșitoare în proprietatea statului. Capitalul exista, în formă bănească în băncile de stat, iar în forma mijloacelor de producție în întreprinderile de stat. Confruntarea dintre acestea două se desfășura în paralel (Pasti, 1995) și fără să fie influențată cumva de „noul sector privat” al economiei. La sfârșitul lui 1995, România postcomunistă era cam tot atât de capitalistă ca și Humuleștii lui Creangă, în care gospodarii locali își exploatau terenurile agricole în regim de proprietate privată, iarna le vindeau negustorilor țesături, oale și lemnărie, iar Ionică a lui Ștefan a Petrii avea suficient ethos capitalist ca să vândă o pupăză la târg. Altfel, „noii capitaliști români”, asemenea celui care și-a cheltuit banii pentru a transforma decorurile unui serial american într-o realitate românească<sup>4</sup>, dovedeau un singur lucru : că pot utiliza economia de piață pentru a face bani, dar că nu sunt în stare să transforme acești bani în capital.

De vreme ce capitalul „adevărat”, adică banii și producția, se aflau în proprietatea statului, singurul mod de a construi capitalismul „adevărat” în România era privatizarea proprietății de stat. Această teorie simplă, care stătea la baza „terapii de șoc”, s-a dovedit a fi mult mai complexă în realitate. Către sfârșitul primei jumătăți de deceniu de tranziție a devenit clar și pentru instituțiile internaționale, și pentru clasa politică românească faptul că nodul gordian al construcției capitalismului în România este privatizarea proprietății statului. Până atunci, inclusiv instituțiile financiare internaționale, dar și politicienii și tehnicienii români dezbătuseră problema ordinii în care trebuie realizate cele două componente majore ale tranziției economico-sociale. Două variante erau posibile. În prima variantă, economia românească urma să fie restructurată prin eforturile proprietarului, adică ale statului, și privatizată abia după ce devenea eficientă și atractivă. Acesta era, de altfel, modelul clasic al privatizărilor capitaliste. A doua variantă era mai apropiată de paradigma „îndepărtării de comunism” și presupunea că mai întâi trebuie privatizat capitalul de stat, iar apoi noii proprietari capitaliști vor face singuri restructurările absolut indispensabile. Acum știm că ambele variante au fost greșite.

Ceea ce este important pentru înțelegerea noului capitalism românesc e însă descifrarea funcționalității întârzierii cu care s-a realizat privatizarea capitalului de stat. S-a discutat mult despre „lentoarea” reformelor în România, despre lipsa de „voință politică” pentru privatizare, despre „mentalitățile neocomuniste” ale liderilor politici ai perioadei etc. Din perspectiva unui deceniu de distanțare de încărcătura politică și emoțională a acelei perioade, acum putem înțelege că întârzierea a răspuns unor condiții necesare. Problema trebuie pusă în termenii paradoxali în care trebuiau să răspundă la ea politicienii perioadei. Și, chiar dacă teoretic ei erau puși în fața nevoii de a alege între terapia de șoc și tranziția graduală, în realitate nu dispuneau de nici una din aceste variante.

Căci marea problemă a tranziției capitaliste românești nu a fost atât lipsa voinței politice de a privatiza sau a restructura economia și societatea, ci, mai simplu, lipsa capitaliștilor. Politicienii români, puternic presați și de populație, și de politicienii occidentali, erau dispuși să transfere proprietatea statului către particulari, atâta doar că nu aveau cui. Proprietățile mai mici erau transferate cu ușurință relativă în proprietatea micului capital străin care se aventura în România în căutarea unor rate ale profitului uriașe (în primii ani, ele au fost de peste 300% !). El provenea din zone dispuse să accepte un risc ridicat al investiției – din Orientul Apropiat sau din zona *middle-class*-ului european<sup>5</sup> –

- 
4. Lângă Slobozia, a fost construită „real”, din beton și cărămizi, o „fermă americană” copiată după decorurile de carton din serialul de televiziune *Dallas*. Mai târziu, „noul capitalist român” a construit și o replică în miniatură a Turnului Eiffel din Paris. Această excentricitate nu este chiar nouă. La Tokyo există o copie a Turnului Eiffel despre care japonezii pretind că este mai înaltă decât originalul.
  5. Probabil cel mai celebru reprezentant al acestei categorii este Ion Țiriac, un fost mare tenisman român, care s-a bucurat de o popularitate uriașă în primii ani ai tranziției. Succesul afacerilor sale românești l-au propulsat la nivelul marelui capital, iar popularitatea i-a mai scăzut.



sau chiar din periferia marilor companii occidentale, care însă nu riscau în România sume mai mari decât cele accesibile oricărui mic investitor occidental. Acest nou tip de sector privat era ceva „mai capitalist” decât sectorul micilor investitori autohtoni, dar se menținea la periferia sistemului, a economiei și a societății.

Pentru a înțelege construcția postcomunistă a capitalismului, trebuie să pornim de la această restricție extrem de importantă, pe care teoria economică și socială occidentală a refuzat să o ia în considerare – lipsa de capitaliști, adică de agenți sociali și economici capabili să transforme deopotrivă economia și societatea. Fenomenul nu este câtuși de puțin specific României, doar că a avut dimensiuni diferite în țările foste comuniste, în funcție de conjuncturile geopolitice ale diverselor momente istorice. Mai târziu, când au trecut la analize științifice relativ sofisticate și mai puțin influențate de ideologie, cercetătorii tranziției s-au mulțumit să constate un paradox – capitalismul fără capitaliști (Eyal *et al.*, 2001). În realitate, orice clasă politică ce a coordonat tranziția către capitalism a fost nevoită să facă o alegere politică foarte clară: *căror capitaliști le transferă capitalul de stat?* Cu doar două variante de răspuns: 1) *capitaliștilor autohtoni*; 2) *capitaliștilor occidentali*.

Deși întrebarea este pur politică, răspunsul depinde deopotrivă de factori politici și de factori tehnici. Dintre factorii politici, contează, desigur, naționalismul politicii autohtone. El a fost foarte puternic în țări precum Polonia și Rusia și net mai diminuat în țări precum Ungaria sau Cehia. Dintre factorii tehnici, contează disponibilitatea capitalului occidental de a se implica în diferite țări și piețe, precum și resursele pe care o societate le poate aduce în sprijinul capitalului autohton. De-a lungul tranziției postcomuniste, factorii politici și tehnici au interferat. Disponibilitatea capitalului occidental de a investi în țări ale Europei Centrale sau în țările baltice a depins de strategia geopolitică a Occidentului de a integra aceste țări în sistemul instituțional al Vestului dezvoltat. Motivația a fost departe de a fi exclusiv capitalistă. Ea a fost națională în cazul Germaniei de Est, integrată prin efortul investițional al fostei Germanii Occidentale, și geopolitică în cazul țărilor baltice, când efortul investițional al Europei Occidentale a fost considerat minor în raport cu avantajele strategice care urmau să fie obținute (Kissinger, 2002).

A existat însă și o zonă „gri”, în care a fost cuprinsă și România și care a fost lăsată să se descurce „prin sine însăși”, cu condiția să rămână în cadrul general al tranziției postcomuniste. A fost zona în care capitalismul postcomunist a trebuit să se dezvolte prin forțe proprii nu atât din cauza unui naționalism excesiv, cât din lipsa de interes a capitalului occidental pentru noile economii postcomuniste. Merită menționat faptul că a existat și o „zonă interzisă”, al cărei reprezentant de „tip ideal” este Rusia, unde societatea postcomunistă dispunea de suficiente resurse financiare și de altă natură (energetice sau de forță de muncă, de exemplu) pentru a finanța formarea unei clase naționale de capitaliști de talie globală.

Foarte târziu, abia după un deceniu, a înțeles Occidentul această miză specială, continuare a confruntării politice anterioare a războiului rece. Gorbaciov fusese un utopist care mai credea încă în potențialul socioeconomic al socialismului. Dimpotrivă, urmașii lui s-au dovedit a fi suficienți de pragmatici pentru a opune unei clase de capitaliști occidentali o clasă de capitaliști ruși, egali ca putere și resurse și la fel de abili în competiția pentru dominația globală. Germania de Est, Cehia, Ungaria și alte țări central-europene s-au predat necondiționat ofensivei capitalului occidental. Rezultatul a fost „capitalismul fără capitaliști” al noilor membri ai Uniunii Europene, colonizați, într-o măsură mai mare sau mai mică, de capitalul european. Dimpotrivă, Rusia a apelat la susținerea politică pentru a-și proteja capitaliștii autohtoni și a intervenit politic pentru a bloca, de fiecare dată, efortul capitalului occidental de a prelua controlul asupra marilor companii rusești.

Între aceste extreme, între Germania de Est, a cărei economie a fost în întregime achiziționată de Germania Occidentală, și Rusia, care a forțat prin mijloace politice retragerea capitalului occidental în favoarea capitaliștilor naționali, România s-a aflat la mijloc. Nu în

sensul că ar fi reprezentat o miză a competiției între cele două mari forme de capital – cel occidental, dominant, și cel rusesc și asiatic în ascensiune –, ci în forma, mai puțin avantajoasă, de a fi fost neinteresantă și pentru unii, și pentru alții.

Rezultatul a fost că România a căpătat un „grad de libertate” suplimentar și l-a folosit pentru dezvoltarea limitată a unei clase naționale de capitaliști autohtoni.

## Capitaliștii români în ascensiune

Pentru asta a avut însă nevoie de timp. Acest timp este acum tratat ca o „întârziere”, ca o simplă menținere a economiei socialiste într-o vreme care nu mai era a ei, prin efortul motivat ideologic al unor lideri politici „neocomuniști”, susținuți la putere de o populație „nostalgică” după securitatea socială a societății socialiste. În realitate, niciodată nu au fost societatea și economia românești mai dinamice și mai bogate în schimbări esențiale decât în această perioadă acuzată a fi fost „de așteptare” (1990-1995). Fosta agricultură socialistă și, pe urma ei, întregul rural, în care trăia aproape jumătate din populație, sunt transformate radical prin desființarea CAP-urilor și refacerea micii gospodării țărănești a perioadei interbelice, cu tot cu înapoierea ei tehnologică și de nivel de trai (Pasti, Miroiu, Codiță, 1996). Industria se restrânge dramatic, la numai un fragment al ei și încă nici măcar cel mai bun, dovadă că, în ciuda scăderii numerice a proletariatului industrial (de la 3,4 milioane de muncitori în 1990 la numai 2,2 milioane în 1996, o scădere de 45% !), scade și productivitatea muncii în industrie. Structura consumului gospodăriilor se modifică dramatic, ca și modul de trai al populației, de altfel. Fluxurile migratorii își modifică sensul, migrația urban-rural tinzând să egaleze și să depășească migrația rural-urban. Șomajul este un fenomen economic nou, iar șomerii sunt o categorie socială nouă. Structura instituțională a economiei se modifică radical ca urmare a apariției instituțiilor specifice economiei de piață, de la acționariatul societăților comerciale și instituția falimentului până la Bursa de valori, băncile private și fondurile de investiții.

Dinamica socială și economică a României în primii patru-cinci ani de după prăbușirea comunismului a fost cea mai ridicată din toată tranziția postcomunistă. Dar privatizare nu se face. La sfârșitul lui 1996, la șapte ani după prăbușirea comunismului, FPS privatizase doar 7,5% din totalul capitalului social aflat în administrarea sa (Guvernul României, 2004). Iar dacă ținem cont de faptul că acest 7,5% se afla distribuit în nu mai puțin de 2 726 de societăți comerciale privatizate, este limpede că, în această perioadă, România privatizează la nivelul micului capital. De altfel, dintre aceste 2 726 de societăți, trei sferturi sunt mici. Asta nu înseamnă că în acești primi ani – ai dominației politice a stângii (FSN, FDSN, PDSR), considerată „neocomunistă” – România nu construiește capitalismul. Dimpotrivă, o face într-un ritm extrem de alert și cu costuri foarte mari. În primul rând, îl construiește instituțional. În al doilea rând, îl construiește social, „incubând” în interiorul societății socialiste noua clasă a capitaliștilor români.

Primul val al noii structuri sociale a postcomunismului s-a format având ca bază piața liberalizată și privatizată a consumului populației. Aici a apărut noua clasă de întreprinzători privați și noua pătură de *nouveaux riches*. Dar capitalismul și capitaliștii s-au născut în interiorul economiei socialiste a postcomunismului. Primii ani ai postcomunismului românesc nu au fost dominați de privatizarea capitalului de stat (cu excepția privatizării în masă), ci au fost dominați de transferul de venituri către noua clasă în formare a capitaliștilor români, aflați în interiorul economiei socialiste.

Una dintre metode a fost de a-i subvenționa financiar. Statul român a subvenționat economia pe patru căi principale. Prima au reprezentat-o subvențiile directe, adresate

majoritar sectorului de stat (cu excepția celor din agricultură). A doua a constat în arierate. De acestea au beneficiat atât sectorul de stat, cât și cel privat, care cumula arierate pe două căi – prin restanțe ale plăților la buget și prin restanțe ale plăților către regiile autonome, deturnând, în acest fel, o parte a subvențiilor directe în folos propriu. A treia metodă de subvenționare a economiei au reprezentat-o creditele bancare cu dobândă negativă, la care trebuie adăugate creditele bancare neperformante. Volumul lor a fost, în primul deceniu al postcomunismului, relativ mic, chiar și către sfârșitul perioadei totalul creditului bancar nereprezentând mai mult de 11 % din PIB (EBRD, 2000). Până în 1996, statul (băncile erau în proprietatea statului) a oferit un credit constant sectorului privat și în continuă scădere sectorului de stat (Bichi *et al.*, 2003). Mai interesant este faptul că a utilizat dobânzi puternic negative. În 1993, când avem cel mai ridicat nivel al dobânzii medii la creditul nonguvernamental din întreaga perioadă, acesta a atins 58,9%, în condițiile în care rata inflației în același an a fost de 156%. A patra metodă a fost cea a contractelor guvernamentale, a căror distribuție preferențială a stârnit numeroase scandaluri de corupție.

Ca urmare, în primii ani ai postcomunismului, noua clasă politică românească „incubează” o nouă clasă de capitaliști români. Dar nu în afara economiei socialiste, ci în interiorul ei, nu pe piața privată nou-apărută, ci mai ales pe „piața socialistă” a relațiilor comerciale dintre întreprinderi, bănci și instituții administrative, toate ale statului, în interstițiile cărora se dezvoltă noi societăți private, aflate în strânsă legătură cu acestea. Noua clasă de capitaliști români se formează, ca urmare, nu atât dintre întreprinzătorii privați nou-apăruți, ci în strânsă legătură cu tehnocrația economică și industrială a economiei socialiste.

Într-o primă etapă, aceștia sunt, pur și simplu, subvenționați. „Acumularea primitivă a capitalului” a avut loc în cazul lor prin transfer de venituri ale statului. Prin intermediul creditelor bancare, prin ignorarea conflictului de interese care făcea posibilă funcționarea unui manager al unei întreprinderi de stat simultan ca proprietar al unei societăți comerciale, făcând, astfel, afaceri cu sine însuși, prin contracte guvernamentale, prin intermediul arieratelor și al subvenționării prețurilor etc. Rezultatul a constat în concentrarea pierderilor din economie în sectorul de stat și al câștigurilor în sectorul privat. La sfârșitul lui 1996, rata rentabilității economice era de -2,0% în sectorul de stat și de +31% în sectorul privat, iar rata rentabilității financiare era de -2,8% în sectorul de stat și de +29% în cel privat (Guvernul României, 2004). Față de întreprinzătorii aflați pe piața liberă și concentrați în comerț, tehnocrații economiei socialiste aveau un avantaj competitiv important – se aflau deja la controlul producției. Problema capitalismului românesc mai era de a transfera producția nu doar sub controlul lor tehnic, ci în proprietatea lor.

Aceasta a fost a doua etapă a formării clasei capitaliștilor români, momentul în care se trece la luarea în proprietate a capitalului industrial al economiei socialiste. A existat un moment-cheie al acestui proces, iar el a constat în introducerea pe scară largă a privatizării prin MEBO. Privatizarea prin MEBO avea ca rezultat transferul direct al întreprinderii în proprietatea managerilor săi, prin intermediul salariaților, în condiții preferențiale. S-a desfășurat semnificativ o perioadă foarte scurtă, doar doi ani (1993-1994), dar atunci a fost dominant: 99%, respectiv 86% din privatizările făcute în acești doi ani s-au realizat prin MEBO. După care procesul este stopat brusc prin decizie politică. În 1995 doar 7% din privatizări, iar în 1996 doar 1% mai au loc prin MEBO (Negrescu, 1999). Privatizarea în folosul tehnocrației industriale, aliată cu cea administrativă, continuă însă. Doar metodele diferă, ele îmbinând acum piața „liberă” cu cea „socialistă”.

La sfârșitul lui 1996, stânga politică pierde alegerile, după ce dominase tranziția românească vreme de șapte ani. În această perioadă reușise să transforme radical România și să „crească” o clasă capitalistă autohtonă pe care o pornise de la zero și pe care o dusesese până la nivelul de capital mediu și care acum își dorea să scape de sub tutela politică și

administrativă și să se miște singură. Ceea ce și face, profitând de schimbarea politică care are loc și pe care, parțial cel puțin, a sprijinit-o. Următorii patru-cinci ani, până prin 2001-2002, sunt anii de glorie ai capitaliștilor români, ani de ascensiune rapidă. Clasa de capitaliști medii a primilor șapte ani se întărește și începe să producă „vârfuri” de dimensiuni semnificative nu numai la nivel național, ci inclusiv la nivel regional. În a doua jumătate a primului deceniu de postcomunism, România începe să se diferențieze de alte țări foste socialiste tocmai prin această particularitate – capitalismul românesc are capitaliștii săi. Este adevărat că denumirea li se potrivește doar parțial, căci au o serie de particularități.

În primul rând, fluturile capitalist care ieșise din gogoșa economiei socialiste mai are încă nevoie de stat, pentru a supraviețui și a crește. Principala sa sursă de creștere sunt politicile guvernamentale care asigură transferul de resurse către noua clasă a capitaliștilor autohtoni. Toate procesele și mecanismele care o ajutaseră să se nască se amplifică acum, pentru a-i sprijini creșterea. Inflația, care se redusese substanțial, ajungând în 1996 la 57%, urcă la 151% în 1997, stingând o bună parte din datoriile acumulate. Începând cu 1995, creditul bancar acordat sectorului privat începe să crească spectaculos. În numai doi ani de zile el se triplează în mărime absolută și ajunge să reprezinte aproximativ jumătate din totalul creditului bancar. În 1997, ca rezultat al noului acord cu FMI, el se reduce cu aproape o treime – deși mai puțin decât creditul acordat sectorului de stat – și reîncepe să crească, astfel încât la începutul lui 1999 ajunge să reprezinte peste 80% din totalul creditului și cam același nivel ca maximum atins în 1996. Acest proces este însoțit de unul complementar – creșterea împrumuturilor neperformante, cu alte cuvinte creșterea împrumuturilor pe care băncile nu mai aveau șanse realiste să le recupereze vreodată. Volumul creditelor neperformante în totalul creditelor bancare ajunge la 48% în 1996 și crește până la 58,5% în 1998, aducând sistemul bancar într-o situație extrem de dificilă.

Banii aceștia nu sunt însă destinați dezvoltării economice. Conform unor evaluări, în 1998 doar 7% din proiectele de investiții erau finanțate prin credite bancare (Patriciu, Rusu, 1998). Cel mai probabil, ele erau destinate achiziției unor noi active și întreprinderi scoase la privatizare. Căci privatizarea continuă într-un ritm extrem de accelerat. Dacă până în 1996 FPS privatizase doar 7,5% din capitalul social pe care îl administra, în următorii patru ani privatizează de cinci ori mai mult (36,7%). Iar privatizarea nu doar se accelerează, ci se și ieftinește. Până în 1996, FPS încasase, în medie, venituri din privatizare în valoare de 118,4 milioane de dolari pentru fiecare 1% din capitalul social privatizat. Și privatizase mai ales întreprinderi mici. În următorii patru ani, valoarea a 1% din capitalul social privatizat de FPS scade la 97 de milioane în 1998, la 38 de milioane în 1999 și ajunge la numai 17,6 milioane în 2000, adică scade de zece ori! (Guvernul României, 2004) Scăderea PIB și a producției industriale facilitează vânzarea ieftină a întreprinderilor. Iar capitaliștii români încep să treacă din etapa de capitaliști de mărime medie la cea de mari capitaliști.

Transferul de resurse dinspre sectorul de stat către cel privat continuă și se amplifică. În 1999, întreprinderile cu peste 500 de salariați din sectorul privat (capital mediu și mare) au o cifră de afaceri care reprezintă 19% din totalul sectorului privat și realizează un profit de 1 971 de miliarde de lei. În același an, sectorul de stat de aceeași mărime are o cifră de afaceri de doar două ori mai mare decât a sectorului privat și realizează pierderi de 14 mii de miliarde de lei (INS, 2001).

Câteva noutăți semnificative apar în această perioadă de glorie a capitalului autohton, aflat în plină ofensivă pentru „cucerirea” economiei românești. În primul rând, începe să se orienteze nu doar către comerț și producție, ci și către zona financiară. Are loc o adevărată explozie de noi bănci private, cu capital românesc sau mixt. Dar ele sunt mici și cele mai multe nu rezistă presiunii pe care deopotrivă proprietarii și marile bănci o exercită asupra lor. Cele mai multe falimentează, ca și fondurile de investiții pe care capitaliștii români nu au rezistat tentației de a le transforma în jocuri piramidale. Puținele bănci private care rezistă

vor fi achiziționate de bănci occidentale. Eșecul noii clase de capitaliști români de a prelua controlul asupra sistemului bancar și financiar se va dovedi crucial în perioada următoare. Tentativele inițiale ce păreau încununată de succes – preluarea unor pachete minoritare de acțiuni la marile bănci de stat, încercările de achiziționare a FPP-urilor etc. – nu au depășit un stadiu incipient. Nici încercările de a se asocia cu capitalul financiar internațional nu au reușit.

A doua noutate semnificativă este relația specială pe care noua clasă a capitaliștilor autohtoni o dezvoltă cu clasa politică și cu administrația. Capitaliștii români nu sunt încă suficient de capitaliști. Nu rezistă pe piață decât dacă mențin cordonul ombilical al subvențiilor de la stat. Formele sunt cele mai diverse – de la reeșalonarea sau ștergerea datoriilor la subvențiile pentru producție și pentru export, deprecierea monedei naționale, contracte guvernamentale preferențiale, legislație care îi protejează de concurență, blocarea administrativă a concurenței etc. Toate acestea necesită decizie politică și sprijin administrativ activ. Pentru a-l obține, noii capitaliști români realizează adevărate consorții politico-financiare care asociază grupuri de firme și de capitaliști cu grupuri de politicieni și de tehnicieni administrativi aflați chiar la vârful piramidei puterii. Fenomenul a fost denumit „clientelism” și considerat a fi „corupție”, dar este un mecanism deocamdată indispensabil supraviețuirii capitaliștilor autohtoni (Pasti, 2004).

Odată cu intrarea în noul mileniu, capitaliștii români ating perioada lor de maximă ascensiune. Încep achizițiile de mari dimensiuni, până atunci sustrate privatizării prin organizarea lor ca regii autonome. Achiziționează tutunul, o parte a căilor ferate, mai multe regii municipale și orașenești, transportul auto, domină industria construcțiilor. Pentru a câștiga respectabilitate și a evita plata unor taxe înființează companii în străinătate, în numele cărora fac achiziții în economia românească. Obțin uriașe scutiri și reeșalonări de datorii. Pătrund puternic în mass-media, dar și în industria petrolieră, cea mai importantă dintre toate industriile românești. La început doar la periferia acesteia, achiziționând mici rafinării precum Astra și Vega, dar apoi la nivelurile semnificative, achiziționând mari rafinării, precum Petromidia și Rafo, și dezvoltând lanțuri de benzinării. În 2000, guvernul decide privatizarea Petrom, cea mai mare societate de petrol românească. Petrom avea o cifră de afaceri de trei miliarde de dolari pe an și era, la acea vreme, singura societate românească inclusă în primele o sută de firme europene. Este o „îmbucătură” prea mare pentru oricare dintre capitaliștii români, dar se unesc pentru a o achiziționa. Un grup de trei capitaliști români<sup>6</sup>, reprezentați de un fost prim-ministru<sup>7</sup>, încep negocierile cu statul pentru privatizarea Petrom. Dar, ca urmare a reacției internaționale negative, statul român refuză și capitalismul românesc ratează cea mai mare victorie potențială a sa.

Ar fi fost, probabil, o victorie inutilă. Căci evoluțiile politice începeau deja să ia o turnură defavorabilă capitaliștilor români. O nouă tranziție, cea orientată spre integrarea europeană, începea să ia locul deceniului de tranziție către capitalismul autohton.

Deceniul 1990-2000 a fost unul de restructurări masive și de construcție protocapitalistă. În acest deceniu clasa politică a tranziției, împreună cu tehnicienii și managerii fostei economii socialiste au reușit să dea naștere și să asigure creșterea unei clase sociale noi, de capitaliști români strâns legați de elitele politice și administrative ale noii Români. La sfârșitul deceniului, această nouă clasă de capitaliști avea un rol hotărâtor în economie și în politică și făcea eforturi serioase pentru a-și ridica prestigiul social. Publicarea în România postcomunistă a listei „celor mai bogați români” a fost vârful unei campanii de imagine și de afirmare a noului statut social al capitaliștilor români. Pentru prima dată, măcar o parte a acestora ieșeau în public, își afirmau averile și puterea și pretindeau un loc onorabil în structura socială. Doar că, în momentul în care această primă listă a fost publicată, clasa capitaliștilor români era deja în declin.

6. Sorin Ovidiu Vintu, „Gelu” Tofan și Dan Voiculescu.

7. Theodor Stolojan, în acea vreme angajat al „trustului” Tofan.



## Declinul capitaliștilor români

În decembrie 1999, la Helsinki, reuniunea șefilor de state și guverne din Uniunea Europeană ia hotărârea, istorică pentru noi, de a începe negocierile de aderare ale României la UE. O săptămână mai târziu, premierul Radu Vasile este silit să demisioneze, iar conducerea guvernului este încredințată unui tehnician neangajat politic, dar agreat de cercurile politice și financiare europene, Mugur Isărescu, guvernatorul Băncii Naționale a României. Este un moment de cotitură nu numai în politica postcomunistă a României, ci și în istoria țării. Schimbarea de guvern din decembrie 1999 a echivalat cu sfârșitul unei perioade istorice – perioada afirmării capitalismului autohton. Din acel moment a început o perioadă nouă, cea a capitalismului românesc european. Unul dintre efectele imediate ale acesteia este înlăturarea nou-născutei pătri de capitaliști români și înlocuirea ei cu reprezentanții capitalului internațional, predominant ai celui european.

Ascensiunea capitaliștilor români în primul deceniu al tranziției a fost posibilă pentru că, spre deosebire de alte societăți foste comuniste, România a avut două particularități. În primul rând, în primii ani ai tranziției, ea nu a prezentat interes pentru expansiunea capitalului occidental. La adăpost de concurența pe piață a capitalului occidental, pătura în formare a capitaliștilor autohtoni a putut să se afirme și să ridice pretenții la dominarea economiei naționale. În aceste condiții favorabile, a doua particularitate a constat în posibilitatea creată pentru formarea și dezvoltarea unei elite conducătoare unitare, implicată simultan în politică, administrație și afaceri. Acest sistem *ad-hoc* de organizare a puterii în societate le-a conferit capitaliștilor români un avantaj competitiv față de capitalul străin care, în termeni financiari și manageriali, încerca să pătrundă în economia românească. Incapabil să reziste pe piață confruntării cu acesta, capitaliștii români au compensat slăbiciunea financiară și managerială prin avantaje politice și administrative obținute și prin politici publice sau prin simpla concentrare la aceeași persoană a statutelor de om politic, funcționar și om de afaceri. Schumpeter vorbea de nevoia de capitaliști „adevărați”. În lipsa lor, societatea românească a produs „întreprinzătorul-politician-funcționar public”. Mass-media i-au poreclit „baroni locali”, dar cei mai importanți dintre ei nu mai erau de mult locali, ci aveau o importanță națională, iar uneori chiar regională.

Că așa stau lucrurile ne dovedește puternica corelație<sup>8</sup> dintre indicatorii comparativi ai progresului reformelor și ai investițiilor directe de capital în România și în Ungaria, țara cea mai avansată – potrivit evaluării EBRD – în domeniul reformelor economice. La sfârșitul lui 1999, indicele EBRD al reformelor era de 3,5 pentru Ungaria și mai mic de 2,5 pentru România. Or, istoria pătrunderii capitalului occidental în România și Ungaria este la fel de net diferită. În primii ani ai tranziției (1991-1996), media anuală a investițiilor directe de capital în Ungaria era de 2,2 miliarde de dolari, iar în România de 207 milioane de dolari (World Bank, 2004), adică de 11 ori mai mică! La această diferență cantitativă se adaugă diferențe calitative. Prima care merită menționată constă în faptul că, în acești primi ani, capitalul străin investit în Ungaria provenea aproape în întregime din Europa Occidentală (95%), în vreme ce în România peste 30% din capitalul străin investit provenea din afara Europei (Frydman *et al.*, 1993). Această diferență nu s-a diminuat nici până în prezent: ponderea investițiilor străine directe originare în UE în totalul investițiilor directe fiind, în cazul României, cea mai mică din Europa Centrală și de Est (World Bank, 2004).

8. Tratată ideologic, corelația „capital străin – reforme economice” este interpretată cauzal: „reforme aduc investiții străine”. Experiența românească confirmă însă interpretarea sociologică ce afirmă: „Capitalul străin produce reformele economice”. Primul vârf al investițiilor străine în România a avut loc în 1997, când încă nici o reformă suplimentară nu fusese întreprinsă față de guvernarea anterioară.

A doua diferență calitativă constă în mărimea firmelor implicate în privatizare, căci, în vreme ce capitalul străin investit în România se adresa mai ales firmelor mici și mijlocii<sup>9</sup>, în Ungaria (și în Cehia) se adresa mai ales marilor companii.

În această perioadă inițială, profitând de faptul că nu se afla pe „lista de priorități” a expansiunii capitalului occidental în Europa fostă comunistă, România începe să-și creeze propria clasă de capitaliști. În schimb, Ungaria și alte țări central-europene, precum Cehia, pun bazele sociale ale „capitalismului fără capitaliști”.

Începând cu 1997, situația începe însă să se echilibreze. Între 1997 și 2002, media investițiilor străine directe în România crește de șapte ori (!), ajungând la 1,3 miliarde de dolari, iar a celor din Ungaria nu mai atinge decât 1,9 miliarde de dolari. În același timp, marile companii europene din cele mai diferite industrii – ciment, comunicații, bănci, petrol, mașini-unelte, cauciuc, automobile etc. – încep să își îndrepte atenția inclusiv spre România. Începe perioada privatizărilor cu investitor străin strategic și, totodată, a competiției pentru economia românească dintre capitalul străin și cel românesc.

1997-2005 este, din punct de vedere sociologic, perioada cea mai interesantă a tranziției românești. Până în 1996, tranziția capitalistă românească avea, în mare măsură, trăsăturile unei evoluții. Lipsa unui proiect capitalist al tranziției permitea o dominație aproape absolută a tranziției spontane. Nefiind o prioritate a globalizării (Malița, 1999), România evoluează, acordând prioritate caracteristicilor interne în raport cu cele ale modelului extern, între limitele destul de largi ale toleranței occidentale, răspunzând comandamentelor generale ale tranziției postcomuniste, dar modelându-le în funcție de interesele afirmării clasei capitaliștilor autohtoni. Confruntarea politică românească este dominată de o problemă internă referitoare la care anume dintre grupurile de potențiali capitaliști autohtoni vor deține rolul conducător în economie și în societate (prin intermediul politicii, al administrației, al mass-media). Clasa politică românească se divide între susținătorii a două elite, fiecare din ele reunind, deopotrivă, politicieni, funcționari administrativi și proaspeți capitaliști, unii concentrați într-o grupare considerată „neocomunistă”, iar ceilalți în una considerată „istorică”, în realitate ambele bine ancorate în prezentul postcomunist și protocapitalist al societății românești. Această confruntare politică se prelungește mult după 1997 și mai continuă și azi. Populația, pentru care această confruntare este lipsită de miză, a respins de fiecare dată guvernarea în funcțiune.

După 1997, tranziția politică românească se complică însă, pentru că noul actor care intră în scenă, capitalul occidental în general și cel european în special, acționează, de asemenea, cu prioritate politic. Capitalul occidental a observat repede că punctul forte al capitalului național este rețeaua de relații politice și administrative, în vreme ce slăbiciunile sale – lipsa de capital, managementul defectuos, productivitatea scăzută, nivelul tehnic înapoiat – se manifestă cu prioritate pe piață. Ca urmare, strategia capitalului occidental în confruntarea sa cu cel național a urmărit separarea capitaliștilor autohtoni de sprijinul lor politic și administrativ și aducerea lor pe piață. Odată ajunși pe piață, ei fie se orientează către nișe specializate ale pieței, unde rămân la dimensiuni nesemnificative la nivel național sau regional, fie sunt scoși de pe piață – prin faliment sau prin achiziționare de către capitalul străin.

Ofensiva capitalului occidental este la rândul său susținută politic, inițial mai ales prin intermediul instituțiilor financiare internaționale și al rețelei de instituții politice regionale în care România e cuprinsă și care evaluează tranziția. După 1999 însă, când România începe negocierile de aderare la Uniunea Europeană, criteriile de organizare a economiei și societății care asigură dominația capitalului european devin condiții tehnice ale aderării. În felul acesta, inițial prin presiune politică și financiară internațională, iar ulterior prin

9. Între 1990 și primul trimestru al lui 1992, aportul mediu de capital străin în firmele românești era doar de cca 30 000 de dolari (Frydman *et al.*, 1993).



însăși fixarea obiectivelor strategice ale tranziției, clasa politică românească este silită să acționeze tocmai împotriva celor în folosul cărora intenționa să guverneze – adică în favoarea uneia sau a alteia dintre grupările capitalului național.

Loviturile politico-economice pe care capitalul occidental le dă începând cu 1997, capitalului național se întind pe aproape un deceniu și nu s-au terminat nici acum. Iată o bună dovadă a rezistenței înverșunate pe care a opus-o pe toate căile capitalul național în fața acestei ofensive. Este ușor de observat că această rezistență a fost cu atât mai mare cu cât atacul se adresa unei ținte mai importante în structura de rezistență a capitalului național.

Supraviețuirea capitaliștilor români depindea de supraviețuirea câtorva instituții fundamentale ale noului sistem de putere.

Prima și cea mai importantă era legătura interpersonală a capitaliștilor cu politica și administrația, legătură care le permitea canalizarea resurselor statului și ale societății în folosul lor, printr-o largă varietate de mecanisme și mijloace. În societatea modernă, capitalistul, politicianul și funcționarul public îndeplinesc funcții complementare și sunt net separați social și instituțional. În societatea românească postcomunistă, ei se unesc. Inițial, unitatea acțiunii lor este asigurată prin unitatea persoanei care îndeplinește cele trei funcții. Până în 2000-2001, această legătură se consolidase într-atât încât capitalistul-politician care deținea funcții de conducere în administrație era considerat a fi tipul ideal al reformistului, purtător al valorilor economiei capitaliste și ale democrației. Dar, încă înainte de această perioadă, au început să apară forme mai sofisticate, în care funcțiile erau îndeplinite de persoane specializate, iar unitatea lor era asigurată de ceea ce a fost numit „grup clientelar”, uneori instituționalizat prin relații de rudenie, de prietenie sau comerciale. Iar apoi, grupurile clientelare de mici dimensiuni încep să se coaguleze în grupuri clientelare de dimensiuni medii, niciodată atât de mari încât relațiile interpersonale să nu joace un rol major în menținerea unității grupului.

Atacul împotriva acestei instituții fundamentale a „grupului clientelar” a fost purtat de capitalul occidental prin intermediul bătăliei politice și ideologice pentru „combaterea corupției”. În această campanie, purtătorii intereselor capitalului occidental au beneficiat de trei puncte importante de sprijin. Primul a fost societatea civilă românească, o rețea de ONG-uri construită de societatea civilă occidentală, pe teme definite de aceasta, cu programe de activitate finanțate de ea. În legătură strânsă cu societatea civilă se află mass-media, dar pentru controlul mass-media s-a purtat – și se mai poartă încă – o confruntare dură între capitalul occidental și cel autohton. Inițial, mass-media au fost controlate politic, dar importanța lor a fost foarte repede sesizată de capitaliștii autohtoni care și-au dezvoltat propria rețea de ziare, televiziuni și radiouri subvenționate, astfel încât să nu depindă nici de piață, nici de reacția publicului, și pe care le-au utilizat ca portavoce a propriilor interese de afaceri și politice. Al doilea punct de sprijin al capitalului occidental a fost dependența de legitimarea externă a politicii românești. I-a ajutat aici lipsa de unitate a clasei politice românești în apărarea sistemului pe care tocmai îl construiește. În competiția pentru legitimarea externă, taberele politico-economice românești s-au acuzat reciproc de corupție, compromițând legitimarea internă. Figura ideală pozitivă a „capitalistului politician” a fost înlocuită cu cea negativă a „baronului local”, iar „eroul pozitiv” a luat forma investitorului strategic occidental, instituționalizat. Presiunea externă pentru separarea politicii de afaceri a fost al treilea „pilon” al ofensivei occidentale împotriva capitaliștilor români și a dominat perioada negocierilor de aderare.

O a doua ofensivă a capitalului occidental a fost îndreptată împotriva surselor de finanțare a capitalului național. Dintre toate sursele de finanțare de către stat a capitaliștilor români, cea mai importantă au constituit-o arieratele (World Bank, 2004), ele reprezentând mai mult de o treime din total. A fost și cea mai puternic apărată. În 2001-2002, cel mai angrenat în negocierile de aderare dintre toate guvernele României, Guvernul Năstase, a devenit celebru pentru scutițiile și reeșalonările datoriilor către stat ale firmelor românești,

aproape indiferent de tabăra politică din care făceau acestea parte. Presiunea politică pentru reducerea arieratelor și rezistența politică față de această presiune continuă și în prezent, dar clasa politică românească a fost nevoită să facă pași mari înapoi în această privință. A doua mare sursă de finanțare a capitalului românesc a fost atragerea de capital, deopotrivă românesc și străin. Ea a fost contracarată prin înlocuirea privatizării pe baza simplei licitații cu privatizarea marilor companii românești exclusiv cu investitor strategic străin. Începând cu 1999, această condiție politică domină privatizarea marilor companii românești și face inutil aportul suplimentar de capital în companiile capitaliștilor români. În numai trei ani, această sursă de finanțare scade cu un sfert, de la 36% în 1999 la 28% în 2001. Pentru a supraviețui, capitaliștii români sunt nevoiți să reinvestească profitul, ponderea câștigurilor reinvestite în totalul finanțărilor companiilor ajungând aproape să se dubleze în numai trei ani, de la 6,8% în 1999 la 12% în 2001. Cel mai ușor de atacat a fost, pentru capitalul occidental, sursa bancară. În 1998, Bancorex este desființată. Urmează o reformă rapidă și dură a întregului sistem bancar și se ia decizia politică de privatizare a băncilor aflate în proprietatea statului – și dominante pe piața bancară – exclusiv prin transferul către mari instituții bancare europene. Bătălia de ariergardă purtată de capitalul național s-a dat pentru BCR, cea care deținea singură aproape 40% din piața bancară românească, în proprietatea statului, dar privatizarea ei a devenit o condiție a aderării la Uniunea Europeană și se încheie în 2006.

A treia direcție prioritară a ofensivei externe a fost întărirea pieței interne. Primul instrument de acest tip a fost macrostabilizarea. Am văzut că inflația și deprecierea monedei naționale au fost instrumente importante de subvenționare a capitaliștilor români. Inflația contribuia la ștergerea datoriilor – cu excepția celor externe, care erau sursă de finanțare a capitalului străin –, iar deprecierea monedei naționale la stimularea exporturilor, dominate de capitaliștii români, și la scăderea profitabilității importurilor, dominate de capitalul străin. Macrostabilizarea, începută în 2000 și, după zece ani de eșecuri, realizată rapid în numai cinci ani, a inversat „foarfecele pieței” în defavoarea capitalului național și în favoarea celui străin. Scăderea rapidă a inflației la o valoare scrisă cu o singură cifră în 2004 i-a adus pe capitaliștii români în fața necesității de a-și plăti datoriile la o valoare mult mai apropiată de cea reală. Invers, după mai bine de un deceniu de depreciere rapidă, moneda românească începe să se aprecieze în raport cu cele occidentale, facilitând importurile, al căror volum explodează începând cu 2002. În paralel, începând cu 2003, noul sistem bancar, dominat de bănci europene solid ancorate în economiile occidentale, promovează creditul de consum pentru populația românească, iar piața națională devine de o mărime semnificativă pentru produsele occidentale. Urmează o explozie a vânzărilor către populație a unor mărfuri produse de capitalul occidental în țările de origine. Numai piața autoturismelor ajunge la un volum de peste două miliarde de dolari anual și este în creștere. Unele timide politici guvernamentale destinate stopării acestui proces sunt contracarate cu succes de cea mai interesantă nouă alianță apărută în arena politică – cea dintre capitalul european și populație.

La sfârșitul lui 2004 și în prima jumătate a lui 2005, capitaliștii români sunt în reflux rapid. Atacați politic prin campania anticorupție, lipsiți de sprijinul indispensabil al statului, privați de surse de finanțare, împinși spre o piață – piața unică europeană – pe care nu pot decât să piardă și divizați în grupări rivale incapabile să se unească în fața pericolului extern, pierd în numai câțiva ani tot avantajul acumulat atât de greu în fața capitalului occidental. Sunt condamnați în mass-media și în imaginea populară, hăituiți de justiție, grav afectați de politicile de aderare și subminați de propriile conflicte interne.

Ultima lor resursă este politica și ultima zvâcnire are loc cu prilejul alegerilor din 2004. Împotriva voinței sale, guvernarea PSD din 2001-2004 s-a transformat – sub presiune politică occidentală – din guvernarea cea mai orientată spre susținerea capitaliștilor autohtoni în

guvernarea care a fost nevoită să acționeze cel mai dur împotriva lor. După ce, în primii doi ani de zile, guvernul PSD s-a străduit să ofere scutiri de taxe și datorii, subvenții ale prețurilor, contracte guvernamentale prioritare, acces preferențial la privatizare și chiar monopoluri<sup>10</sup>, începând cu 2002, guvernul PSD este nevoit să atace însăși infrastructura capitalului național. Legiferează obligativitatea separării afacerilor de politică, acceptă un calendar al renunțării la subvenții, consacră principiul privatizării prin investitor strategic european, declanșează campania anticorupție, realizează macrostabilizarea, susține creșterea monedei naționale, aduce reforma bancară în faza finală și, în final, cedează capitalului european „bijuteria coroanei” din economia românească, adică industria petrolieră și energetică.

Victoria politică a Alianței D.A. ca urmare a alegerilor din 2004 este ultima reacție a capitalului național. Succesul electoral al Alianței D.A. se bazează pe temele clasice ale integrării europene, dar valorificarea lui are ca obiectiv susținerea capitaliștilor autohtoni. Guvernarea Alianței încearcă să se delimiteze – pe cât este ideologic posibil – de integrarea europeană, căreia îi opune o „integrare tip NATO”, dominată de componenta politică și internațională și relativ indiferentă față de cea socială și economică. Mai mult, încearcă să se elibereze de presiunea instituțiilor financiare internaționale și renunță la acordul cu FMI<sup>11</sup>. Și încearcă, pe cât posibil, să protejeze interesele capitaliștilor autohtoni, dacă nu ale tuturor, măcar ale celor care îi sunt apropiați politic și personal.

Însă perspectivele unei asemenea politici sunt pesimiste. Globalizarea, în forma expansiunii capitalului occidental către și prin România, nu poate fi înfrântă de capitaliști de mărime mică și medie, construiți în mai puțin de un deceniu de clasa politică românească. În anii care vin, România va fi acoperită de val și va deveni una dintre societățile capitaliste, dar „fără capitaliști” ale Europei foste comuniste. Iar structura socială actuală a societății românești se va reorganiza.

## Bibliografie

- Albert, Michel, 1994, *Capitalism contra capitalism*, Editura Humanitas, București.
- Bichi, C. ; Drăgulin, I. ; Spiridon, M., 2003, „Sistemul bancar : dinamica reformei, slăbiciuni și provocări”, în L. Croitoru, D. Dăianu (coord.), *Modificări structurale și performanță economică în România*, vol. 1, CERPE, București.
- Blair, Tony, 2001, „Third Way, Phase Two”, *Prospect*, 61, martie.
- Clinton, William, 2002, *Remarks to the British Labour Party Conference*, Winter Gardens, Blackpool.
- Crafts, Nicholas, 2000, *Globalization and Growth in the Twentieth Century*, IMF Working Paper, WP/00/44, Washington, DC.
- Dobb, Maurice, 1973, *Theories of value and distribution since Adam Smith : Ideology and economic theory*, Cambridge University Press, Londra.
- EBRD, 2000, *Transition Report 2000 : Employment, Skills in Transition*, Londra.
- Eyal, G. ; Szeleny, I. ; Townsley, E., 2001, *Capitalism fără capitaliști. Noua elită conducătoare din Europa de Est*, Editura Omega, București.
- Frydman, Roman ; Rapaczinski, Andrej ; Earl, John S., 1993, *The Privatization Process in Central Europe*, CEU Press, Budapesta, Londra, New York.
- Gorbaciov, Mihail, 1994, *Memorii*, Editura Nemira, București.
- Guvernul României, 2004, *România în anul 2004*, Editura Nemira, București.

10. Cum a fost cel al tutunului, prin care Guvernul a intenționat să oblige toți producătorii de tutun să își achiziționeze o parte a materiei prime de la Compania Națională a Tutunului, privatizată în folosul unuia dintre cei mai semnificativi capitaliști români. Măsura a fost înlăturată după numai câteva luni la presiunea politică a companiilor internaționale producătoare de tutun.

11. În 2005.

- INS, 1995, *Anuarul Statistic*, București.
- INS, 1997, *Anuarul Statistic*, București.
- INS, 2001, *Anuarul Statistic*, București.
- Ionete, Constantin, 2003, *Clasa politică postdecembristă*, Editura Expert, București.
- Kissinger, Henry, 2002, *Are nevoie America de o politică externă ?*, Editura Incitatus, București.
- Kornai, Janos, 1990, *The Road to a Free Economy : Shifting from a Socialist System. The Case of Hungary*, W.W. Norton, New York.
- Kornai, Janos, 2001, „Ten Years after *The Road to a Free Economy* : The Author's Self-Evaluation”, în Boris Pleskovic, Nicholas Stern, *Annual World Bank Conference on Development Economy*, World Bank, Washington, DC.
- Malița, Mircea (coord.), 1999, *How to Ride the Global Wave : Avoiding Crises and Wars, Building Common Projects*, A Club of Rome Symposium, Millenium III București, toamna.
- Molmes, Leslie, 1996, *Post-Communism : An Introduction*, Polity Press, Cambridge.
- Mungiu, Alina, 1994, *România, mod de folosire*, Editura Staff, București.
- NAFTA, 1992, *North American Free Trade Agreement*, Washington, DC.
- Negrescu, Dragoș, 1999, „Un deceniu de privatizare în România”, în Ruhl Christof, Daniel Dăianu, *Tranziția economică în România. Trecut, prezent și viitor*, CERPE, București.
- NIC, 2004, *Mapping the Global Future*, NIC-2004/13, GPO, Pittsburgh.
- Pasti, Vladimir, 1995, *România în tranziție. Căderea în viitor*, Editura Nemira, București.
- Pasti, Vladimir, 2004, *Sociologie politică*, Editura Ziua, București.
- Pasti, Vladimir ; Miroiu, Mihaela ; Codiță, Cornel, 1996, *România. Starea de fapt*, Editura Nemira, București.
- Patriciu, Dinu ; Rusu, Horia, 1998, *Capitalismul românesc. Un proiect*, Fundația Rene Radu Policrat, București.
- Pavel, Dan ; Huiu, Iulia, 2003, „Nu putem reuși decât împreună”. *O istorie analitică a Convenției Democratice, 1989-2000*, Editura Polirom, Iași.
- Pleskovic, Boris ; Stern, Nicholas, 2001, *Annual World Bank Conference on Development Economy*, World Bank, Washington, DC.
- Porter, Michael, 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- Pralong, Sandra, 2003, „Romania”, în *Nations in Transit*, Freedom House.
- Rasmussen, Paul N., 2003, *Europe and a New Global Order : Bridging the New Global Divides*, PES, Bruxelles.
- Sandu, Dumitru, 1996, *Sociologia tranziției. Valori și tipuri sociale în România*, Editura Staff, București.
- Sandu, Dumitru, 1999, *Spațiul social al tranziției*, Editura Polirom, Iași.
- Schumpeter, Joseph, 1968, *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge.
- Socialist International, 2003, *Governance in a Global Society : The Social Democratic Approach*, XXII Congress of the Socialist International, São Paulo, 27-29 octombrie.
- Stiglitz, J.E., 1999, *Wither Reform ? Ten Years of Transition*, World Bank, Washington.
- Stiglitz, J.E., 2001, „Keynote Adress : Development Thinking at the Millenium”, în Boris Pleskovic, Nicholas Stern, *Annual World Bank Conference on Development Economy*, World Bank, Washington, DC.
- Tismăneanu, V., 1998, *Fantasies of Salvation : Democracy, Nationalism and Myth in Post-Communist Europe*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey [ed. rom. : *Fantasmeme salvării. Democrație, naționalism și mit în Europa post-comunistă*, traducere de Magda Teodorescu, Editura Polirom, Iași, 1999].
- Wallerstein, Immanuel ; Clesse, Armand, 2002, *The World We Are Entering : 2000-2050*, Dutch University Press, Amsterdam.
- World Bank, 2004, *Romania. Restructuring for EU Integration : The Policy Agenda*, Report 29123-Ro, Washington, DC.
- Zamfir, Cătălin, 2004, *O analiză critică a tranziției. Ce va fi „după”*, Editura Polirom, Iași.

## Modelul social european

Simona Stănescu

Data de 1 mai 2004 are, fără îndoială, o rezonanță unică datorită dimensiunii fără precedent a valului de aderare care a adus încă zece noi state membre : Cipru, Republica Cehă, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria. Din același val de extindere, realizat în doua faze, fac parte și România și Bulgaria, care nu au reușit să încheie negocierile de aderare la timp. Conform prevederilor raportului de monitorizare publicat în octombrie 2005, în cazul în care nu se activează clauza de salvagardare, data de 1 ianuarie 2007 continuă să fie menținută ca ipoteză oficială de lucru privind aderarea României la Uniunea Europeană. S-au făcut deja pași și pentru începerea negocierilor de aderare a Croației, Turciei și a confederației Serbia-Muntele Negru. În acest context, discuția despre modelul social european este un subiect extrem de actual. Studiul dimensiunii sociale a construcției europene din care România urmează să facă parte după aderare oferă cadrul de analiză necesar înțelegerii modului în care politicile sociale românești urmează să se articuleze în viitor.

Acest capitol ia în considerare dezvoltarea socială la nivel european în accepțiunea sa de obiectiv al politicii sociale (E. Zamfir, 1995, p. 12). Încercarea de a identifica echivalentul politicii sociale naționale la nivelul statelor membre a condus la selectarea modelului social european drept cadru general de analiză. Capitolul își propune să contribuie la analiza dezvoltării sociale și să răspundă la întrebarea : ce se înțelege prin modelul social european ?

Prima parte a lucrării abordează problematica definirii modelului social european și explorează relația dintre acesta și politica socială europeană. A doua parte se concentrează asupra etapelor dezvoltării modelului social european, mai precis asupra instrumentelor legale privind decizia statelor membre de a coopera în plan social în direcția coordonării și dezvoltării unui set comun de reglementări în domeniul politicii sociale. Ultima parte analizează pe scurt viabilitatea modelului social european și supraviețuirea lui în viitor.

### Problematica definirii modelului social european

Conceptul de *model social european* este astăzi un concept răspândit la nivel european și recunoscut oficial (Diamantopoulou, 2003a). *Modelul social european* este menționat frecvent în documentele oficiale ale Uniunii Europene. Concluziile summitului european de la Lisabona (2000) includ recomandarea ca modelul social european, prin sistemul său dezvoltat de protecție socială, să sprijine transformarea societății bazate pe cunoaștere spre realizarea obiectivelor stabilite. Atât documentele summitului european de la Nisa (2000), cât și cele ale summitului european de la Barcelona (2002) au inclus în lista de priorități modernizarea și îmbunătățirea, precum și rolul modelului social european.



Agenda politicii sociale a Uniunii Europene pentru perioada 2000-2005 a cuprins o serie de acțiuni în vederea îmbunătățirii modelului social european. Totodată, acestui model îi sunt alocate o serie de funcții în direcția inițiată de Agenda Lisabona: „Acest model este proiectat pentru a promova ocuparea completă a forței de muncă, dinamismul economic și o mai mare coeziune socială și echitate în Uniunea Europeană” (<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10115.htm>). Modelul social european devine, astfel, un instrument în implementarea cu succes a obiectivelor Agendei Lisabona. Deși i se acordă diferite responsabilități, modelul social european nu este definit explicit, ci doar caracterizat prin sisteme sociale capabile să le ofere cetățenilor un nivel ridicat de protecție socială și coeziune socială. *Coeziunea socială*, concept european promovat la același nivel cu cele de *piață unică* și *monedă unică*, reprezintă răspunsul european la problema inegalităților sociale și economice. Coeziunea socială a fost considerată principala caracteristică a modelului social european (*Opinion of the European Economic and Social Committee and Employment Policy*, 2005, p. 12). Prin promovarea coeziunii economice și sociale, statele membre au în vedere implementarea seturilor de acțiuni care să asigure oportunități pentru toți cetățenii UE și, în consecință, să reducă riscul excluziunii sociale.

După cum am arătat deja, *modelul social european* este un concept des întâlnit în documentele oficiale europene, mai ales în lucrările cele mai recente care evaluează progresele sociale și economice înregistrate în procesul de implementare a obiectivelor strategiei de la Lisabona 2000. Totuși, definiția oficială a modelului social european nu se regăsește în Glosarul Comisiei (Vaughan-Whitehead, 2003, p. 3), aspect ce a fost deseori criticat și interpretat ca fiind direct proporțional cu interesul înalților decidenți politici europeni vizavi de complexitatea abordării problematicii sociale. Un alt aspect criticat al modelului social european este faptul că se referă la un „model”. După cum sesiza și Anna Diamantopoulou, „un model este o noțiune folosită deseori pentru a explica ceea ce nu este un lucru decât ceea ce este. În cazul modelului social european, mulți văd noțiunea (...) ca un fel de a spune că politica Uniunii Europene în domeniul muncii și al bunăstării nu este aceeași ca, de exemplu, a Statelor Unite” (2003b, p. 2).

Europa nu reprezintă nici pe departe o expansiune la nivel european a unui stat social european, a unui model, ci mai degrabă o combinație unică de elemente și caracteristici. Modelul social european nu reprezintă o sumă a celor 25 de modele naționale, ci o combinație a ideilor și principiilor care conduc la evidențierea unor caracteristici comune (Jorens, 2004, pp. 6-7). Definiția modelului social european pe care capitolul îl ia în considerare este aceea de „împărțășire a unor viziuni comune și principii asupra diferitelor aspecte sociale și a importanței lor în cadrul construcției europene” (Vaughan-Whitehead, 2003, p. 4).

Ca abordare comună asupra societății, modelul social european îmbină măsurile care susțin creșterea economică durabilă cu cele orientate spre îmbunătățirea condițiilor de muncă și de viață. În acest perimetru sunt acoperite: ocuparea completă a forței de muncă, locurile de muncă calitative, oportunitățile egale, protecția socială pentru toți, incluziunea socială și implicarea cetățenilor în deciziile care îi pot afecta (<http://www.etic.org/a/111>). Modelul social european poate fi caracterizat ca „un set de bază de «standarde minime» pentru locul de muncă și, mai mult decât atât, garantat prin lege (UE sau națională) pentru oamenii care trăiesc în Europa și un set de principii, instituții, îndrumări de politică și consecințele politice ale acestora, așa cum sunt consimțite la nivelul UE, pentru a ajuta statele membre să reformeze politicile de ocupare a forței de muncă, de pensie, de măsuri anti-sărăcie și cele care privesc sănătatea” (Diamantopoulou, 2003a).

Fără a fi rezultatul exclusiv al instituțiilor europene, modelul social european este rezultatul statelor națiune europene acționând independent, dar în paralel pe parcursul unei lungi perioade de timp (Wickham, 2002, p. 21). Ceea ce se regăsește astăzi sub numele de

model social european reprezintă rodul a zeci de ani de negocieri și înțelegeri privind prioritățile domeniului social în spațiul Uniunii Europene. Evoluția modelului social european corespunde convergenței progresive a viziunii statelor membre asupra obiectivelor în domeniul ocupării forței de muncă și al politicilor sociale (Diamantopoulou, 2003b, p. 3). Următoarea parte își propune să analizeze modelul social european în accepțiunea sa de politică socială europeană.

## Modelul social european ca politică socială europeană

Scopul politicilor sociale îl reprezintă asigurarea bunăstării colective „prin mecanisme proprii de distribuire și redistribuire a resurselor existente” (E. Zamfir, 1995, p. 12). Un concept util în înțelegerea celui de *bunăstare* este cel de *standard de viață*. Toate tratatele europene adoptate sau în curs de pregătire (Constituția Europeană) consideră drept obiectiv prioritar asigurarea bunăstării prin garantarea unui standard decent al vieții pentru toți cetățenii, iar pe termen lung, ridicarea standardului de viață.

Politica socială națională include „o sferă largă de activități ale statului care au ca obiectiv modificarea într-un sens specificat a caracteristicilor vieții sociale ale unei colectivități” (E. Zamfir, 1995, p. 12). Extrapolând această definiție la spațiul Uniunii Europene, responsabilitățile tradiționale ale statului sunt transferate construcției instituționale a Uniunii Europene : Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene. În cadrul unui proces clar reglementat de consultare a tuturor actorilor relevanți, acestea elaborează seturi de măsuri cu caracter social vizând, în primul rând, asigurarea bunăstării tuturor cetățenilor statelor membre. Un exemplu în acest caz este procesul complex de elaborare și implementare a Strategiei Europene de Ocupare a Forței de Muncă și a Strategiei de Promovare a Incluziunii Sociale.

În ceea ce privește aria de influență a acestor măsuri, colectivității din definiția politicii sociale la nivel național îi corespund cetățenii Uniunii Europene. Promovarea conceptului de *cetățenie europeană* include asumarea responsabilității statelor membre de a le asigura cetățenilor lor dreptul și accesul la sistemele de securitate socială, precum și la serviciile sociale și la formele de asistență socială în conformitate atât cu instrumentele legale adoptate de Uniunea Europeană, cât și cu reglementările naționale. Un prim pas în acest sens a fost făcut prin reglementările Tratatului de la Roma, care asigură libertatea de circulație a muncitorilor. Următorul pas l-a reprezentat elaborarea și implementarea Normelor Uniunii Europene 1408/1971 și 574/1972, privind „exportabilitatea” prestațiilor familiale și a alocațiilor familiale între statele membre. Concret, un cetățean al unui stat membru se bucură de drepturile pe care le are indiferent de statul unde locuiește în cadrul spațiului european. Principiile generale ale reglementărilor UE care sunt respectate în acest caz sunt : principiul exportabilității, principiul aplicării legislației, principiul nondiscriminării și cel al totalizării (Jorens, 2005, p. 3). Alocațiile de familie se acordă în Europa în funcție de reședință (dacă locul de muncă se află în țara de reședință), singurele excepții fiind Belgia, Spania, Italia și Grecia, în care alocațiile sunt acordate în funcție de accesul la piața muncii (alocația pentru copii le este acordată doar celor care muncesc). În cazul în care locul de muncă și reședința nu coincid, acordarea dreptului se face fără dreptul de a cumula dreptul din ambele țări și pe baza regulii suplimentului : dreptul la suma cea mai mare (Jorens, 2005, pp. 7-12).

La nivelul Uniunii Europene, ca și în cazul statelor naționale, politica socială se referă la intervenția „în configurația proceselor sociale caracteristice unei anumite colectivități,



în scopul modificării lor într-o direcție considerată de actorii politici a fi dezirabilă.” (E. Zamfir, 1995, p. 12). Asumarea acestei definiții implică faptul că elaborarea politicii sociale la nivel european, a modelului social european s-a realizat respectând un set comun de valori agreate de toate statele membre. Dar care sunt aceste dezirabilități la nivel european? În viziunea lui Jacques Delors, principalele trei valori ale modelului social european sunt: coeziunea socială, competitivitatea economică și solidaritatea și responsabilitatea în sensul activării tuturor actorilor implicați și al susținerii dialogului social. O altă valoare frecvent menționată în cadrul tratatelor europene este cea de „calitate” aplicabilă unei sfere extinse care include deopotrivă ocuparea forței de muncă, condițiile de muncă, relațiile industriale și politica socială. Totodată, în Comunitatea Europeană sunt promovate permanent principiile nondiscriminării, egalității între bărbați și femei, responsabilității sociale, coeziunii sociale, solidarității sociale și participării. Nu în ultimul rând, se pune, totodată, accentul pe accesul la educație și cultură și pe grija față de mediul înconjurător (Vaughan-Whitehead, 2003, pp. 4-5).

Faptul că aceste principii se regăsesc în toate statele membre ne conduce la concluzia că valorile și ideile pe care europenii și modelele europene de bunăstare le împărtășesc reprezintă esența modelului social european (G. Alhadeff și K. Hugendubel, 2005, p. 101). În acest sens, următoarea parte va evidenția principalele momente din dezvoltarea și evoluția modelului social european în accepțiunea sa de politică socială europeană.

## Evoluția modelului social european

Din punct de vedere legislativ, unele dintre documentele de referință care au conturat politica socială europeană sunt: Tratatul de la Roma (1958), Carta Drepturilor Sociale Fundamentale ale Muncitorilor (1989), Tratatul de la Maastricht (1992), Tratatul de la Amsterdam (1997) și Strategia Europeană de la Lisabona (2000). Datorită relevanței pentru tema abordată în acest capitol, este inclusă în analiză și Constituția Europeană, proiect ambițios, dar controversat aflat în plină desfășurare de restructurare a tuturor tratatelor pe baza valorilor europene comune.

Tratatul de la Roma (1957) a dus la înființarea Comunității Economice Europene, cu cele trei etape succesive: *Uniunea vamală*, *Uniunea economică* și *Uniunea politică*. Transferul de putere decizională de la statele membre la instituțiile comunitare instaurate s-a realizat în contextul promovării concurenței și liberei circulații a mărfurilor, a capitalului și a persoanelor. Cele șase țări membre fondatoare (Belgia, Olanda, Luxemburg, Germania, Franța și Italia) și-au orientat interesul suprastatal primordial spre coordonarea politicilor economice în special în producția de cărbune și oțel. Pentru implementarea acestui obiectiv, au fost adoptate o serie de reglementări economice și sociale.

Conform articolului 3 al Tratatului de la Roma, printre ariile de acțiune s-au numărat: „abolirea obstacolelor din calea liberei circulații a persoanelor, serviciilor și capitalului între statele membre, (...) crearea Fondului Social European, pentru a ajuta la crearea unor locuri de muncă și pentru a ridica standardul de viață, (...) asocierea țărilor și teritoriilor extracomunitare astfel încât comerțul să sporească și să se continue dezvoltările sociale și economice” (Păun, Păun, 2000, pp. 90-91).

Totuși, reglementările sociale au fost adoptate mai degrabă marginal măsurilor prioritare cu caracter economic. În acest sens, în vederea utilizării în condiții optime a tuturor resurselor implicate, în special cele umane, a fost garantată libertatea de circulație și securitatea socială a muncitorilor. Conform articolului 51 al Tratatului de la Roma,

beneficiarii acestor măsuri de protecție socială sunt atât cei care lucrează, cât și membrii familiilor acestora. Diversitatea situațiilor de circulație a muncitorilor include atât persoanele detașate sezonier sau permanent în străinătate, cât și studenții, turiștii ori personale care nu mai sunt active pe piața muncii.

Tratatului semnat în anul 1951 i-au urmat cele semnate la Roma, care au instituit Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM) și Comunitatea Economică Europeană (CEE). Acestea au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958. Un pas înainte în organizarea instituțională a Uniunii Europene a fost făcut în anul 1967, odată cu intrarea în vigoare a Tratatul de constituire a unui singur Consiliu și a unei singure Comisii a Comunităților Europene.

De-a lungul timpului, arhitectura geografică a Uniunii Europene s-a modificat în funcție de noile state incluse în valorile de aderare : în anul 1973 Danemarca, Irlanda și Marea Britanie ; în anul 1981 Grecia ; în anul 1986 Spania și Portugalia ; în anul 1995 Austria, Finlanda și Suedia. Intrarea în vigoare a Actului Unic European în anul 1987 a adăugat cooperării politice pe cea economică.

*Carta Drepturilor Sociale Fundamentale ale Muncitorilor* (1989) a promovat ideea dezvoltării unui spațiu social european comun și a conturat principiile generale referitoare la condițiile de muncă și de trai ale persoanelor incluse pe piața muncii.

Conceptul de *spațiu social european* a fost lansat în 1984 de Jacques Delors, președintele Comisiei Europene, și s-a referit inițial nu la obiective concrete de politică socială, cum ar fi fost de așteptat, ci la dialogul social dintre angajați și angajatori (C. Zamfir, 1995, p. 244). Această configurație a reprezentat un argument în favoarea validării ipotezei conform căreia măsurile cu caracter social au fost, inițial, promovate în Uniunea Europeană în umbra scopurilor economice considerate prioritare. Practic, Carta a marcat momentul de debut în cristalizarea eforturilor și preocupărilor statelor membre „pentru dimensiunea socială a politicilor comunitare în contextul construcției pieței unice europene” (Preda, 2003, p. 4).

Conform procedurilor standard, în septembrie 1989 Comisia Europeană a supus dezbaterii publice adoptarea Cartei. Inițial, Carta a fost adoptată doar de 11 dintre cele 12 state membre de atunci, excepția fiind Marea Britanie. Principalele critici aduse Cartei s-au referit la pericolul pe care adoptarea politici sociale la nivel supranațional îl reprezintă pentru suveranitatea națională a statelor membre. Pe de o parte, este vorba despre statele puternice ale bunăstării forțate să își restructureze prin reducere generosul sistem de securitate socială. Pe de altă parte, statele mai puțin dezvoltate nu ar putea face față nici măcar standardelor considerate minimale. Nu în ultimul rând, țările din fostul bloc comunist confruntate cu disparități economice specifice vor bloca potențial procesul de consolidare a spațiului social european (Hagen, *apud* C. Zamfir, 1995, pp. 244-245).

Guvernele statelor membre care au semnat această Cartă s-au angajat să respecte următoarele principii :

- dreptul de a munci într-o țară membră a Uniunii Europene conform liberei alegeri ;
- libertatea de a alege o ocupație și dreptul de a fi plătit corect ;
- dreptul de a-și îmbunătăți condițiile de viață și de muncă ;
- dreptul la protecție socială sub prevederile sistemelor naționale ;
- dreptul de a se asocia liber și în afaceri colective ;
- dreptul la pregătire vocațională ;
- dreptul bărbaților și femeilor la tratament egal ;
- dreptul celor care muncesc la informație, consultare și participare ;
- dreptul protejării sănătății și siguranței la locul de muncă ;
- protejarea copiilor și adolescenților ;
- un standard decent de viață pentru persoanele în vârstă ;
- îmbunătățirea integrării sociale și profesionale a persoanelor cu dizabilități (*How is the European Union meeting social and regional needs ?*, 1996, p. 7).

România a ratificat Carta Sociala Europeană revizuită a Consiliului Europei adoptată la Strasbourg în data de 3 mai 1996 prin Legea nr. 74 din 3 mai 1999. În partea a II-a, mai mult de jumătate dintre drepturi se referă la asigurarea accesului lucrătorilor la protecție socială: dreptul copiilor și al tinerilor la protecție (art. 7), dreptul lucrătoarelor la protecția maternității (art. 8), dreptul la protecția sănătății (art. 11), dreptul la securitate socială (art. 12), dreptul la asistență socială și medicală (art. 13), dreptul de a beneficia de servicii sociale (art. 14), dreptul persoanelor handicapate la autonomie, la integrare socială și la participare în viața comunității (art. 15), dreptul familiei la protecție socială, juridică și economică (art. 16), dreptul copiilor și al adolescenților la protecție socială, juridică și economică (art. 17), dreptul lucrătorilor migranți și al familiilor lor la protecție și asistență (art. 19), dreptul la egalitate de șanse și de tratament în materie de angajare și profesie, fără discriminare în funcție de sex (art. 20), dreptul persoanelor vârstnice la protecție socială (art. 23), dreptul la protecție în caz de concediere (art. 24), dreptul lucrătorilor cu responsabilități familiale la egalitate de șanse și de tratament (art. 27), dreptul la protecție împotriva sărăciei și excluderii sociale (art. 30) și dreptul la locuință (art. 31) (Legea nr. 74/1999).

*Tratatul de la Maastricht* din 1992 (cunoscut și sub denumirea de Tratatul asupra Uniunii Europene) a modificat Tratatul de la Roma din 1957. Tratatul instaurează cetățenia „Uniunii”, incluzând „drepturile și obligațiile înscrise în Tratat: dreptul de a circula liber și de ședere” (Păun, Păun, 2000, pp. 144, 148).

Conform documentului semnat de statele membre, Comunitatea Europeană este implicată în problemele cu caracter social ale cetățenilor săi atâta vreme cât statele membre recunosc, de comun acord, că integrarea europeană comercială, economică și politică poate fi realizată printr-o angajare în direcția asigurării bunăstării și standardului de viață pentru toți cetățenii.

Legislația socială europeană a tins întotdeauna să fie de natură minimală și să respecte principiul subsidiarității conform căruia fiecare funcție este „exercitată la cel mai descentralizat nivel posibil” (Andrew, 2001, p. 64). Deși liniile strategice mari, precum coeziunea economică și socială, au fost stabilite prin legislative europene, a rămas la latitudinea statelor membre responsabilitatea completă pentru furnizarea bunăstării prin propriile sisteme de protecție socială.

Conform Tratatului de la Maastricht (art. 136), sarcinile politicii sociale europene – în sensul direcțiilor adoptate de comun acord de către statele membre – sunt: „promovarea ocupării forței de muncă, îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, (...) protecția socială adecvată, dialogul dintre management și muncă, dezvoltarea resurselor umane, având în vedere o ocupare înaltă și trainică a forței de muncă și combaterea excluziunii” (*European employment and social policy*, 2000, p. 4). Scopul politicii europene în domeniul social și al ocupării forței de muncă îl reprezintă promovarea calității vieții prin asigurarea unui standard decent al vieții pentru toți cetățenii statelor membre.

Articolul 125 al Tratatului de la Maastricht precizează importanța dezvoltării unei strategii comune în direcția „promovării unei forțe de muncă specializată, calificată și adaptabilă și a piețelor muncii care să răspundă schimbării economice”. Aceste deziderate vor fi reluate și vor reprezenta o sursă de inspirație pentru viitoarea Strategie de Ocupare a Forței de Muncă.

În timpul negocierilor aferente Tratatului de la Maastricht a devenit din ce în ce mai clar că majoritatea statelor membre au dorit să continue direcția inițiată de principiile Cartei Drepturilor Sociale Fundamentale ale Muncitorilor. Toate cele 11 state membre – cu excepția Marii Britanii – au votat un număr de capitole majoritare de interes. Acestea sunt: sănătatea și securitatea, cadrul standardelor minime pentru mediul de muncă, informarea

și consultarea celor care muncesc, egalitatea între bărbați și femei și integrarea celor excluși de pe piața muncii. Restul capitolelor încă necesitau un acord unanim, cu excepția reglementărilor referitoare la plata muncii, dreptul de asociere și afaceri colective, dreptul la grevă și dreptul de a impune greve patronale, care reprezintă chestiuni de ordin național (*How is the European Union meeting social and regional needs ?*, 1996, p.7).

În anii '90, singurele documente care legiferau politica socială în spațiul Uniunii Europene erau Carta Drepturilor Sociale Fundamentale ale Muncitorilor, adoptată în 1989, și acordul de politică socială din 1992 anexat ca protocol Tratatului de la Maastricht din 1991. Un prim plan de acțiune în domeniul ocupării forței de muncă a fost stabilit și aprobat de șefii statelor membre în 1994 la Essen.

*Tratatul de la Amsterdam* din 1997 a menținut structura celor trei piloni propuși în structura Tratatului de la Maastricht : comunitățile europene, politica externă și de securitate comună și justiție și afacerile interne.

Tratatul de la Amsterdam a reprezentat un punct de cotitură pentru cooperarea la nivel european prin faptul că statele membre au căzut de comun acord că reformele trebuie realizate cu eforturi susținute și au stabilit rolul Comisiei Europene de a coordona procesul reformei în Uniunea Europeană, dar și dreptul de a face propuneri legislative pentru a combate discriminarea (Diamantopoulou, 2003b, p. 4).

Tratatul de la Amsterdam a fost adoptat în cadrul lucrărilor Consiliului European de la Amsterdam din 16-17 iunie 1997 și semnat la data de 2 octombrie 1997 de miniștrii de externe ai celor 15 state membre. Tratatul își propune să construiască o Europă mai apropiată de cetățenii săi, mai prezentă și activă pe plan internațional. Pactului de stabilitate bugetară (monetară) i s-a atașat un pachet de măsuri cu caracter social privind creșterea economică și crearea unor noi locuri de muncă, subliniindu-se că „politicile macroeconomice și bugetare sănătoase sunt corelate cu creșterea puternică și durabilă a producției și locurilor de muncă”.

Conform articolului 13 al Tratatului, Uniunea Europeană va acționa „pentru a combate discriminarea bazată pe sex, rasă sau origine etnică, religie ori credință, dizabilități, vârstă sau orientare sexuală” (*European employment and social policy*, 2000, pp. 28-29). Categoriile excluse social sunt victime ale sărăciei și șomajului și includ : femei de diferite origini etnice, persoane în vârstă sau cu dizabilități fizice și psihice, șomeri, dependenți de alcool sau droguri, refugiați. În promovarea măsurilor de combatere a incluziunii sociale sunt implicați toți actorii sociali, parteneri guvernamentali, dar și reprezentanții societății civile, în special organizațiile nonguvernamentale.

Tratatul de la Amsterdam marchează un remarcabil progres în conturarea politicii sociale a Uniunii Europene deoarece, pentru prima dată, politica de ocupare a forței de muncă a fost abordată ca o problemă de interes european și recunoscută drept o sarcină comună de lucru pentru toate statele membre. Tratatul de la Amsterdam a întărit, totodată, eforturile europene de a crea noi locuri de muncă. Un întreg capitol al tratatului a fost dedicat ocupării forței de muncă și unificării politicilor sociale dispersate. Au fost inițiate trei direcții noi : definirea unei strategii europene comune la nivelul Uniunii Europene și a unor planuri naționale în domeniul ocupării forței de muncă evaluate în fiecare an ; dreptul Uniunii Europene de a adopta măsuri care să încurajeze cooperarea între statele membre și crearea unui comitet pentru ocupare care să coordoneze politicile naționale cu piața muncii (*Traité d'Amsterdam*, 1999, p. 7).

*Consiliul European de la Lisabona* din martie 2000 a reprezentat un pas important în configurația scopurilor sociale comune la nivelul Uniunii Europene. În cadrul lucrărilor a fost stabilit obiectivul strategic major al Uniunii Europene de a deveni până în anul 2010 „cea mai competitivă și mai dinamică economie bazată pe cunoaștere din lume, capabilă de

creștere economică durabilă cu locuri de muncă mai multe și mai bune și o mai mare coeziune socială”. Decizia care a fost luată presupune concentrarea tuturor eforturilor statelor membre spre promovarea unei coeziuni sociale mai ridicate.

În acest context, a fost adoptată Agenda Politicii Sociale care a transpus obiectivul stabilit într-un program concret de acțiuni pe cinci ani și care are „drept principiu de bază întărirea rolului politicii sociale ca factor productiv” (Preda, 2003, p. 11). Dintre prioritățile politicii sociale, menționăm : gradul ridicat de ocupare a forței de muncă, calitatea muncii, calitatea politicii sociale propriu-zise și calitatea relațiilor industriale (Preda, 2003, pp. 12-13). Pentru a proteja totuși autonomia statelor membre în ceea ce privește politica socială, a fost introdusă metoda deschisă de coordonare. Au fost abordate și măsurile de eradicare a sărăciei, ocazie cu care a fost lansat un nou concept – acela de incluziune socială –, a cărui promovare a devenit oficial un obiectiv comun prioritar al tuturor statelor membre. Cu ocazia summitului de la Nisa din același an, s-au stabilit obiectivele de luptă împotriva excluziunii sociale și a sărăciei :

1. promovarea participării la muncă și accesul la toate resursele, drepturile, bunurile și serviciile ;
2. prevenirea riscului excluziunii sociale ;
3. inițiative pentru grupurile cele mai vulnerabile ;
4. mobilizarea tuturor actorilor.

Consiliul European a stabilit că toate statele membre să dezvolte strategii anti-sărăcie și de promovare a incluziunii sociale și să elaboreze planuri naționale de acțiune în acord cu obiectivele adoptate. Aceasta reprezintă a doua inițiativă europeană de acest fel după implementarea prin planuri naționale a Strategiei Europene de Ocupare a Forței de Muncă.

Din punct de vedere economic, realizarea ambițioaselor obiective stabilite la summitul de la Lisabona a fost interpretat ca recunoașterea oficială a finalului modelului social european. Ca răspuns la această observație, s-a subliniat faptul că scopurile-cheie ale Strategiei de la Lisabona sunt asigurarea „continuității viabilității modelului social european”, dar, în același timp, și ajustarea acestuia în funcție de cererile competitivității (*Opinion of the European Economic and Social Committee on Improving the Implementation of the Lisbon Strategy*, 2003, p. 13).

Printre măsurile de implementare a obiectivelor de la Lisabona, un rol extrem de important îl joacă mobilizarea reprezentanților societății civile. În acest sens, Platforma organizațiilor nonguvernamentale europene din domeniul social (*Platforma Socială*), înființată din anul 1995, este unul dintre partenerii constanți în dezbaterile privind viitorul social al Europei. Propunerea Platformei Sociale pentru agenda politicii sociale europene în perioada 2006-2010 cuprinde următoarele măsuri : garantarea accesului la drepturile fundamentale, promovarea incluziunii sociale, politica antidiscriminatorie, egalitatea între bărbați și femei, îmbunătățirea calității și a numărului locurilor de muncă, asistența în inserția pe piața muncii, accesul la servicii sociale de calitate, învățarea pe tot parcursul vieții și educația, buna guvernare și participarea (*Social Platform*, 2004, pp. 3-4, 143).

La abia un an de la acest moment, a început să devină din ce în ce mai clar faptul că se dorea un răspuns al guvernelor europene la diversele presiuni exercitate asupra modelelor de bunăstare socială avea slabe șanse de a deveni un succes. În cadrul Forumului European Economic care a avut loc la Salzburg în toamna anului 2001, doi comisari europeni au eșuat în apărarea Strategiei de la Lisabona. Un factor deloc de neglijat a fost contextul politic european care a marcat simultan eforturile de implementare a strategiei de la Lisabona necongruentă și orientarea politicii sociale europene spre ideologia de dreapta (Alhadeff, Hugendubel, 2005, pp. 102-103).

În anul 2005, la jumătatea traseului până în anul 2010, Consiliul European Economic și Social a evaluat procesul de implementare a Strategiei de la Lisabona, considerând că există riscul ca obiectivele propuse până în 2010 să nu fie atinse, în special în domeniul ocupării forței de muncă. În acest context, reprezentanții Consiliului și-au exprimat îngrijorarea față de credibilitatea întregului proces (*Opinion of the European Economic and Social Committee on Employment Policy*, 2005, p. 1). Mai mult decât atât, raportul unui grup consultativ condus de fostul prim-ministru olandez Wim Kok aproape a abandonat dimensiunea socială a Strategiei. Aceasta a fost totuși menținută datorită eforturilor susținute din partea sindicatelor și a societății civile, dar și a clasei politice, în special a primului-ministru luxemburghez, Jean-Claude Juncker, la acel moment președinte al Consiliului Uniunii Europene (Alhadeff, Hugendubel, 2005, p. 103).

*Constituția Uniunii Europene* reprezintă un proiect european cu un impact deosebit pentru configurația actuală a Uniunii Europene, în special în contextul actualei reconstrucții a spațiului european și în perspectiva viitoarei extinderi și a negocierilor cu Turcia. Acest document este momentan supus dezbaterii publice, fiind respins în forma actuală în urma referendumului din unele țări precum Franța și Olanda. Este interesant faptul că, deși elaborarea Constituției este un proces extrem de complex, urmărind, în principal, reprezentarea intereselor tuturor statelor membre, acest act nu a reușit să obțină votul populației, fiind vehement criticat. Printre principalele critici se numără, paradoxal, faptul că nu reprezintă interesele cetățenilor și că nu reflectă Europa socială conturată din toate celelalte reglementări. Dincolo de speculațiile conform cărora votul de blam european a reprezentat un joc politic de culise îndreptat mai degrabă către configurația politică națională decât spre interesul european, votul negativ rămâne un punct de reflecție asupra măsurii în care Uniunea Europeană reușește încă să reprezinte cu succes adevăratele interese ale cetățenilor săi. Totodată, votul negativ nu trebuie privit ca fiind îndreptat contra viitoarelor extinderi ale UE, ci mai degrabă ca un exercițiu democratic de dezbatere publică.

Proiectul de Constituție europeană nu își propune să dizolve constituțiile naționale dar urmează să devină unicul document care va încorpora, într-o formă modificată și agreată de comun acord de toate statele membre, principalele idei ale tuturor celorlalte tratate.

Constituția Europeană cuprinde *patru secțiuni* :

- partea I – definește Uniunea Europeană, valorile, obiectivele, prerogativele, procedurile și instituțiile sale ;
- partea a II-a – Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii ;
- partea a III-a – politicile și modul de funcționare ale UE ;
- partea a IV-a – prevederile finale, inclusiv procedurile de adoptare și revizuire a Constituției.

În ceea ce privește Carta Drepturilor Fundamentale, aceasta a fost elaborată la inițiativa Consiliului European de la Nisa din 2000 și se referă la drepturi civile, politice, economice și sociale. Acestea din urmă încorporează drepturile menționate în Carta Drepturilor Sociale ale Muncitorilor adoptată în decembrie 1989 ([www.infoeuropa.ro](http://www.infoeuropa.ro) [http : //www.europarl.eu.int/factsheets/2\\_1\\_2\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/2_1_2_en.htm)). Articolul 94 din partea a II-a, titlul IV, referitor la solidaritate, este dedicat interesului statelor membre pentru asigurarea accesului la securitatea socială și asistența socială (*Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre, referitor la Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*, 2004, p. 67). Practic, se recunoaște dreptul de acces al cetățenilor la prestațiile de securitate socială, la serviciile sociale și la formele de asistență socială în conformitate atât cu dreptul Uniunii Europene, cât și cu legislațiile și prevederile naționale. Toate cele trei articole sunt inspirate din reglementări europene anterioare, precum Carta Socială Europeană, Carta comunitară privind drepturile muncitorilor și Regulamentele 1408/1971 și 1612/1968 (Gâlea *et al.*, 2004, p. 66).



Referindu-ne la partea a III-a, titlul III, „Politicile și acțiunile comune”, remarcăm faptul că politicile sociale nu i-a fost dedicat un capitol special, fiind tratată la capitolul „Politicile din alte domenii”, alături de transport, mediu, cercetare și energie. Decizia este cu atât mai discutabilă cu cât primele trei secțiuni ale capitolului au caracter social: „Ocuparea forței de muncă”, „Politica socială” și „Coeziunea economică, socială și teritorială”. Deși s-au făcut pași importanți în direcția promovării intereselor sociale comune la nivelul statelor membre, rămân, fără îndoială, multe lucruri de rezolvat.

Constituția Europeană promovează o viziune a Europei în care politica socială este orientată spre asigurarea bunăstării și a calității ridicate a vieții pentru toți cetățenii (Social platform, 2004, p. 2). Odată votată, Constituția Europeană va înlocui principalele tratate ale Uniunii Europene. Reglementările Constituției Europene se vor aplica uniform tuturor cetățenilor statelor membre de pe întregul teritoriu al Uniunii Europene. Partea a III-a, titlul IV, referitor la „Spațiul de libertate, securitate și justiție”, se aplică și unor țări și teritorii de peste mări a căror listă este anexată Tratatului de instituire (*Protocoloalele și anexele I și II la Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*, p. 381). Aceste țări au fost definite în articolul III 286 ca fiind „Țările și teritoriile neeuropene care întrețin relații speciale cu Danemarca, Franța, Țările de Jos și Marea Britanie sunt asociate Uniunii”. Un statut aparte îl are Groenlanda (*Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre, referitor la Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*, 2004, p. 183).

Procesul complex de adoptare a Constituției Uniunii Europene și dificultățile întâmpinate prin votul negativ exprimat deja de Franța și Olanda reflectă transformarea instituțională prin care trece Europa 25, dar și percepția negativă a populației vizavi de modul cum îi sunt reprezentate interesele. În eforturile de a respecta procedura standard de adoptare, Uniunea Europeană s-a confruntat cu un eșec interpretat de eurosceptici atât ca un vot de neîncredere față de integrarea statelor din viitoarele valuri de aderare, cât și ca un vot de blam adresat prestației politice a guvernelor naționale.

## Relevanță și viabilitate

Tipurile de obiective ale politicii sociale sunt: promovarea unor bunuri publice, protecția ori securitatea socială și dezvoltarea socială. În ceea ce privește acest ultim concept, cel de *dezvoltare socială*, politica socială „formulează obiective de asigurare a unor condiții sociale care sunt considerate a fi importante global pentru colectivitate în procesul de dezvoltare a științei și culturii, a sistemului de educație, de difuzare a culturii, de promovare a familiei și a îngrijirii copilului, de sporire a solidarității sociale și a spiritului de colaborare internațional, a responsabilității umane” (E. Zamfir, 1995, p. 12).

Confruntate cu o serie de presiuni externe și interne legate de schimbările rapide din sfera tehnologică, trendurile demografice, dublate de opțiunea femeilor de a se integra activ pe piața muncii, riscul din ce în ce mai crescut de sărăcie și excluziune socială și procesul globalizării, statele bunăstării europene au dezvoltat strategii diverse de răspuns, mai mult sau mai puțin capabile să facă față provocărilor actuale. În ciuda suportului populației pentru principiile comun împărtășite de pluralism, respect pentru drepturi individuale, economie de piață socială, egalitate a oportunităților, bunăstare socială și solidaritate, sunt de remarcat criza cu care acestea se confruntă și necesitatea urgentă de a oferi un răspuns european (Alhadef, Hugendubel, 2005, p. 102). Mai mult decât atât, aria de cuprindere a Uniunii Europene s-a mărit ca număr de populație odată cu integrarea a încă zece noi state membre.



În contextul actual, o întrebare absolut îndreptățită este : „În ce măsură modelul social european orientat spre promovarea coeziunii sociale este convergent cu obiectivele hotărâte de statele membre în Strategia de la Lisabona (2000)?”. Provocarea majoră cu care Uniunea Europeană se confruntă este reconcilierea „nevoii de a construi societăți prospere și competitive, asigurând protecția socială a cetățenilor noștri” (Alhadeff, Hugendubel, 2005, p. 103). Cu alte cuvinte, în ce măsură este într-adevăr viabil un model social european care încearcă să îmbine coeziunea socială cu creșterea economică? Fără a pune în discuție valorile și cadrul instituțional, documentele oficiale și dezbaterile din ultima vreme menționează necesitatea de a reforma acest model (Diamantopoulou, 2003a). Aceasta nu reprezintă un regres al modelului sau un moment de criză, ci mai degrabă trebuie interpretat ca o necesitate de a găsi cele mai eficiente modalități de a atinge țelurile europene stabilite.

Pentru țări precum România, analiza modelului social european și mai ales a viabilității sale în viitor permite prospectarea contextului social din care țara noastră urmează să facă parte, precum și identificarea modalităților prin care țara noastră se poate articula direcțiilor europene.

După căderea regimului comunist, suportul acordat de Banca Mondială țărilor din Europa de Est a fost orientat mai ales spre influențarea politicii într-o direcție rezidualistă concentrată asupra privatizării. Responsabilitățile asumate de aceste țări prin negocierile de aderare la Uniunea Europeană au condus la reducerea acestor tensiuni prin concentrarea eforturilor asupra construirii unei „strategii sociale de piață” (Deacon, 2000, p. 147). În acest context, tendința este de trecere de la universalitatea schemelor de securitate socială la selectivitate și de construire a așa-numitelor „plase de siguranță”.

Referindu-se la opțiunile de politică socială ale guvernelor est-europene, se pune întrebarea dacă acestea vor îmbrățișa un model vest-european conservator, corporatist sau modelul liberal promovat în Statele Unite. Constrângerile financiare cu care se confruntă țările est-europene în tranziție ar putea transforma structura inițială corporatistă într-un model rezidualist liberal (Alber, Standing, 2000, p. 109). Bob Deacon subliniază conflictul dintre ministerele sociale, orientate spre promovarea unui model social european, și cele de finanțe, adepți ale celui american (Deacon, 2000, p. 152). Referindu-se la Grecia și Spania, J. Alber și G. Standing consideră că, după ce aceste două țări au aderat la Uniunea Europeană, principalul scop al politicii naționale a fost convergența socială cu Europa. Deși strategiile adoptate au încercat să ajungă din urmă celelalte țări, nu au fost adoptate măsuri de *social dumping* pentru sprijinirea competitivității economice (Alber, Standing, 2000, p. 108). Nici în statele nordice adaptarea furnizării bunăstării la competiția globală nu s-a realizat prin reducerea bunăstării, ci „mai degrabă printr-un angajament colectiv, o viziune a valorii de a investi în standarde ridicate și consimțământul de a plăti pentru aceasta” (Schubert, Martens, 2005, p. 109).

Modul în care politica economică își va impune propria agendă asupra politicii sociale depinde de maniera în care actorii naționali și europeni reușesc să reinventeze și să implementeze noul model social european în loc să urmeze direcția orientării pe criteriile pieței (Palier, 2004, p. 15).

Supraviețuirea modelului social european în viitor depinde, în mare măsură, de opțiunea statelor membre de a prelua o parte din cele mai bune practici capabile să combine securitatea și competitivitatea. Modelul nordic european poate fi o astfel de sursă de inspirație (Rasmussen, 2005, p. 55). Totuși, pe lângă elementele pur tehnice ale furnizării bunăstării în țările nordice, un factor deloc de neglijat îl constituie caracteristicile naționale. Identificarea acestora poate reprezenta un factor important în importarea cu succes a caracteristicilor modelului nordic în alte țări europene.

## Concluzii

Astăzi sistemele protecției sociale din țările europene sunt considerate printre cele mai eficiente și mai bine elaborate din lume. În spațiul european coexistă mai multe alternative sociale naționale ale statului bunăstării. Dar, în ciuda configurațiilor sociale naționale diferite, se poate constata că dezbaterile și interesele sociale sunt comune și oglindesc preocuparea decidenților politici europeni pentru a le asigura un nivel de trai mai bun tuturor cetățenilor. Nu trebuie uitat că Uniunea Europeană reprezintă astăzi întruchiparea multiculturalismului în forma cea mai avansată, împărțășind valori, instituții și reguli comune statelor membre (Diamantopoulou, 2003a). Chiar dacă deciziile finale privind proiectarea securității sociale rămâne la latitudinea fiecărui stat membru, trebuie subliniată importanța respectării ansamblului de măsuri comune în domeniul social, în special al ocupării forței de muncă.

La nivel european, au fost formulate o serie de argumente pro și contra ideii de model social european. Principalul argument contra a fost tocmai faptul că acest model social european nu este definit oficial. Principalele argumente pro au fost legate de existența acordurilor sociale între statele membre și faptul că directivele sociale comune mai multor state nu pot fi identificate în alte părți ale globului. Modelul social european concentrează eforturile de a defini și a implementa standarde sociale minime și standarde ale unei „bune guvernări” în procesul de reformă și aspiră să devină un model pentru întreaga lume (Diamantopoulou, 2003a). La nivelul Uniunii Europene, viziunea privind interacțiunea politicilor privește: politica socială cu obiectivele sale de coeziune socială, politica economică bazată pe competiție și dinamism și politica de ocupare a forței de muncă orientată spre ocuparea deplină a forței de muncă și calitatea muncii (Jorens, 2004, p. 11).

Modelul social european, în accepțiunea sa de politică socială, s-a dezvoltat în contextul creșterii interesului statelor membre pentru cooperare economică în condițiile promovării liberei concurențe. Din acest motiv, Tratatul de la Roma prevede că „trusturile, cartelurile și alte forme de monopol cu poziții dominante pe piață sunt interzise”, la fel ca și sprijinul direct al statului, care poate distruge competiția (Păun, Păun, 2000, p. 88). Prima directivă socială adoptată de statele fondatoare a fost de a asigura libertatea de mișcare a muncitorilor. Treptat, promovarea inițiativelor sociale în spațiul Uniunii Europene a ridicat „problema coordonării politicilor sociale, mergându-se până la o eventuală politică socială comună” (C. Zamfir, 1995, p. 244). Problemelor sociale comune cu care se confruntă statele bunăstării li s-au impus soluții comune. În contextul participării la piața unică europeană, aceste soluții cu caracter social au determinat nu numai eforturi naționale, ci și supranaționale în direcția conturării unei politici sociale.

În ciuda dificultăților în implementare, strategia de la Lisabona trebuie menținută, iar guvernele statelor membre trebuie să se reangajeze în reformele economice, fiscale, politice și sociale necesare pentru ca UE să devină „cea mai competitivă economie din lume” (Alhadeff, Hugendubel, 2005, p. 105). Un factor de succes în construirea modelului social european a fost considerat rolul puternic pe care societatea civilă organizată îl poate juca în implementarea strategiei de la Lisabona (Sigmund, 2005, pp. 2-3).

Elementele constitutive ale modelului social european sunt: legislația privind drepturile lucrătorilor, ocuparea forței de muncă, oportunitățile egale pentru bărbați și femei, lupta împotriva discriminării; participarea lucrătorilor; informarea și consultarea; recunoașterea parteneriatului social și implicarea; implicarea societății civile; serviciile publice și cele de interes general; salarii decente și echitabile; protecția socială; incluziunea socială; drepturile fundamentale de muncă și sociale (ca lucrători și cetățeni în general); coeziunea regională și politicile sociale transnaționale.

În compoziția modelului social european identificăm o abordare comună a aspectelor sociale, creșterea drepturilor minime care privesc condițiile de muncă, sistemul durabil și universal de protecție socială, dialogul social puternic și funcțional, credința în participare și democrație la locul de muncă, participarea extinsă la nivelul tuturor cetățenilor, ideea unei societăți incluzive ; salarii și standarde de viață decente sau corecte, prioritatea pentru ocuparea forței de muncă ; menținerea serviciilor de interes general ; oportunități egale și lupta împotriva discriminării (Vaughan-Whitehead, 2003, pp. 6-10). O altă caracteristică a modelului european este lupta împotriva sărăciei și a excluziunii sociale prin diferite măsuri precum mobilizarea resurselor spre susținerea regiunilor mai puțin dezvoltate (*Comité économique et social européen*, 2004, p. 14).

Schimbările din politica socială europeană nu sunt mereu orientate spre diminuarea drepturilor sociale, iar reacția defensivă a statelor membre, dar și a actorilor cu orientare socială a reușit să readucă în discuție Europa socială. Conținutul modelului social european se poate schimba în viitor, dar deja o parte dintre instrumentele modelului social european, printre care Strategia Europeană de Ocupare și Metoda Deschisă de Coordonare, corespund nevoii de a găsi noi parametri ai arhitecturii sociale europene. Reforma actuală a statului bunăstării trebuie să formuleze o nouă paradigmă care să asigure reconcilierea politicii sociale și economice (Palier, 2004, p. 12).

Uniunea Europeană este orientată mai degrabă spre promovarea unor inițiative comune în domeniul politicii sociale în contextul unei coordonări deschise decât spre constituirea unui sistem unic interstatal de politică socială. Uniunea Europeană reprezintă un laborator al modelului social european în sensul abordării de comun acord a principiilor sociale comune și a alocării tuturor resurselor pentru îndeplinirea obiectivelor construcției europene. Totuși, acțiunea concentrată asupra statelor bunăstării europene a unor factori complecși, cum ar fi procesul globalizării sau modificările din trendurile demografice, au condus la exercitarea unei presiuni puternice pentru inovarea politicii sociale europene (Taylor-Gooby, 1998, p. 4). Un exemplu de bună practică și o potențială sursă de inspirație pentru noi abordări ale statelor europene le reprezintă modelul nordic european, care a dovedit că „productivitatea ridicată și egalitatea veniturilor pot fi combinate pozitiv. Prin promovarea măsurilor active de ocupare a forței de muncă, dar și a măsurilor necesare constituirii unei forțe de muncă competitive și dinamice (învățarea pe tot parcursul vieții, pregătirea și dezvoltarea îndemănarilor muncitorilor), s-a dovedit că flexibilitatea pieței muncii și securitatea nu sunt contradicții, ci precondiții” (Rasmussen, 2005, pp. 54-55). Odată identificate, bunele practici din domeniul politicii sociale trebuie să fie adaptate contextului național în care ar trebui să se articuleze. Din acest punct de vedere, elaborarea unei metode de evaluare inițială, precum și posibilitatea de a proiecta scenariile posibile de politică socială pot conduce la identificarea riscurilor, estimarea potențialelor obstacole și conturarea drumului de urmat. Nu în ultimul rând, consultarea factorilor de decizie și a reprezentanților factorilor relevanți poate conduce la validarea strategiei de transfer a unei bune practici în domeniul politicii sociale.

## Bibliografie

- Alhadeff, Giampiero ; Hugendubel, Katrin, 2005, „What future for a social Europe?”, în Carlos Buhigas Schubert, Hans Martens (coord.), *The Nordic model : A recipe for European success ?*, EPC working paper nr. 20, septembrie.
- Commission Européenne, DG Information, Communication, Culture, Audiovisuel, 1999, *Traité d'Amsterdam : ce qui a changé en Europe*, colecția „L'Europe en mouvement”, EUR-OP.

- Comité Économique et Social Européen, 2004, *L'avenir de la politique de cohésion – contributions du CESE au débat*.
- Deacon, Bob, 2000, „Eastern European welfare states : The impact of the politics of globalization”, *Journal of European Social Policy*, vol. 10 (2).
- Diamantopoulou, Anna, 2003a, Discurs (SPEECH/03/419) în calitate de comisar european responsabil pentru ocuparea forței de muncă și politică socială în cadrul seminarului *Future Perspectives for the European Social Model*, Bologna, Italia, 17 septembrie, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).
- Diamantopoulou, Anna, 2003b, Discurs în calitate de comisar european responsabil pentru ocuparea forței de muncă și politică socială în cadrul seminarului *The European Social Model – Myth or Reality ?*, Bournemouth, Marea Britanie, 29 septembrie.
- Gâlea, Ion (coord.) ; Baluț, Aniela ; Dumitrașcu, Augustina ; Morariu, Cristina, 2004, *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa*, text comentat și adnotat, [www.mae.ro](http://www.mae.ro).
- Jorens, Yves, 2004, „Enlargement : A common European social model ?”, lucrare prezentată în cadrul conferinței *Social Europe after Enlargement*, Ghent, 13-14 mai.
- Jorens, Yves, 2005, *Reglementările UE și ajutoarele și alocațiile pentru familie*, sesiune de pregătire privind reglementarea 1408/1971 (9 septembrie 2005), Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, proiectul „Construcție instituțională a serviciilor sociale”.
- Palier, Bruno, 2004, „The Europeanisation of Welfare Reforms”, lucrare prezentată în cadrul RC19 Annual Conference *Welfare state restructuring : Processes and social outcomes*, Paris, 2-4 septembrie.
- Păun, Nicolae ; Păun, Adrian Ciprian, 2000, *Istoria construcției europene de la Tratatul de la Roma la Tratatul de la Nisa*, vol. 1, Editura Fundației pentru Studii Europene, Cluj-Napoca.
- Preda, Marian, 2003, *Politica socială*, Institutul European din România, București.
- Rasmussen, Poul Nyrup, 2005, „Learning from the North : Let's focus on best practice in all of Europe 50”, în Carlos Buhigas Schubert, Hans Martens (coord.), *The Nordic model : A recipe for European success ?*, EPC working paper nr. 20, septembrie.
- Schubert, Carlos Buhigas ; Martens, Hans 2005, „Concluzii”, în Carlos Buhigas Schubert, Hans Martens (coord.), *The Nordic model : A recipe for European success ?*, EPC working paper nr. 20, septembrie.
- Sigmund, Anne-Marie, 2005, Discursul de încheiere în calitate de președinte al Comitetului European Economic și Social cu ocazia *Joint conference of the Luxembourg ESC and the EESC for a competitive, social and sustainable Europe : Making the Lisbon Strategy a success through a pact with organized civil society*, Luxemburg, 26-27 ianuarie, <http://www.esc.eu.int>.
- Social Platform, 2004, *Contribution to Trodka meeting preceding the Informal Employment and Social Affairs Council*, <http://www.socialplatform.org>.
- Taylor-Gooby, Peter, 1998, *When is an Innovation ? Recent Pension Reform in France, Germany, Italy and the UK*, <http://www.socsci.aau.dk/ccws/>.
- Vaughan-Whitehead, Daniel C., 2003, *EU enlargement versus social Europe ? The uncertain future of the European Social Model*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Zamfir, Cătălin, 1995, „Direcții ale reformei statului bunăstării”, în Cătălin Zamfir, Elena Zamfir (coord.), *Politici sociale. România în context european*, Editura Alternative, București.
- Wickham, James, 2002, *The End of the European Social Model : Before It Began ?*, briefing paper for „Infowork” Accompanying Measure, Employment Research Centre, Department of Sociology, Trinity College Dublin, Dublin 2, Irlanda, <http://www.tcd.ie/erc/>.
- \*\*\* 1996, *How is the European Union meeting social and regional needs ?*, colecția : „Europe questions and answers”, Comisia Europeană, Directoratul General pentru Informare, Comunicare, Cultură și Audiovizual, Direcția de publicații, Bruxelles.
- \*\*\* 1999, Legea nr. 74 din 3 mai 1999, pentru ratificarea Cartei sociale europene revizuite, adoptată la Strasbourg la 3 mai 1996, emitent : Parlamentul, publicată în *Monitorul Oficial*, nr. 193 din 4 mai, [www.mmssf.ro](http://www.mmssf.ro).

- \*\*\* 2000, *European employment and social policy : A policy for people*, colecția „Europe on the move”, Directoratul General pentru Educație și Cultură, Comisia Europeană, Bruxelles.
- \*\*\* 2004, *Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre, referitor la : Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*, Bruxelles, 29 octombrie, [www.mae.ro](http://www.mae.ro).
- \*\*\* 2004, *Opinion of the European Economic and Social Committee on Improving the implementation of the Lisbon Strategy*, 27 octombrie, <http://www.europa.eu.int>.
- \*\*\* 2005, *Opinion of the EESC following the enlargement of the EU and from the point of view of the Lisbon Process*, 9 februarie, <http://www.europa.eu.int>.
- \*\*\* *Procoloalele și anexele I și II la tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*, [www.mae.ro](http://www.mae.ro).

<http://www.socsci.aau.dk/ccws/>

<http://www.esc.eu.int>

[www.infoeuropa.ro](http://www.infoeuropa.ro)

[www.mae.ro](http://www.mae.ro)

[www.mmssf.ro](http://www.mmssf.ro)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

## Politica de dezvoltare regională între necesitate și proiect: ce fel de regionalizare?

Veronica Mitroi

### Sursele și evoluția ideii regionale

În Europa de azi, conceptul de bază pe care se construiește teoria dezvoltării teritoriale este *coeziunea economică și socială*. Acesta se traduce într-un principiu fundamental, și anume că dezvoltarea economică și socială trebuie să se bazeze pe o structură spațială echilibrată. Aceasta este condiția dezvoltării dezirabile, prin care se asigură echilibrul între eficiența economică și justiția socială.

Din această perspectivă, se consideră că dezvoltarea inegală a teritoriilor reflectă slăbiciuni economice ale ansamblului, iar ele sunt de neacceptat deoarece, la rândul lor, devin surse de instabilitate economică și politică, transformându-se în piedici care stau în calea dezvoltării întregului ansamblu național și, implicit, internațional. Sarcina lichidării sau atenuării unor astfel de dezechilibre este încredințată, printre altele, politicilor regionale, care este expresia intervenției statului pentru restabilirea echilibrelor teritoriale, în general, în sprijinul zonelor ce necesită ajutor pentru rezolvarea problemelor lor, în particular.

Politica regională este, la origini, un mecanism financiar care realizează în practică principiul solidarității interregionale și al coeziunii economico-sociale. Ea are o finalitate re-distributivă, urmărind o reorientare a fluxurilor de venituri din anumite teritorii către altele.

Problematica regională nu este una nouă în Europa, de-a lungul ultimului deceniu state europene au încercat diferite modalități de reformă politică sau economică plecând de la principiul regionalizării. Încă din 1946, Italia avea prevăzută în Constituție existența regiunilor ca formă de organizare administrativă, iar în țări precum Franța și Marea Britanie regiunile au existat numai ca instrumente ale guvernelor pentru acțiuni de tip economic. În anii '70, problema regionalismului a fost supusă dezbaterii publice, urmată de reforme sau încercări de reformă în țări ca Belgia, Spania, Franța și Portugalia.

Concepția asupra regiunii ca entitate politică sau administrativă este în prezent o idee „europeană” prin excelență, care s-a născut în sânul statelor membre ale Uniunii Europene și a devenit, în timp, unul dintre principiile de funcționare ale Uniunii și o condiție a reformei administrative pentru statele ce vor să adere. Marea majoritate a statelor europene au fost și sunt și în prezent state unitare, în care s-a impus în mod progresiv ideea că problemele locale pot fi mai bine administrate de unități descentralizate locale sau regionale.

Astfel, reformele pe linia abordării regionale nu au corespuns, inițial, unui impuls din partea Comunității Europene, ci problemelor specifice cu care s-a confruntat fiecare țară. Problemelor naționale li s-au adăugat, treptat, creșterea disparităților de dezvoltare a diferitelor zone ale Uniunii Europene.

Principiul reducerii diferențelor de dezvoltare existente între regiuni și al sprijinirii regiunilor mai puțin favorizate este prevăzut încă din 1957, odată cu semnarea Tratatului



de la Roma, fiind concretizat prin înființarea diferitelor fonduri sectoriale : Fondului Social European (FSE) în 1958 (era destinat realizării „unității economiilor„ statelor membre prin îmbunătățirea pieței muncii și reintegrarea șomerilor), Fondul European pentru Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA) în 1962 (pentru finanțarea politicii agricole comune și sprijinirea dezvoltării regiunilor rurale). Odată cu șocul energetic din anii '70, disparitățile economice și șomajul au început să se accentueze alarmant, punând în pericol integritatea Uniunii. În aceste circumstanțe, a fost creat în anul 1975 Fondul European de Dezvoltare Regională – FEDER –, care prevede redistribuirea unei părți a contribuțiilor bugetare ale statelor membre către regiunile cele mai sărace ale comunității, în vederea sprijinirii dezvoltării lor economice.

O altă etapă importantă în structurarea politicii regionale este reprezentată de introducerea conceptului de *coeziune economică și socială* prin adoptarea Actului Unic European, în 1986. Se recunoștea practic faptul că disparitățile dintre regiuni au cauze structural economice și că statele nu-și pot rezolva singure aceste probleme. În mod surprinzător, discrepanțele cele mai mari între regiuni apar în interiorul statelor celor mai dezvoltate.

În 1989 apare Community Support Framework (Cadrul de Sprijin Comunitar – CSC), care presupune administrarea fondurilor la nivel european. Se acordă, astfel, prioritate finanțării din fondurile structurale regiunilor cu un nivel scăzut de dezvoltare, pentru realizarea schimbărilor structurale în economie. Astfel, deși aparent este un ajutor acordat regiunilor mai puțin dezvoltate, fondurile structurale au apărut la un moment dat în evoluția UE ca o necesitate pentru menținerea și extinderea acesteia. Abordarea regională este benefică nu numai țărilor care primesc ajutor direct, ci tuturor țărilor Uniunii, pentru că prin investițiile realizate se stimulează creșterea ofertei și a competitivității în ansamblu a UE și se asigură oportunități pentru creșterea durabilă. În tabelul 1 avem o sinteză a distribuției beneficiilor pentru diferite tipuri de sprijin comunitar.

**Tabelul 1. Beneficiarii avantajelor politicii de dezvoltare regională a UE**

Tipul sprijinului	Beneficiarii avantajelor
1. Țările sărace cu resurse inadecvate pentru a rezolva problemele lor de dezvoltare nu pot fi lăsate cu propriile mecanisme, pentru că riscă să se îndepărteze de nivelul mediu al UE PIB/locuitor și aceasta amenință coeziunea cu restul Europei.	Țara care primește ajutor
2. Furnizarea internațională a ajutorului regional este o sumă cu rezultat pozitiv (+), pentru că e și în interesul donatorului (de exemplu, Germania) să încurajeze dezvoltarea primitorului (de exemplu, Spania), pentru că, dată fiind integrarea pieței, un sector al industriei prelucrătoare dezvoltat în Spania poate stimula cumpărările de bunuri de capital în Germania.	Atât țările donatoare, cât și țările primitoare
3. Prin investițiile realizate se stimulează creșterea ofertei, creșterea competitivității în ansamblu a UE și se asigură oportunități pentru creșterea durabilă.	Întreaga UE
4. Politicile privind domeniul infrastructurii fizice și cel al protecției mediului trebuie să fie coordonate cu vecinii, pentru a se asigura coerența suportului fizic care realizează legăturile de comunicare.	Statele învecinate



Politica de coeziune, prin intermediul Fondurilor Structurale, a exercitat o influență puternică asupra ideii regionale în Europa, prin popularizarea regiunii ca mijloc de realizare a politicilor care permit accesul la noi resurse. În același timp, se crea un nivel instituțional nou, alternativ statului, ca o condiție de acces la aceste resurse. Acest efect apare și mai evident în cazul statelor din sud-estul Europei, unde adoptarea standardelor europene în domeniul dezvoltării regionale părea indispensabil succesului aderării, reprezentate prin capitolul 21 de negociere. Astfel, putem întâlni regiuni de dezvoltare în toate țările în curs de aderare, chiar și în cele mai mici și mai omogene dintre ele.

Această dimensiune normativă a regionalizării poate fi înșelătoare. Nu trebuie uitat că în statele europene în care există un sistem instituțional puternic și unde regiunile reprezintă în prezent noi comunități teritoriale, dezvoltarea acestora nu a fost determinată de politicile comunitare, ci de evoluțiile politice specifice fiecărei țări. În ceea ce privește țările din Europa de Sud-Est, rezultatele obținute pe linia funcționalității regiunilor și a dezvoltării acestora după modelul occidental sunt moderate și îndeamnă la prudență.

## Funcționalitatea politicilor regionale la nivel european

La nivel european există o abordare globală a politicii de dezvoltare regională ce stabilește principiile și obiectivele politicii în sensul creșterii coeziunii economice și sociale și al reducerii disparităților de dezvoltare dintre regiuni. Principalul instrument utilizat de UE pentru promovarea acestei politici este reprezentat de fondurile structurale. Aceste instrumente politice, bazate pe solidaritate financiară, permit transferul a 35-37% din bugetul european provenit de la cele mai bogate țări către regiunile mai sărace.

Promovarea politicii de dezvoltare regională în statele membre UE, cu scopul de a corecta și a preveni disparitățile regionale, a constituit un nou imbold pentru creșterea rolului și importanței regiunilor. În mod paradoxal, regionalizarea statelor membre este percepută ca un mijloc de mărire a gradului de integrare în sistemul Uniunii Europene.

La nivelul Uniunii Europene, politica de dezvoltare regională s-a impus ca un instrument de solidaritate între statele membre, înțeleasă, în primul rând, ca solidaritate financiară, prin redistribuirea unei părți din bugetul comunitar realizat prin contribuția statelor membre către regiunile subdezvoltate și către grupurile sociale defavorizate (pentru perioada 2000-2006, suma alocată reprezintă 35% din bugetul UE – [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm)).

Prin „Agenda 2000”, politica de dezvoltare regională a fost reformată, în sensul reducerii priorităților (de la șase obiective la trei). Acum, aria de acțiune a fondurilor de tip structural cuprinde următoarele obiective-priorități :

- *obiectivul 1* – 70% din FS vizează regiunile al căror PIB este mai mic decât 75% din media UE (în această situație se află aproximativ 22% din populația Uniunii);
- *obiectivul 2* – 11,5% din FS se alocă pentru zonele de restructurare economică în care există dificultăți structurale de redresare (18% din populația Uniunii);
- *obiectivul 3* – 12,3% din FS se alocă pentru adaptarea structurilor de ocupare și creșterea calificării – este un obiectiv orizontal de care poate beneficia orice țară.

O mică parte din aceste fonduri are o destinație specifică pentru probleme de interes comun pentru regiuni. Acestea sunt inițiativele comunitare – 5,35% din FS :

- *Interreg III* – pentru cooperare trans-frontieră, transnațională și interregională ;
- *Urban II* – dezvoltare durabilă a orașelor și a zonelor urbane în declin ;
- *Leader +* – dezvoltare rurală prin inițiative locale ;
- *Equal* – combaterea inegalităților și discriminărilor de acces la piața muncii.

Procesul de extindere a Uniunii Europene după căderea sistemelor comuniste impune revizuirea conceptului de *solidaritate economică* prin crearea fondurilor de preaderare pentru viitoarele state membre, în condițiile în care includerea noilor state va schimba balanța regiunilor subdezvoltate (regiuni al căror PIB se află sub 75% din media PIB european) în favoarea noilor state membre. De exemplu, întregul teritoriu al României ar fi eligibil pentru obiectivul 1.

Astfel, politica regională e corelată și cu politica de extindere a Uniunii Europene, prin crearea fondurilor speciale de preaderare la care au acces țările în curs de aderare și prin care este sprijinită tranziția acestora la standardele și structurile de organizare ale UE.

**Tablelul 2.** Echivalentele fondurilor structurale pentru țările în curs de aderare la UE

Fonduri structurale	Fonduri de preaderare	Priorități
FEDR – Fondul European de Dezvoltare Regional ?	PHARE	Infrastructura, crearea unor locuri de muncă, proiectele de dezvoltare locală și asistența pentru micile firme
FSE – Fondul Social European	PHARE	Dezvoltarea resurselor umane și crearea unor locuri de muncă
FEOGA – Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă	SAPARD	Pentru dezvoltarea agriculturii și a spațiului rural
FC9	ISPA	Pentru dezvoltarea infrastructurii
FIC	INTEREG (CBC, CADES)	Pentru întărirea capacității instituționale

Importanța politicii de dezvoltare regională este subliniată și prin faptul că aceasta integrează trei dintre obiectivele prioritare (Institutul European Român, 2003) ale UE : coeziunea economică și socială, extinderea aplicării principiului subsidiarității și dezvoltarea durabilă.

În prezent crearea unui nivel instituțional regional în UE servește nu numai scopului inițial de reducere a decalajelor de dezvoltare, ci și nevoii de reducere a complexității administrative la nivelul instituțiilor europene. Descentralizarea administrativă și delegarea anumitor responsabilități regiunilor este una dintre principalele preocupări ale reformei administrative a UE.

Politica de dezvoltare regională a contribuit efectiv la constituirea unui nivel instituțional regional, în special în rândul țărilor care au beneficiat în mod substanțial de Fondul European pentru Dezvoltare Regională : Irlanda, Portugalia, Grecia și Finlanda. Aceeași politică a influențat puternic regionalismul în Scoția și Țara Galilor, unde s-au produs reforme instituționale în 1998.

Pentru statele din sud-estul Europei, pregătirea pentru aderare presupune realizarea unui cadru instituțional capabil să realizeze și să administreze programe de dezvoltare cofinanțate prin fonduri europene. În acest context, regionalizarea apare ca unul dintre standardele europene ce trebuie atins, în vederea accesului la beneficii ulterioare. În aceste state ideea dezvoltării regionale a apărut ca o cerință a Uniunii Europene pentru reforma administrativă, și nu ca o conștientizare a unor nevoi și interese teritoriale specifice.

## Regiunea – un concept atotcuprinzător

Regionalizarea este în prezent o tendință comună mării majorității a organismelor teritoriale din Europa, chiar dacă ideea unei Europe a regiunilor și-a pierdut o bună parte din credibilitate și este acum mai puțin susținută. Această tendință de scădere a popularității unei idei care a fost privită la un moment dat ca principalul instrument de realizare a coeziunii europene are loc pe fondul ambivalențelor termenului *regiune* și al eșecurilor apărute în direcția reducerii dezechilibrelor de dezvoltare dintre regiunile europene.

Dezvoltarea regională este o temă de dezbateră foarte actuală, poate chiar prea actuală și prea dinamică pentru a putea fi analizată într-un mod riguros metodologic. Încărcătura ideologică și politico-acțională situată în contextul globalizant al Uniunii Europene îngreunează și mai mult încercările de teoretizare în acest domeniu.

Ca inspirație ideologică, dezvoltarea regională se înscrie în modelul „dezvoltării prin proiect”, al dezvoltării de jos în sus, bazată pe principiul participării și al descentralizării deciziilor și acțiunilor de dezvoltare. Fondurile sunt concepute ca o oportunitate pusă la dispoziția regiunilor, însă acțiunea propriu-zisă spre accesarea de fonduri prin proiecte rămâne la nivelul fiecărei regiuni în parte. Politica regională în sine presupune numai repartizarea fondurilor într-o manieră cât mai adecvată nevoilor reale ale regiunilor. Statul și regiunea din interiorul statului se condiționează reciproc, iar principiul subsidiarității, înscris în Tratatul de la Maastricht, servește ca bază de articulare a puterilor și competențelor în interiorul fiecărui stat. Europa unită se întemeiază, astfel, atât pe statele ce o compun, cât și pe componentele regionale și descentralizate ale acestor state.

Un alt principiu este acela al „dezvoltării durabile” (înțeleasă ca o responsabilitate față de generațiile viitoare prin promovarea dezvoltării economice și sociale ținând cont de impactul asupra mediului), idee ce depășește cadrul european, fiind promovată la nivel global prin acorduri internaționale începând cu anii '80.

Chiar dacă regionalizarea este tendința comună de evoluție a organizării teritoriale în statele europene, e aproape imposibil de găsit o concepție minimă comună tuturor statelor din Uniunea Europeană.

În condițiile în care diversitatea instituțională existentă în domeniu face foarte dificilă cuprinderea tuturor formelor de manifestare sub o noțiune unică de *regiune*, putem aborda subiectul prin intermediul unei definiții a regionalizării ca proces dinamic și evolutiv, care afectează nivelul intermediar al guvernării.

Necesitatea unei definiții comune a regiunii este resimțită, poate cel mai puternic, la nivelul instanțelor Comunității Europene care trebuie să construiască un cadru legal comun pentru toată Uniunea și chiar și pentru statele în curs de aderare. Termenul *regiune* a fost definit în mod diferit chiar de instituțiile europene. Consiliul Europei desemnează regiunea ca fiind „un interval de dimensiuni medii susceptibil de a fi determinat geografic și care este considerat ca fiind omogen”. Pe de altă parte, Uniunea Europeană definește regiunea mai degrabă din punct de vedere administrativ: „Regiunea este entitatea situată imediat sub nivelul guvernului central, având putere politică reprezentată de existența unui consiliu ales sau a unei asociații ori a unui organism alcătuit la nivel regional și compus din reprezentanți ai autorităților locale”. Această definiție este mai degrabă descriptivă, fără o mare putere operatorie, incluzând în aceeași categorie landurile germane, provinciile olandeze, regiunile franceze și celelalte forme teritoriale de nivelul NUTS II existente în diferitele state europene. Acest al doilea concept schițează regiunea din punct de vedere geografic și instituțional, foarte aproape de modelul spaniol actual.

Astfel, confunțată cu aceste dificultăți de conceptualizare, Uniunea Europeană s-a limitat la oferirea unor condiții generale de acțiune, lăsând în seama statelor realizarea

unor politici naționale de dezvoltare regională. Această abordare este o alternativă la o definire standard, care nu poate fi decât restrictivă. Aceasta opțiune a fost preferată de Parlamentul European, la vremea când a adoptat Carta Comunitară a Regionalismului. O rezoluție a Parlamentului European din 18.11.1988 chema statele membre ale Uniunii Europene să-și regionalizeze structurile interne.

În studiul său privind regionalismul în Europa, Gérard Marcou definește *regionalismul* ca un „proces ce creează o capacitate pentru acțiuni independente destinate dezvoltării unei arii specifice (la nivel subnațional, dar supralocal), prin mobilizarea potențialului economic și, unde este posibil, a trăsăturilor identității locale și regionale” (2000, p. 23). Acest proces poate să aibă loc pe baza instituțiilor existente sau să conducă la o nouă organizare teritorială care să îndeplinească mai bine propriile obiective, fiind condiționat tot timpul de constrângeri impuse de cadrul instituțional și politic. Prezentăm în tabelul 3 o sinteză realizată pe baza studiului profesorului Marcou (2000), referitoare la formele de regionalizare existente la ora actuală în Europa.

**Tabelul 3. Tipuri de regionalizare în Europa**

Tip de regionalizare	Descrierea tipului de regionalism	Exemple de state
1. Regionalizare administrativă	Statul creează autorități subordonate guvernului sau instituții ce activează sub controlul sau în numele său.	Grecia, Portugalia, Anglia, Suedia, Bulgaria, Estonia, Ungaria, Lituania, Slovacia și Slovenia
2. Regionalizare prin intermediul autorităților locale	În acest caz autoritățile locale existente îndeplinesc și funcții specifice regionale, fie prin extensia responsabilităților inițiale, fie prin cooperare într-un context mai larg.	Germania, Danemarca, Finlanda și Irlanda ; în unele țări sistemul se aplică parțial : Portugalia, Suedia și Olanda
3. Descentralizare regională	Acest sistem presupune crearea sau substituirea unei noi autorități teritoriale la un nivel situat peste nivelul autorităților teritoriale existente, considerat ca fiind regiunea.	Exemplul tipic pentru acest model este Franța ; în estul Europei, Polonia și Cehia și, mai nou, Slovacia, Bulgaria și Slovenia
4. Regionalizare politică sau autonomie regională (regionalism instituțional)	Deosebirea esențială constă în puterile legislative acordate prin Constituție acestui tip de regiuni. Acest tip de regionalizare este considerat un model care tinde spre autonomia regională.	Se regăsește numai în anumite state din Uniunea Europeană (Spania, Italia și Belgia) și funcționează și în anumite părți din Portugalia și Marea Britanie (Scoția și Țara Galilor)
5. Regionalism prin autorități de tip federal	Federalismul, prin el însuși, nu este o formă de regionalizare, deși instituțiile sale sunt influențate de tendința spre regionalizare. De asemenea, regionalizarea nu este uniformă. În unele state pot exista mai multe tipuri de regiuni.	Germania, Austria și Belgia și, într-o oarecare măsură, Rusia

Această diversitate de manifestări ale principiului regionalizării se referă nu atât la aspecte teritoriale (definite, în primul rând, în funcție de dimensiunea teritoriului), cât administrative și de realizare a competențelor. Două probleme de bază apar în definirea statutului regiunilor : pe de o parte, modul de constituire și desemnarea reprezentanților,

iar pe de altă parte, modul de funcționare a acestor unități, respectiv atribuțiile și libertatea de acțiune ce le sunt delegate.

Trebuie remarcat faptul că regiunea, într-o definiție generală, presupune delimitarea unui teritoriu în funcție de anumite criterii, fiind deci o entitate definită funcțional – în funcție de un scop. Același teritoriu poate fi „regionalizat” diferit, în funcție mai multe criterii. Regiunile de dezvoltare sunt menite așadar realizării dezvoltării la un anumit nivel de intervenție considerat funcțional. În cadrul regiunii, teritoriul este privit ca o unitate spațială funcțională, caracterizată de interrelații și dependențe multiple.

În realitate, există un contrast remarcabil între generalitatea tendinței de regionalizare și diversitatea manifestărilor instituționale, la fel ca și între popularitatea noțiunii și dificultatea de a o defini. De aceea, realizarea unor studii comparative, foarte necesare, de altfel, între diferitele state europene în ceea ce privește regionalizarea trebuie realizate cu prudență necesară.

## **Perspective ale ideii regionale în România – aplicarea principiilor europene**

Regionalismul are o tradiție destul de puternică în țara noastră. Încă de la formarea statului român modern, diviziunile statale s-au manifestat ca unități administrativ-teritoriale solide, având fiecare particularitățile sale. După 1918, până la trecerea țării noastre în zona de influență sovietică, teritoriul României era împărțit în mai multe ținuturi sau provincii, fiecare cuprinzând mai multe județe. Apoi, la începutul anilor '50, a fost adoptat modelul sovietic de organizare administrativ-teritorială în regiuni și raioane. Întregul teritoriu cuprindea 16 regiuni, fiecare regiune conținând 12-18 raioane. Acest model era specific centralismului birocratic promovat de sistemul socialist sovietic. La 1 ianuarie 1968 s-a trecut de la acest model anevoios la actuala formă de organizare, cu 39 de județe plus municipiul București la început și 41 de județe plus municipiul București în prezent.

După 1989 legislația în domeniul administrației a fost, desigur, adaptată, chiar dacă modul de împărțire administrativă a teritoriului a rămas același. Introducerea conceptului de *autonomie locală* a reprezentat una dintre principalele reforme. Autonomia locală este definită ca „dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Autonomia locală este numai administrativă și financiară și privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care aparțin comunei, orașului sau județului” (Legea administrației publice locale nr. 215 din 23 aprilie 2001).

În România sistemul de dezvoltare a politicii regionale, după modelul existent la ora actuală în Europa, s-a dezvoltat începând cu 1997-1998, după ce a fost formulată cererea oficială și explicită pentru aderare la UE. România a deschis negocierile la capitolul 21 – referitor la politica regională și coordonarea instrumentelor structurale, în cadrul Conferinței de Aderare din 21 martie 2002. Evoluția politicii regionale în România este monitorizată prin Rapoartele anuale ale Comisiei în legătură cu progresul României pe calea integrării. În raportul CE pe 2002 privind progresele țărilor candidate se menționează că în România „progresele privind dezvoltarea regională au încetinit și nu există încă o coeziune politică clară și consolidată. S-a început dezvoltarea capacității administrative, dar este necesară continuarea eforturilor în stabilirea sistemului de management și implementare” (<http://www.anchete.ro/documente/texte/164.pdf>).

Prin închiderea capitolul 21 de negociere cu Uniunea Europeană, la Bruxelles, în 23 septembrie 2004, s-au confirmat fondurile pe care le va primi România după aderarea la UE, ca fonduri structurale și de coeziune. România a obținut în negocieri, pentru perioada 2007-2009, 5,974 milioane de euro, dintre care aproximativ două treimi pentru fondurile structurale și o treime pentru cele de coeziune.

**Tabelul 4.** Fonduri UE prevăzute pentru România după aderare

Perioada 2007-2009	2007	2008	2009
Fonduri structurale și de coeziune pentru Romania	1,399 milioane de euro	1,972 milioane de euro	2,603 milioane de euro

Acestea vor fi direcționate către creșterea competitivității economice, dezvoltarea resurselor umane, infrastructură de transport, energie și mediu, agricultură și pescuit, dezvoltare regională.

Pentru utilizarea acestor fonduri, a fost negociată o structură de implementare pe mai multe paliere, atât la nivel central, cât și local. Ministerul Finanțelor Publice este coordonatorul Cadrului de Sprijin Comunitar. Pentru fiecare program, autoritățile de management, organismele intermediare, agențiile de implementare și posibii beneficiari diferă, în funcție de specificul programului.

Cadrul instituțional urmărește crearea instituțiilor care să gestioneze fondurile comunitare, atât la nivel central, cât și la nivelul regiunilor de dezvoltare sau la nivel local.

Cadrul instituțional, desemnat prin H.G. nr. 497/2004 și H.G. 1179/2004, este structurat pe mai multe paliere : cadrul de sprijin comunitar (coordonatorul la nivel național) va fi Ministerul Finanțelor Publice, iar la nivelurile următoare autorități de management, organisme intermediare, agenții de implementare și posibili beneficiari (pot cuprinde agențiile de dezvoltare regională, ONG-uri, universități, patronate, sindicate, companii etc.). În cadrul celui de-al doilea palier ar putea fi implicate și alte instituții, în funcție de necesitățile la nivel local.

Echivalentul fondurilor structurale care se acordă regiunilor din cadrul UE pentru țările candidate sunt, fondurile structurale de preaderare. Aceste două familii de fonduri au destinații (aceleași activități eligibile) și proceduri de implementare similare. De asemenea, principiile sunt, practic, identice. De exemplu, din bugetul pentru 2000-2006, transferurile de la bugetul comunitar pentru politica regională (fonduri structurale și de coeziune) se cifrează la aproximativ o treime din bugetul UE, adică 213 miliarde de euro. Pentru ca impactul acestor fonduri să fie maxim, 94% dintre ele sunt concentrate în funcție de trei obiective, definite ca priorități.

Dezvoltarea unui cadru legal și instituțional pentru desfășurarea politicii regionale în România este în plină desfășurare, fiind susținută de asistența oferită de UE prin intermediul instrumentelor de preaderare. Programele implementate acum în România sunt : PHARE (echivalentul FEDR) pentru regiuni rămase în urmă și zone de restructurare, PHARE (echivalentul FSE) pentru dezvoltarea resurselor umane și crearea unor locuri de muncă, SAPARD (echivalent FEOGA) pentru dezvoltarea agriculturii și a spațiului rural, ISPA (echivalent FC9) pentru dezvoltarea infrastructurii.

De asemenea, mai sunt în derulare și programele INTEREG (din cadrul FIC), ca CBC și CADSES. S-au aplicat și programe de *twining* (înfrățire) pentru întărirea capacității instituționale.



## Regiunea de dezvoltare – cerință europeană și necesitate internă

Fondurile structurale acționează, începând cu 1998, pe baza a patru principii majore, care menționează misiunea acestora și principalele mijloace de acțiune. Aceste principii – concentrarea, programarea, adiționalitatea și parteneriatul – vor fi explicitate și analizate, în continuare, din perspectiva transpunerii lor în practică în cadrul politicii de dezvoltare regională în România.

Primul principiu constitutiv al politicii de dezvoltare regională îl constituie *concentrarea* – constituirea unor regiuni de dezvoltare care să permită concentrarea ajutorului din categoria fondurilor structurale asupra teritoriilor și populațiilor ce se confruntă cu cele mai mari dificultăți.

În România, Legea nr. 115/1997 a dezvoltării regionale stabilește cadrul instituțional, cu distribuirea atribuțiilor și responsabilităților în domeniu. În baza legii privind dezvoltarea regională s-au constituit opt regiuni de dezvoltare, ca măsură luată de Guvern la recomandarea Comisiei Europene, în scopul facilitării utilizării fondurilor de preaderare: PHARE, ISPA și SAPARD. Regiunile de „dezvoltare sunt regiuni de tip economic (nu administrativ), fără putere legislativă, având în frunte un consiliu pentru dezvoltare regională” (Legea dezvoltării regionale nr. 151/1998). Acesta este alcătuit din președinții și vicepreședinții consiliilor județene, persoane alese din rândul consilierilor județeni, precum și reprezentanți ai orașelor și comunelor din județele componente.

Aceste regiuni, potențial funcționale pentru aplicabilitatea politicii de dezvoltare regională, au fost stabilite de pe baza studiului *Carta verde a dezvoltării regionale în România* (1997), în care au fost analizate disparitățile regionale din România și s-au indicat principiile, obiectivele și instituțiile necesare dezvoltării regionale. Printre criteriile de care s-a ținut cont în delimitarea regiunilor se numără vecinătatea geografică și existența unor disparități economice între județe care ar urma să fie rezolvate prin implementarea unei politici regionale. Studiile imediat următoare au scos în evidență existența unor disparități importante între nivelurile de dezvoltare în mediul urban și în cel rural, precum și diferențe semnificative de dezvoltare între regiuni și județe și chiar și în cadrul aceluiași județe.

Dezechilibrele regionale în România reprezintă o moștenire a perioadei interbelice, când activitatea industrială a fost concentrată într-un număr mic de zone dependente de accesul la resurse minerale și energetice. Sistemul centralizat comunist a încercat realizarea unei dezvoltări echilibrate în teritoriu, dar prin procesul de industrializare și urbanizare forțată. După 1990 s-a dovedit însă că această dezvoltare artificială a dus la o creștere a disparităților economice și sociale regionale.

Instrumentele de solidaritate la nivel regional funcționează conform cu sistemul NUTS (Nomenclatorul Unităților Teritoriale pentru Statistică) al Uniunii Europene. Conform acestuia, regiunile UE se împart, în funcție de populația lor, în trei categorii NUTS, nivelul de implementare a politicii regionale fiind NUTS II. Din acest punct de vedere, România se găsește într-o situație dificilă: județul reprezintă, practic, o regiune (având un consiliu și un președinte ales), însă el este o unitate teritorială prea mică (între 300.000 și 800.000 de locuitori) pentru a fi compatibilă cu NUTS II (care trebuie să aibă între 800.000 și trei milioane de locuitori), deci nu reprezintă o unitate adecvată pentru aplicarea politicii regionale.

Ideea creării regiunilor de dezvoltare este și în prezent obiect de controversă politică și științifică, susținătorii și criticii folosind argumente dintre cele mai diverse. Susținătorii regiunilor sunt, în principiu, adepți ai descentralizării administrative, considerând că „actuala împărțire a teritoriului în 42 de județe nu numai că nu răspunde criteriilor de



eficiență necesare, ci în același timp, nu încurajează nici existența unui raport de nesubordonare între autoritățile centrale și cele locale (așa cum prevede legea) și nu constituie un suport adecvat pentru dezvoltarea economică locală” (Ghinea, Moraru, p. 9).

Chiar dacă ideea regionalizării face obiectul a numeroase critici, este evident că nu putem vorbi despre dezvoltare regională în afara regiunilor, oricum ar fi ele concepute. Specificul împărțirii teritorial-administrative deja existente în România ridică întrebarea oportunității realizării unor structuri administrative suprajudețene în condițiile în care unii autori consideră că județele „pot foarte bine să primească și atribuțiile de administrare a fondurilor sociale” (Mărginean, 2003, p. 9). De asemenea, regiunile de dezvoltare, așa cum au fost concepute în România, sunt considerate ca „formațiuni hibride”, artificiale, care creează noi structuri supraordonate ce nu reușesc să reprezinte cu adevărat zonele dezavantajate. Alte critici se referă la lipsa de unitate în interiorul regiunilor în procesul de administrare/repartiție a fondurilor, la faptul că structurile regionale nu reușesc să reprezinte interese cu adevărat regionale, impactul lor rămânând mai degrabă local, precum și la faptul că „noile structuri administrative consumă o parte din rezervele destinate dezvoltării” (Mărginean, 2003).

Soluțiile propuse sunt, de asemenea, opuse. Pe de o parte, susținătorii ideii regionale vorbesc despre întărirea rolului instituțiilor regionale, argumentând faptul că lipsa lor de eficiență este cauzată tocmai de lipsa de libertăți administrative și financiare : „Diferitele modele de organizare din Uniunea Europeană demonstrează faptul că eficiența acestor instituții este dată de gradul mare de autonomie sau chiar de independența de care dispun” (Ghinea, Moraru, p. 9). Pe de altă parte, scepticii ideii vorbesc despre menținerea județului ca principal actor administrativ : „Este de susținut ca județul să fie regiunea de dezvoltare administrativ-teritorială” (Mărginean, 2003, p. 8), iar regiunile să păstreze numai caracterul de „regiune statistică”, în scop comparativ cu alte țări.

Dincolo de toate aceste controverse, adevăratele provocări pentru politica regională rămâne procesul de descentralizare și modalitățile în care acesta poate influența dezvoltarea locală. Dezbaterea asupra celui mai adecvat nivel de administrare a actorilor implicați și a atribuțiilor acestora rămâne încă deschisă. Astfel, regiunile de dezvoltare, așa cum sunt concepute țin de responsabilitatea autorităților române și reprezintă una dintre formele de organizare economico-administrativă posibile.

În ciuda demarării programelor de dezvoltare regională și de micșorare a dezechilibrelor de dezvoltare, dacă urmărim câțiva indicatori de bază (PIB, rata șomajului, IDS, populație rurală), observăm o creștere a diferențelor dintre regiuni în perioada 1998-2000 (Lhomel, 2003). Totuși, într-o ierarhie a disparităților interregionale în UE și CEE, în funcție de nivelul PIB, în cea mai dezvoltată și în cea mai săracă regiune pe țări, în anul 2002 România, cu un raport de 1,85, se situa pe locul al doisprezecelea. Aceste date ne-ar îndreptăți să spunem că nivelul disparităților în România nu este unul foarte ridicat sau că întreaga țară poate fi considerată subdezvoltată comparativ cu nivelul mediu de dezvoltare a UE.

Formarea celor opt regiuni, compatibile acum cu sistemul EUROSTAT, și agregarea indicatorilor de dezvoltare la nivel regional pot duce la nesensizarea discrepanțelor de dezvoltare la nivelul NUTS III (județ) sau chiar NUTS VI (orașe și comune). De aici apare necesitatea dezvoltării unui sistem de monitorizare a evoluției disparităților nu numai la nivel regional, ci și subregional.

PIB nu este un indicator suficient pentru a caracteriza gradul de dezvoltare a unei regiuni și, de aceea, s-a încercat găsirea unor factori corelați cu diferențele regionale în măsurarea PIB. Acești factori (PND 2004-2006) – structura activității economice, productivitatea muncii, accesibilitatea regională, nivelul de calificare a forței de muncă și rata de ocupare – sugerează și factorii stimulativi cărora ar trebui să li se acorde o importanță deosebită în

dezvoltarea regională. Pe de altă parte, se observă că factorii respectivi corelează și cu gradul de urbanizare (PND 2004-2006): un județ sau o regiune este cu atât mai sărac(ă) cu cât proporția populației care trăiește în mediul rural e mai mare. De aceea, pentru dezvoltarea regională a României devine de o importanță deosebită relația dintre zonele urbane și cele rurale, relație ce poate fi subliniată în realizarea planurilor de amenajare teritorială județeană și planurilor de amenajare teritorială națională.

Una dintre primele condiții pentru constituirea unei politici regionale consistente este diagnosticarea prin realizarea unei expertize științifice asupra disparităților economice și sociale la nivel teritorial. Orientarea politicii regionale pe viitor trebuie să aibă în vedere nu numai reducerea disparităților existente, ci și prevenirea apariției și adâncirii acestora. Un sistem de monitorizare bine pus la punct, bazat pe analize statistice, ar permite urmărirea evoluției indicatorilor la nivel regional. Regiunile de dezvoltare reprezintă, de asemenea, cadrul pentru colectarea datelor statistice specifice în conformitate cu regulamentele europene elaborate de EUROSTAT pentru nivelul teritorial statistic NUTS II. Pentru a asigura stabilitatea clasificării provizorii NUTS, Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională oficializează compoziția regiunilor NUTS II, prin precizarea județelor care compun regiunile respective.

Un alt principiu de bază al politicii regionale îl reprezintă *programarea*. Aceasta presupune ca politicile de dezvoltare regională să se bazeze pe strategii elaborate pe termen scurt, mediu și lung. Politica de dezvoltare regională are două dimensiuni: cea comunitară, care dă orientările generale, și cea statală, ce trebuie să aplice aceste orientări pe teritoriul național. De aceea, în afara unor documente specifice comune, care cuprind toate fondurile administrate la nivel comunitar (Cadrul de Sprijin Comunitar – CSC, Documentul Unic de Programare, Programul Operațional), trebuie să mai existe și documente naționale de programare.

În România această cerință a programării s-a concretizat prin realizarea unei Strategii de dezvoltare durabilă pe baza căreia se elaborează Planul Național de Dezvoltare (PND) ca fundament pentru programarea ajutorului comunitar prin CSC. CSC este, de fapt, un instrument financiar care se realizează pe baza PND și/sau a planurilor regionale de dezvoltare prin negociere cu partenerii naționali și/sau regionali. Prin aceste documente de programare se definesc obiective, strategii de acțiune și axe de prioritate.

Prima încercare de realizare a unei strategii naționale a avut loc în 1989. Datorită faptului că întregul teritoriu al României se află sub obiectivul 1, planurile regionale se contopesc într-un singur document – PND. Până în anul 2000 fiecare fond (PHARE, SAPARD, ISPA) avea documente separate, iar prima versiune a PND (2000-2002) s-a referit numai la programul PHARE. Odată cu creșterea exigențelor UE față de politica de dezvoltare regională, a avut loc o îmbunătățire a planului pentru perioada 2002-2005, pentru ca acesta să se apropie de forma pe care o are planul într-o țară membră. Ultima variantă a planului trebuie să îndeplinească toate cerințele necesare pentru a putea fi folosit ca bază în negocierea CSC, pentru că acesta se referă la perioada de dinaintea aderării, 2004-2006.

Prima cerință se referă la demonstrarea faptului că proiectele și acțiunile ce se cer finanțate vin în întâmpinarea obiectivelor europene. Programarea se bazează pe principiul „coerenței interne” și al complementarității între fonduri pentru realizarea coeziunii interne. Adică trebuie formulată o strategie explicită prin care să se maximizeze impactul proiectelor prin acțiuni complementare în diverse zone. Astfel, programarea este strâns legată de principiul parteneriatului și al dezvoltării unei rețele instituționale funcționale.

O altă cerință explicită este aceea a cuantificării nivelului de bază de la care se începe acțiunea, a contribuției naționale (publice și/sau private) și a nivelului la care se estimează că o să ajungă indicatorul.

Din analiza celor trei variante ale planurilor de dezvoltare se poate observa procesul de structurare a politicii regionale în România. Aceasta a evoluat de la simple descrieri ale situațiilor existente și stabilirea unor priorități generale la elaborarea unor strategii concrete de acțiune și de implementare a programelor. Deși în ultima variantă capitolele de strategie și implementare apar mult mai detaliate, monitorizarea și parteneriatul rămân doar la stadiul de deziderat. Din cauza faptului că organismele regionale s-au axat exclusiv pe managementul fondurilor de dezvoltare, nu a fost elaborată o gândire strategică pe termen lung. Dezvoltarea regională, începând din faza sa de planificare și până la faza de execuție, privește aproape exclusiv utilizarea fondurilor PHARE, astfel încât deocamdată este dificil de sesizat o adevărată gândire regională în cazul administrației centrale sau locale (Constantin, 2004).

Sprrijinul financiar primit de la UE pentru investiții, dar, în egală măsură, și pentru consolidarea structurilor instituționale (fondurile de preaderare și apoi structurale) este numai un mijloc, un instrument pentru dezvoltarea regiunilor rămase în urmă (regiuni prioritare), dar și pentru ariile identificate pe plan național conform unei strategii naționale (zonele defavorizate sau cele de restructurare industrială)

*Principiul adiționalității* – acest principiu presupune că fondurile comunitare trebuie folosite nu pentru a substitui resursele naționale angrenate în dezvoltarea regională, ci complementar și adițional față de acestea. Practic, fiecare stat trebuie să-și elaboreze propria politică de dezvoltare și să mențină nivelul investițiilor proprii (din bani publici sau privați) cel puțin la același nivel ca în perioada de programare anterioară. Ajutorul structural reprezintă, de fapt, o valoare adăugată la cheltuielile statului respectiv pentru teritoriile eligibile. Bani UE se adaugă banilor alocați de state, deoarece se consideră că acestea nu au capacitate financiară suficient de mare.

Probabil una dintre marile confuzii care s-a făcut la toate nivelurile în România a fost neînțelegerea faptului că realizarea unor investiții cu fonduri acordate de UE nu reprezintă întreaga politică regională a României și reversul, că politica regională românească nu trebuie să se rezume numai la aceste acțiuni finanțate din banii UE.

Principiul adiționalității a provocat dificultăți foarte mari atât la nivel național, din pricina restricțiilor bugetare, cât și la nivelul actorilor care au dorit contractarea unor proiecte, din cauza procedurilor financiare complicate și a modului de livrare a fondurilor către beneficiari. De exemplu, pentru prima fază a programului SAPARD s-au găsit foarte puțini beneficiari care să poată îndeplini condițiile de eligibilitate financiară. La ora actuală rămâne deficitară implicarea sectorului privat în dezvoltarea regională.

Contribuțiile financiare din partea UE se adaugă unor fonduri pe care agenții publici sau privați interni le alocă deja dezvoltării regionale. Bani UE se adaugă banilor alocați de state, deoarece se consideră că acestea nu au o capacitate financiară suficient de mare, fără însă a le determina să facă economii la bugetele naționale.

Marile priorități ale unui program de dezvoltare se stabilesc împreună de către statul membru și CE, dar alegerea proiectelor, localizarea și gestiunea lor constituie responsabilitate unică a autorităților naționale și regionale. Statele rămân principalii responsabili de dezvoltarea zonelor în dificultate.

*Parteneriatul* – implică participarea activă a tuturor organismelor regionale, statale și comunitare și cooperarea acestora în realizarea politicilor de dezvoltare regională. Acest principiu trebuie aplicat la fiecare etapă a perioadei de finanțare, de la programare la implementare, monitorizare și evaluare.

Comisia Europeană și țările membre au roluri importante în crearea și implementarea politicii de coeziune, dar acționează ca parteneri, fără a-și suprapune atribuțiile. Marile priorități ale unui program de dezvoltare se stabilesc împreună de către statul membru și

Comisia Europeană, dar alegerea proiectelor, localizarea lor și gestiunea lor constituie responsabilitatea unică a autorităților naționale și regionale. Statele rămân principalii responsabili pentru dezvoltarea zonelor în dificultate.

Acest principiu încearcă să preîntâmpine transformarea statelor care primesc fonduri în „țări-recipient”, dependente de ajutorul primit. Datorită creșterii în dimensiune și complexitate a Uniunii se vorbește despre „renaționalizarea” politicilor de dezvoltare regională. Descentralizarea și deconcentrarea se impun pe baza principiului subsidiarității, conform căruia decizia trebuie să fie luată la nivelul optim de identificare a problemelor și orientare a acțiunilor.

În România parteneriatul rămâne o verigă lipsă a dezvoltării regionale. Cauzele sunt multiple și interconținute : lipsa stabilității la nivelul instituțiilor centrale, slaba corelație între sectoarele ministeriale cu atribuții în dezvoltarea regională, comunicarea redusă între organismele centrale și regionale, statutul incert al organismelor regionale, implicare redusă a mecanismelor publice și nonpublice la nivel regional – și lista ar putea continua. Probabil că multe dintre aceste disfuncționalități ar dispărea odată cu rezolvarea inconsistențelor legislative dintre cadrul legal al dezvoltării regionale și legile administrației publice locale, al finanțelor publice și locale, al achizițiilor publice și al dezvoltării spațiale.

## Concluzii

Încă de la crearea lor, fondurile structurale, ca principal instrument al politicilor de dezvoltare regională, au avut o importanță însemnată în dezvoltarea regiunilor. Sunt notabile cazurile creșterilor economice înregistrate de Irlanda și Portugalia în urma ajutorului primit. Pe de altă parte, fondurile au generat în tot spațiul european interes pentru gândirea strategică și planificarea economică, au încurajat parteneriatul și cooperarea instituțională, implicând diverși actori sociali, economici și instituționali în formularea și programarea strategiilor. Astfel am putea spune că fondurile și-au îndeplinit obiectivul pentru care au fost create : integrarea zonelor periferice, din punctul de vedere al dezvoltării, în modelul economic și social al Uniunii.

Cu toate aceste merite, fondurile nu sunt scutite de critici. Cele mai multe se referă la procedurile complicate de finanțare, consumatoare de timp și extrem de complexe. În ciuda amendamentelor de simplificare a managementului, unele state consideră că CE s-a limitat la simplificarea propriului management, dar nu și la implementarea fondurilor structurale la nivel național. A doua critică se referă chiar la eficiența fondurilor, la impactul acestora asupra disparităților regionale, pentru că, de exemplu în Irlanda, deși PIB/locuitor a crescut spectaculos, diferențele intraregionale s-au accentuat.

Impactul politicii regionale se manifestă și la un alt nivel, acela al tendinței de descentralizare administrativă a UE, de derogare a cât mai multor responsabilități la nivel statal și chiar regional. Politica regională comunitară manifestă un dinamism accentuat în ultimii ani, ceea ce atrage atenția asupra caracterului problematic al politicii regionale europene pe fondul extinderii fără precedent a Uniunii. La acestea se adaugă „aspecte ce țin de evoluția pieței interne și de noile tendințe în domeniile revoluției tehnologice și societății informaționale, ce reprezintă, deocamdată, provocări cu care se confruntă politica regională la începutul anilor 2000” (Ghinea, Moraru).

În *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion* sunt menționate principalele provocări comunitare pentru perioada imediat următoare : *creșterea fără precedent a disparităților economice* existente între regiunile UE, prin aderarea țărilor Europei Centrale

și de Est ; *modificarea modelului de distribuție a disparităților geografice*, dat fiind că 25% din populația UE va trăi în regiuni cu un PIB mai mic de 75% decât media comunitară, din care 60% va fi reprezentată de populația noilor state membre ; *scăderea gradului de ocupare a forței de muncă* în cadrul Uniunii extinse. În acest context, însăși rațiunea de a fi a politicii regionale comunitare (menținerea coeziunii economice și sociale la nivel comunitar) devine problematică.

La stadiul dezvoltării actuale a României, este greu de înțeles importanța unei dezvoltări sociale și economice echilibrate. Amploarea problemelor macroeconomice face ca dezvoltarea regională în România să se contopească practic în încercările de dezvoltare la nivel global a țării. Totuși, creșterea unor indicatori naționali de dezvoltare poate ascunde o creștere și mai mare a inegalităților sociale în interiorul statului respectiv, iar politicile de dezvoltare regională au în vedere tocmai echilibrarea acestor situații.

Dincolo de gradul de implementare și performanță a politicii regionale, putem constata că într-o perioadă relativ scurtă politicile comunitare au produs politici de dezvoltare regională, instituții și regiuni, mai mult sau mai puțin funcționale, însă au contribuit puternic la difuzarea unor idei, la popularizarea unui mod de acțiune, centrat pe regiune, pe mecanisme în principal economice, dar mai ales pe ideea de proiect de dezvoltare și de actor social.

## Bibliografie

- Constantin, D.L., 2002, „An Institutional and Cultural Perspective on Romanian Regional Development Policy”, în M.M. Fischer, G. Atalik (coord.), *Regional Development Reconsidered*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.
- Constantin, D.L., 2004, „Strategia și politica regională în România”, *Administrație și Management Public*, nr. 2.
- Dragan, Gabriela, 2003, „România și managementul instrumentelor structurale”, *Colecția de studii I.E.R.*, nr. 5.
- Frentz, G., 2003, „Aspecte ale politicii de dezvoltare regională în România”, în C. Pârlog, D.L. Constantin (coord.), *Dezvoltare regională și integrare europeană. Lucrările celui de-al II-lea Simpozion Național al Asociației Române de Științe Regionale*, Editura Oscar Print, București.
- Ghinea, Anca ; Moraru, Adrian, *Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ-teritorială*, Institutul pentru Politici Publice, Open Society Fundation, [http://www.ipp.ro/altmateriale/Considerente\\_asupra\\_procesului\\_de\\_descentralizare.pdf](http://www.ipp.ro/altmateriale/Considerente_asupra_procesului_de_descentralizare.pdf).
- Juynet, M.R.I., 1995, „Europa regională”, *Polis*, nr. 3, pp. 53-74.
- Lhomel, E. (coord.), 2003, *Politica de coeziune a UE și dezvoltarea economică și socială la nivel regional în România*, Institutul European din România, București.
- Marcou, Gérard, 2000, *La régionalisation en Europe – Situation, évolution et perspectives dans les États membres de l'Union Européenne et dans les États candidats d'Europe centrale et orientale*, Parlement Européen, REGI 108 FR 04-2000/rév. 1, Luxemburg.
- Mărginean, Ioan, 2003, „Coordonare deschisă a politicilor sociale în Uniunea Europeană. Puncte de reper pentru România”, *Calitatea Vieții*, XIV, nr. 2.
- Nica, N.A., 2002, „Politica de dezvoltare regională între necesitatea internă și cerința externă sau Filosofia sprijinului european pentru dezvoltare regională”, în D.L. Constantin (coord.), *Probleme actuale ale dezvoltării regionale în România. Lucrările Primului Simpozion al Asociației Române de Științe Regionale*, Editura Oscar Print, București.
- Pascariu, Gabriel, 2000, „Politica de dezvoltare regională – în UE și în statele membre”, *Sociologie Românească*, nr. 3-4.

Pascariu, Gabriel (coord.), 2002, *EU Cohesion Policy and Romania's Regional Economic and Social Development : Pre-Accession Impact Studies*, Institutul European, București.

\*\*\* 2003, *Politica de dezvoltare regională*, Colecția de studii I.E.R., Seria Micromonografii – Politici Europene, <http://www.ier.ro/Proiecte/Brosuri/Politica%20regionala.pdf>.

## Documente oficiale

European Commission, 2002, *First progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles, 30 ianuarie.

European Commission, 2003, *Second progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles, 30 ianuarie.

\*\*\* 1997, *AGENDA 2000 – Commission Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union*, Bruxelles, 15 iulie.

\*\*\* 1998, *Carta verde a dezvoltării rurale*.

\*\*\* 1998, *Legea dezvoltării regionale nr. 151/1998*.

\*\*\* 2001, *Legea administrației publice locale nr. 215 din 23 aprilie 2001*.

\*\*\* 2002, *Regular Report on Romania's Progress towards Accession*, Commission of the European Communities, Bruxelles, <http://www.anchete.ro/documente/texte/164.pdf>.

\*\*\* 2002, *Towards the enlarged union*, Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, Bruxelles.

\*\*\* 2003, *Regular Report on Romania's Progress towards Accession*, Commission of the European Communities, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/rr\\_ro\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_ro_final.pdf).

\*\*\* 2004, *Regular Report on Romania's Progress towards Accession*, Commission of the European Communities, Bruxelles, 6 octombrie, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2004/pdf/rr\\_ro\\_2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_ro_2004_en.pdf).

\*\*\* *Planul Național de Dezvoltare 2004-2006*, [www.mie.com](http://www.mie.com).

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm)

[www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

[www.mie.com](http://www.mie.com)





Partea a III-a

## **Dezvoltarea ca proces social-cultural**



## Cultură și dezvoltare: perspectiva antropologiei culturale

Liviu Chelcea

Multe surse din interiorul „industriei” de dezvoltare relatează faptul că rolul culturii în funcționarea proiectelor economice a început să fie luat în serios (Rao, Walton, 2004 ; Kottak, 1990). Foarte multe proiecte de dezvoltare întreprinse până prin anii '80-'90 au privilegiat factorii tehnici și financiari și planificarea „din birou”, mai degrabă decât înțelegerea factorilor sociali și culturali prin contactul direct (deși uneori minimal) cu comunitățile-țintă.

O conferință recentă ce a reunit economiști de vârf ai Băncii Mondiale (Culture and Public Action, iunie 2002) și câțiva dintre cei mai cunoscuți antropologi (Arjun Appadurai, Steven Gudeman, Mary Douglas, Keith Hart) a stabilit un dialog real<sup>1</sup> între două discipline cu presupuziții, metode de cercetare și implicații practice foarte diferite. Antropologii nu pot asimila ușor modelele economiștilor; pe lângă aceasta, ei nu sunt de acord cu presupuzițiile universaliste ale economiștilor despre natura umană ca fiind orientată spre maximizare, profit și individualism. Economiștii, pe de altă parte, găsesc relativ inutil particularismul studiilor de caz și exagerat principiul relativismului cultural potrivit căruia economia poate diferi enorm în culturi diferite. Acest dialog urmează o serie de conferințe ținute de alți antropologi, de asemenea foarte cunoscuți în interiorul disciplinei, în fața unor audiențe ale angajaților Băncii Mondiale. Arjun Appadurai a vorbit despre relația dintre globalizare, sărăcie și cultură. Katherine Verdery și Sara Berry au discutat problemele legate de privatizarea drepturilor de proprietate asupra pământului în România (și Europa de Est în general), respectiv Zimbabwe.

În momentul de față, cultura – contribuția cea mai importantă a antropologiei la științele sociale – este privită ca fiind una dintre variabilele luate în considerare la elaborarea și implementarea proiectelor de dezvoltare. În urma „auditului” a 68 de proiecte realizate de Banca Mondială, antropologul Conrad Kottak (1990) a produs o clasificare a acestora din punctul de vedere al compatibilității culturale. El vorbește despre *proiecte compatibile din punct de vedere cultural* și *proiecte incompatibile cultural*. Deși multor practicieni din industria de dezvoltare cultura le poate părea o componentă *soft*, statisticile realizate de Kottak arată că proiectele care iau în considerare compatibilitatea culturală sunt semnificativ mai de succes decât cele ce iau în calcul doar problemele tehnice ale situației.

Problema care se pune este cum trebuie înțeles conceptul de *cultură* în cadrul acestor proiecte. Mult timp, practicienii dezvoltării (dar și cercetătorii din științele sociale) au

---

1. Dialogul este real, însă trebuie ținut cont de faptul că orice instituție, inclusiv Banca Mondială, e compusă din mai multe orientări, tendințe și viziuni concurente sau inegale. Valoarea discuțiilor cu antropologii nu este, probabil, percepută la fel de către toți membrii acestei instituții. Această observație corectă a fost făcută de Cătălin Zamfir la o întâlnire de lucru a celor care au contribuit la acest volum.

privit cultura ca fiind ceva static și o voce provenită din trecut (Rao, Walton, 2004b). Mai degrabă decât a fi privită ca un mod practic de a rezolva probleme cotidiene, cultura este considerată ca „tradiție”, adică un registru în care sunt depozitate elementele simbolice și cele legate de identitate. Atunci când vorbesc de cultura unui grup, cei mai mulți oameni se gândesc la artefacte, muzică, limbaj, mâncare, patrimoniu, simboluri, mituri și arhetipuri – cu alte cuvinte, o sumă de obiecte noneconomice și nonsociale, „plutind” undeva, deasupra societății. Această se suprapune stereotipurilor potrivit cărora societățile „moderne” au economie, pe când cele „tradiționale” au cultură (Appadurai, 1986).

Voi reveni asupra cauzei din care acest mod de a privi cultura este greșit, însă momentan voi menționa că implicațiile acestei abordări sunt: 1) dezvoltarea bazată pe piață este incompatibilă cu „cultura tradițională”; 2) sărăcia și lipsa creșterii sunt cauzate de cultură și de norme din interiorul comunității care reduc motivația mobilității și a spiritului antreprenorial; 3) oamenii trebuie să fie reeducați pentru a accepta comportamente „moderne” (acumulare individuală, atitudine pozitivă față de risc, mobilitate geografică etc.).

Un alt mod al economiștilor și al practicienilor industriei de dezvoltare de a privi cultura este că aceasta e o variabilă reziduală. Avem, astfel, de-a face cu „cultura reacțiunii”, „cultura acțiunii”, „cultura pesimismului”, „cultura optimismului” etc. Exemplele se pot multiplica la nesfârșit: ceea ce nu este explicat prin educație, venit, vârstă, gen, capital etc. e atribuit culturii, „valorilor”, „normelor” ș.a.m.d. sau, mai simplu, unor explicații de genul „Așa sunt ei”. Astfel privită, cultura e redusă la un exercițiu de nominalism, prin care ceea ce nu se poate explica prin modele economice este „aruncat” în categoria cultură.

Dacă am văzut care este critica antropologilor privitoare la aceste modalități de a privi cultura, care este propunerea lor? Ei insistă că aceasta trebuie înțeleasă ca o formă de adaptare la condiții economice și politice impuse din exterior. Cultura este o abilitate a oamenilor de a utiliza tehnologii, relații sociale și acțiuni sociale astfel încât să ia decizii eficiente, atunci când sunt confrunțați cu dificultăți și provocări. Cultura, încearcă antropologii să explice, este o combinație de preferințe individuale în cadrul organizării sociale, un ansamblu de inegalități, relații de putere și strategii rafinate de-a lungul timpului.

Înainte de a descrie mai pe larg câteva principii care pot ajuta la îmbunătățirea randamentului proiectelor de dezvoltare, voi prezenta pe scurt două exemple – unul ratat, altul de succes<sup>2</sup>. Primul caz este unul de insucces și se referă felul în care ignorarea dimensiunii culturale și de organizare socială a grupului-țintă dintr-un proiect internațional de eliminare a efectelor foametei din Sudan a produs efecte catastrofale (Rao, Walton, 2004a, p. 7). Politica internă din Sudan este caracterizată de un război civil de lungă durată între milițiile „arabe”/islamice (compuse, din punct de vedere „rasial”, din populații de culoare) susținute de un guvern concentrat în nordul țării și populația de culoare din sud, majoritar creștină sau animistă, susținută de Armata Populară de Eliberare a Sudanului. Conflictul s-a accentuat foarte mult în ultimii ani, când aproximativ două miliarde de barili de petrol au fost descoperiți în zona sudică, fapt ce a condus la intensificarea acțiunilor reprimării populației de către forțele guvernamentale, prin intermediul milițiilor „arabe”.

În acest context, au avut loc mai multe acțiuni internaționale de ajutor pentru a reduce efectele foametei. În Sudanul de Sud unitățile sociale de bază sunt grupurile de descendență uniliniare (Evans-Pritchard, 1969 [1940]), compuse din grupuri de rude extinse, bazate pe senioritate. Ele sunt unități sociale care dețin pământul la comun și pentru care rudenția ține loc de organizare politică. Pentru aceste unități sociale, obligațiile și așteptările de susținere din partea rudelor sunt considerate ca fiind vitale. În caz de foamete, rudele sunt primele la care se apelează. Astfel de grupuri se bazează pe redistribuire, în sensul că seniorii grupului funcționează ca manageri și păstrători ai resurselor de hrană ale grupurilor de

2. Ambele povestiri sunt preluate din Rao și Walton (2004a).

descendență. Cu alte cuvinte, dacă un membru al unui grup are ceva resurse, atunci au toți. Agențiile de ajutor au ignorat însă acest mod de funcționare a grupului, interpretând stocarea hranei de către liderii grupurilor ca fiind un comportament de „capturare de către elită” a unor resurse ale grupului, reducând, astfel, cultura grupului la o problemă de corupție. Din cauza faptului că resursele au fost împărțite de grupurile „vulnerabile” cu seniorii/managerii lineajului, asociațiile de ajutor nu au putut aprecia cu exactitate necesarul pentru evitarea unei catastrofe. Intervenind prea târziu, atunci când resursele administrate în comun de grupurile de rude erau epuizate, asociațiile internaționale de ajutor nu au putut opri răspândirea foametei absolute. Ceea ce arată acest caz este că ignorarea înțelegerii locale a alocării resurselor a dus la alegeri discutabile în cadrul programului de ajutor.

Un exemplu în care cultura a fost luată în considerare este cel al unui program de combatere a răspândirii virusului HIV în rândul prostituatelor în „cartierul roșu” din Calcutta. În India, probabil mai mult decât în alte părți ale lumii, poziția femeii este dezavantajată; mai mult, profesia de prostituată este mai stigmatizată decât în alte părți. La prostituție se ajunge de obicei din violență domestică, abandon, sărăcie, dar uneori și din propria voință. Indiferent de ruta spre această profesie, cartierul respectiv formează o unitate socială cu regulile sale proprii. Între „pești” și prostituate se formează relații domestice rezultate din locuirea în comun în bordeluri, existând o serie de activități comune ce merg de la servirea ceaiului până la babysitting. Există, de asemenea, și forme de mariaj fictiv între clienții stabili ai bordelurilor și „fete”, însă chiar și așa ele rămân în cadrul profesiei.

Pentru mult timp, guvernul regional a tratat zona respectivă prin proiecția valorilor clasei de mijloc, adică respectabilitate, intimitate domestică, muncă salariată etc., privind zona respectivă ca având nevoie de „reabilitare”, „salvare”, „recalificare”, „regenerare morală” ș.a.m.d. La începutul anilor '90, odată cu răspândirea virusului HIV, guvernul regional a hotărât să schimbe modul de a se raporta la această comunitate, acceptând faptul că este o profesie în sine, cu pericole profesionale specifice. Ținând cont de aceasta, guvernul local a pregătit 12 prostituate în domeniul prevenirii transmiterii virusului HIV, în special în folosirea prezervativelor. Acestea urmau să „răspândească cuvântul” în rândul celorlalte prostituate cu care se aflau în contact. Acest lucru le-a dat un sentiment de respectabilitate, lucru care a dus ulterior la formarea unui sindicat ce a negociat relațiile comunității cu poliția, dar și la unele acțiuni culturale. Prin aceasta, prostituatele au căpătat un management mai bun al stigmatului asociat acestei profesii. Rezultatul acestui mod de a organiza un proiect social este că, în timp ce în zona roșie din Calcutta rata îmbolnăvirii cu HIV este de 6%, ea e de 50% în rândul prostituatelor din Bombay.

Ce se poate deduce din aceste două exemple este o concluzie oarecum de bun-simț. Dezvoltarea, privită ca o formă de inovație în cadrul culturii, trebuie să se „plieze” pe organizarea socială deja existentă, să pornească de la categoriile și logicile locale și să încerce să utilizeze cunoașterea și „expertiza” locală. Care ar fi deci sugestiile privitoare la modalitatea de a lua în considerare cultura în cadrul proiectelor de dezvoltare? Pentru a găsi câteva dintre acestea, voi face un ocol, poate surprinzător, prin legile evoluției.

### **Legea lui Romer și pericolul suprainovației<sup>3</sup>**

Una dintre temele majore ale teoriei evoluției este cea a apariției vertebratelor terestre. Alfred Romer este unul dintre paleontologii care au studiat această problemă, sugerând că nevoia de conservare a habitatului, mai degrabă decât legile progresului și evoluției, a dus

3. Prezentare preluată din Kottak (1990).

la trecerea la alt nivel evoluționar. Cu alte cuvinte, inovația apare atunci când modul de viață este amenințat, mai degrabă decât pentru atingerea următoarei etape evoluționare. Romer a arătat că strămoșii vertebratelor de uscat erau vertebratele acvatice care trăiau în lacuri mici ce dispăreau în timpul secetelor sezoniere. Fiindu-le amenințat acest microclimat, vertebratele acvatice erau nevoite să se miște de la un lac la altul, lucru ce a dus la transformarea înotătoarelor în picioare. Morala acestei teorii este că stabilitatea e principalul motiv al schimbării; corolarul ei aplicat la teoria culturii este că sistemele culturale se schimbă pentru a se menține în forma în care există. În termeni comuni, teoria sugerează că schimbarea socială nu este produsă de voluntarism progresist, ci mai degrabă de conservatorism și comoditate.

Aplicarea legii lui Romer la dezvoltarea economică sugerează că oamenii sunt mai puțin cooperanți în proiectele care presupun schimbări majore în viața lor cotidiană, în special cele care se bazează pe practicile de subzistență. Oamenii vor să schimbe doar atât cât să mențină ceea ce au. Motivațiile oamenilor care participă la un proiect de dezvoltare nu sunt învățarea unei modalități mai bune de a trăi, creșterea „capitalului social”, „dezvoltarea participativă”, generarea unor bunuri globale, creșterea eficienței ș.a.m.d. Mai degrabă, ei sunt motivați de scopuri imediate: să își mențină producțiile agricole, să își construiască un drum mai bun pe ruta deja existentă, să asigure servicii de educație și sănătate etc.

Pornind de la legea lui Romer, antropologul american Conrad Kottak sugerează că proiectele realiste promovează schimbarea, dar nu inovația excesivă. El oferă câteva exemple în acest sens, sugerând că proiectele de irigație care doresc reabilitarea, îmbunătățirea și extinderea sistemelor existente sunt mai de succes decât cele care doresc să creeze structuri complet noi. În mod asemănător, proiectele care doresc să introducă o cultură comercială în locul celei de subzistență au mai mult succes acolo unde agricultura comercială este deja practică. Proiectele de dezvoltare a pescuitului sunt mai de succes acolo unde se încearcă alimentarea cu piese de schimb decât acolo unde se introduce o tehnologie complet nouă.

Un alt exemplu de proiect de dezvoltare compatibil din punct de vedere cultural a fost cel implementat în estul Africii. Această zonă aridă, semiaridă și de savană concentrează una dintre cele mai numeroase populații de păstori din lume, adesea amenințată de secetă, malarie/musca țețe și războaie coloniale sau postcoloniale. Un proiect de dezvoltare a acestei zone a fost gândit și implementat după ce musca țețe a fost eliminată dintr-o zonă afectată. Odată deschisă această nouă nișă ecologică, inițiatorii proiectului au introdus cirezi de vaci pentru populațiile din această zonă. Vacile au fost aduse din țările învecinate, fiind adaptate și compatibile cu ecologia regională. Mai mult, planificarea introducerii acestor animale a fost compatibilă cu drepturile de proprietate locale, în sensul lipsei proprietății private specifice agriculturii comerciale, caracterizată de împrejmuirea terenurilor. Un alt factor pozitiv era demografia zonei, în sensul că densitatea populației permitea supravegherea, îngrijirea, vânzarea și aducerea de furaje pentru cirezile de vaci. Legea lui Romer sugerează că politica pașilor mici pe cărări umblate funcționează mai bine decât „mari salturi înainte”, „decolări” sau „străpungeri”<sup>4</sup>.

Tot în studiul lui Conrad Kottak există și descrierea unor proiecte incompatibile din punct de vedere cultural. De obicei, acestea tind să fie insensibile la condițiile sociale, culturale și ecologice ale grupurilor-țintă. Rămânând în aceeași zonă geografică a lumii, un exemplu eșuat de dezvoltare a fost încercarea de a-i transforma pe păstori din aceeași zonă (Estul Africii) în agricultori. Proiectul respectiv era organizat în jurul unui proiect de

4. Metafore folosite în diferite teorii ale modernizării și dezvoltării.

irigație care să susțină culturile ce urmau să fie introduse. Aceasta presupunea însă o schimbare radicală a drepturilor de proprietate asupra pământului, în sensul că pământul folosit la comun urma să fie transformat în ferme agricole private, înconjurate de garduri. După cum bine se știe, populațiile agricole muncesc mult mai mult decât cele pastorale. Combinat cu faptul că păstorii și, în general, populațiile seminomade îi disprețuiesc pe cei angajați în agricultură, în rândul grupului-țintă s-a dezvoltat o veritabilă răscoală. Câteva mii de oameni au invadat fermele comerciale, au doborât gardurile ce separau fostul teritoriu comun folosit pentru pășunat, au ars fânul stocat în aceste ferme și au furat vacile.

Inovația excesivă în acest caz manifestată prin schimbarea activităților principale legate de subzistență a produs o reacție de respingere din partea populației. Un alt exemplu legat, de asemenea, de subzistență este conflictul dintre culturile comerciale, destinate vânzării și culturile de subzistență, destinate autoconsumului sau piețelor locale. Un astfel de exemplu, potrivit lui Kottak, este inițiativa de a introduce culturi de ceapă și de chilli într-o regiune din sudul Asiei, unde orezul era cultura de bază. Introducerea acestor culturi comerciale s-a ciocnit de interesele fermierilor, care, de multe ori, sunt motivați de „etica subzistenței” (Scott, 1979), mai degrabă decât de logica profitului. În primul rând, țăranii din zona respectivă nu erau familiarizați cu cunoștințele necesare practicării noilor culturi agricole. În al doilea rând, vârful de sarcină la culturile de chilli și de ceapă coincidea cu cel pentru orez. Datorită managementului riscului specific țăranilor (organizat, în principal, în jurul continuității gospodăriei), efortul de muncă domestic era depus pentru cultura tradițională de orez.

Un alt exemplu legat de incompatibilitatea culturală a proiectelor de dezvoltare este descris de antropologul Donald Cole (1975), care a petrecut un prim stadiu (aproape trei ani) al experienței sale de cercetare în mijlocul unui trib de beduini (Al-Murah) din Arabia Saudită. În perioada în care Cole a studiat această populație, Al-Murah ocupa sud-estul Peninsulei Arabe, adică zona *Rub al Khali* (Zona Nelocuită), cunoscută drept teritoriul cel mai arid al întregii peninsule. De la începuturile principatelor arabe în această zonă, Al-Murah a avut drept ocupații o combinație de activități războinice în slujba unei case princiare protectoare, activități comerciale pe distanțe lungi prin organizarea unor caravane și creșterea și comercializarea cămilelor. Acoperind o zonă deșertică de câteva ori mai mare decât teritoriul României, această populație menținea relații comerciale cu agricultorii din oaze sau din zonele mai fertile ale peninsulei.

După al doilea război mondial, odată cu dezvoltarea enormă a industriei petroliere, organizarea economică a acestei populații s-a schimbat substanțial. Deși aceștia iubesc în continuare deșertul și cămilele, ei au început să meargă la lucru în Kuwait sau încearcă să atragă beneficiile modernizării. Acestea nu se distribuie însă în mod egal în rândul populației din Arabia Saudită; ele merg cu predilecție în mediul urban, transporturi și armată. În aceste condiții, beduinii tind să exceleze în transporturi (cele mai multe taxiuri sunt proprietatea lor – faptul că nu au șefi tinde să lucreze în această direcție) și să se întegreze în structurile statului centralizat mai degrabă prin intermediul armatei. Agricultură le inspira însă puțină încredere, având o atitudine disprețuitoare față de această practică.

În acest context economic și politic, guvernul saudit a inițiat un program de sedentarizare. Aproape toate statele moderne consideră că nomadismul este un lucru „suspect” (Scott, 1998), care pune probleme legate de taxare (mobilitatea o face mai greoaie), ignoră granițele naționale și transportă bunuri ce nu sunt impozitate. Mai mult, guvernele care încearcă să elimine pastoralismul nomad susțin că serviciile guvernamentale ar fi mai costisitor de oferit acestor populații. În acest context, guvernul saudit a început construirea unor orașe noi în deșert. Unul dintre acestea era proiectul „Regele Faisal”, care acoperea 4 000 de hectare (cam suprafața unei comune mici din România). Susținut și de Food and



Agriculture Organization of the United Nations (FAO), proiectul de sedentarizare se baza pe forarea unor puțuri de mare adâncime pentru înființarea unor comunități agricole. În acest scop, guvernul saudit a plătit un studiu Fundației Ford din Statele Unite, a cărei misiune era și este studierea problemelor contemporane. Specialiștii acestei fundații, inspirați de litera și spiritul teoriilor modernizării, sugerau câteva rețete standard: beduinii trebuiau să treacă de la organizarea bazată pe rudenie la cea bazată pe cetățenie, de la viața solitară de tabără la viața de comunitate sedentară, de la pastoralismul cămilor la agricultură, de la individualism la participare comunitară și de la afiliere tribală la participare națională. Mai mult, studiul atribuia câteva caracteristici negative acestei populații: „pacea minții”, lipsa planificării, a economisirii și a investițiilor. După cum se poate observa, fiecare recomandare se baza pe schimbarea modului esențial de viață al acestei populații. Afilierea tribală este crucială pentru rațiuni ce țin de identitate, apartenență, schimburi comerciale (cămile contra produse agricole); mai mult, această populație nu știa nimic despre agricultură (pe lângă faptul că îi acorda un prestigiu scăzut). Raportul conținea și greșeli factuale, în sensul că toată istoria acestei populații o prezintă ca intermediară între diferite zone geografice și populații diferite, mai degrabă decât comunități izolate. Aceste recomandări nu țineau cont de pierderile cauzate de lipsa exploatării zonelor folosite de obicei de acești păstori nomazi. Un alt factor ignorat era faptul că, pentru a deveni fertil și rentabil, pământul trebuia lucrat câțiva ani, ceea ce producea nesiguranță legată de subzistență pe termen scurt. Mai mult, nu exista nici un motiv pentru care nu se puteau imagina soluții prin care serviciile guvernamentale să fie flexibilizate pentru acomodarea nevoilor specifice ale acestei populații. De exemplu, în timpul verii, când beduinii petrec trei-patru luni în anumite oaze, se puteau organiza școli și cursuri intensive pentru suplینirea lipsei de educație.

Cu toate că beduinii înțeleg schimbările din societatea saudită și majoritatea își dau seama că sedentarizarea este o schimbare prin care vor trebuie să treacă, doar o parte nesemnificativă dintre ei au ales să trăiască în așezarea „Regele Faisal”. Potrivit lui Donald Cole, cauzele au fost lipsa de cunoștințe și de empatie a planificatorilor, lipsa de comunicare dintre aceștia și beduini și preferința beduinilor de a se sedentariza acolo unde aveau deja rude, respectând, astfel, afilierea tribală care ar fi fost „secționată” de sedentarizarea făcută de sus. Mulți dintre ei ar fi dorit să combine păstoritul cu avantajele pe care sedentarizarea le-ar fi oferit, lucru greu de realizat din pricina planificării inițiale axate pe agricultură. Suspicioși față de noile resurse de apă și ezitanți să treacă la agricultură, beduinii găseau, de asemenea, că localitățile ce li se propuneau sunt prea mari față de cele cu care erau obișnuți.

## Dialoguri interdisciplinare și practica antropologică

Atunci când proiectele de dezvoltare dau greș, economiștii de obicei atribuie cauzele eșecului calculelor tehnice eronate aplicate la presupuziții fundamentale corecte, mai degrabă decât lipsei unei perspective culturale. Potrivit lui Kottak, uneori ei ignoră consilierea preliminară asupra compatibilității, din cauza faptului că aceasta presupune o componentă de cercetare de teren, pe care de multe ori coordonatorii proiectelor o asimilează cu un contact cu administrația (de obicei, de la nivel regional sau național), mai degrabă decât cu țăranii sau beneficiarii direcți ai acestor programe. În aceste condiții, antropologii pot contribui cu unele informații utile pentru astfel de proiecte.

Potrivit lui Allen Hoben (1982), rolul antropologului pare să fie limitat la dimensiunea compatibilizării relației dintre scopuri și mijloace, mai degrabă decât la stabilirea scopurilor,

lucru care rămâne, de cele mai multe ori, în zona de expertiză (și de putere) a economiștilor. Totuși, antropologii pot contribui la planificarea și elaborarea unor politici relevante pentru populațiile-țintă prin câteva activități. Una dintre ele este chiar îmbunătățirea planificării, prin oferirea unei perspective de la „firul ierbii”. Proiecte de dezvoltare identice vor avea rezultate diferite în funcție de diferențele politice, ecologice sau istorice specifice, care variază de la regiune la regiune. Acestea pot fi identificate doar prin contactul direct cu comunitățile-țintă, unul dintre punctele tari ale metodei antropologice. Contactul direct cu comunitățile-țintă permite, de asemenea, descrierea și înțelegerea perspectivei clienței, de obicei sărace, o operațiune esențială pentru implementarea proiectului. Pe lângă aceasta, antropologii pot oferi date de bună calitate, care pot fi folosite la corectarea datelor de recensământ sau obținute prin intermediul chestionarului în ceea ce privește venitul, accesul la pământ, relațiile de putere locale ș.a.m.d. Cercetătorii familiarizați cu comunitățile-țintă pot să ajute la formularea unor întrebări de chestionar relevante, să interpreteze anomalii și să ofere noi ipoteze. Ei pot, de asemenea, să descrie constrângerile reale asupra producției, vânzării sau accesului la credit, câteva ingrediente de bază în proiectele de dezvoltare axate pe comercializare și pe creșterea legăturilor cu piețele naționale și internaționale. Un alt avantaj al cercetării de teren în acest context este demonstrarea unor legături între diferite domenii sociale (de exemplu, economie și religie) care nu sunt vizibile de la nivel macrosocial. O altă contribuție a cercetătorilor de teren este și înțelegerea organizării, intereselor și strategiilor elitelor locale și a birocrațiilor de la diferite niveluri, un aspect esențial pentru reușita proiectelor de dezvoltare. În fine, contactul direct cu comunitatea-țintă poate oferi un feedback rapid asupra desfășurării și impactului proiectului.

### **„Așa nu..., așa da...”: suprainovație, reforma drepturilor de proprietate asupra pământului și schimbarea postcomunistă**

Am menționat mai sus că una dintre căile regale spre eșecul proiectelor de dezvoltare este suprainovația, adică schimbarea socială direcționată spre creștere economică ce nu ia în considerare punctul de plecare deja existent. Voi prezenta pe scurt un asemenea exemplu din România, astfel încât aceste aprecieri să devină mai evidente. Una dintre greșelile majore ale administrării tranziției în Europa de Est și în România a fost imaginea unui punct de plecare „zero” de la care istoria reîncepe și de la care natura umană orientată spre schimb, piața liberă și proprietate se poate manifesta în voie. Centrate în jurul unei imagini de tipul *tabula rasa*, istoria personală, comunitară, regională sau socială nu ar avea nici o influență, pentru că principiile economiei de piață sunt instinctuale, presociale și anistorice. Promovată de „experții” occidentali, precum și de susținătorii terapiei de șoc (cu putere de influență scăzută în România anilor '90, dar cu vizibilitate mare în mass-media și câmpul intelectual public), aceștia nu au luat în considerare faptul că atât indivizii, cât și instituțiile și comunitățile locale veneau cu un bagaj de dependențe, adaptări politice și economice, precum și deturnări și „îmblânziri” (Creed, 1998) ale măsurilor, de multe ori aberante, venite de la vârful conducerii comuniste.

În acest context pot fi privite și reforma drepturilor de proprietate asupra pământului (Legea nr. 18/1991), precum și noua politică agrară de la începutul anilor '90. Economia gospodăriilor individuale din perioada comunistă a fost forțată să intre într-o relație de dependență cu economia cooperativelor agricole (vezi Dobrinu, Iordachi, 2005, despre

procesul de colectivizare). Pe lângă practici obișnuite cum ar fi „furtul”<sup>5</sup>, subraportarea suprafeței agricole a CAP-urilor, supraraportarea producției și distribuirea informală a unor „resurse manipulabile”<sup>6</sup> de către conducerea CAP-urilor pentru fidelizarea forței de muncă cooperativizate (Humphrey, 1998), economia gospodărească se afla în strânsă interdependență cu organizarea CAP-urilor. Mijloacele de producție erau concentrate în proprietatea cooperatistă sau a statului, fondul de consum al gospodăriei era condiționat de relația cu CAP-ul, iar ritmul de muncă era direct coordonat de liderii CAP-urilor.

Procesul de decolectivizare din România a beneficiat de un studiu de teren detaliat al antropologului american Katherine Verdery, *The Vanishing Hectare : Property and Value in Postsocialist Transylvania* (2003). Acest studiu de antropologie culturală poate<sup>7</sup> fi asimilat în seria istorică a studiilor despre „problema agrară” în România, produse de gânditori precum Dobrogeanu-Gherea, Virgil Madgearu sau Henri Stahl. Cartea este relevantă pentru cei interesați de viața rurală din România, de agricultură sau de diferențele dintre *pays légal* (gândită și planificată la București) și *pays réel* (trăită la nivel local). Spre deosebire de revenirea surprinzătoare în teoriile despre „tranziție” a unor clișee precum distincția „tradițional”/„modern”, analiza aceasta nu pornește de la imagini simpliste despre comunism („gaură neagră”, „pauză a istorie”, „crearea omului nou”) pentru a ajunge la soluții normative despre postcomunism, bazate pe o antropologie negativă (oamenii nu „știu”, nu „înțeleg”, nu își schimbă „mentalitatea”). Rezultat al unei cercetări de teren ce a avut loc între 1990 și 2001, studiul este bazat pe modalitățile concrete în care oamenii își trăiesc viața.

Spre deosebire de economiști și juriști, Verdery insistă că proprietatea poate fi înțeleasă doar dacă știm cu exactitate cum e folosit pământul și din ce motive (de multe ori extra-economice) este valorizat<sup>8</sup>. Studiul descrie pe larg procesul de decolectivizare început în 1991, dar și traiectoriile pe care locuitorii unui sat transilvănean (Aurel Vlaicu, județul Hunedoara) le-au avut după această transformare „epocală” de la nivel local. Decolectivizarea a condus la proceduri greoaie, uneori confuze, iar alteori haotice, permițând manevre politice de achiziționare a multor terenuri agricole de către cei bine plasați politic. Departate de a fi un proces simplu de replicare a situației de dinaintea colectivului, restituirea pământului a produs conflicte, aranjamente dubioase, tensiuni, violență, enervare, inovație și reconstituirea unor inegalități economice și politice. Elitele locale, în special primarii, au căpătat o putere aparte. Contrar imaginilor standard despre lumea rurală, între satele României există diferențe enorme care țin de ecologie, istoria

5. Folosesc ghilimele pentru că percepția agricultorilor nu avea o conotație morală negativă, fiind mai degrabă vorba despre o *reciprocitate negativă* (Sahlins, 1972): „furtului” muncii țărănești de către CAP-uri i se răspundea conceptual cu „luarea” unor produse de pe câmp.

6. Adică acea parte a producției care nu era predată la stat și care nu apărea în acte.

7. De multe ori, studiile de antropologie culturală sunt, dacă nu descalificate ca nereprezentative, cel puțin privite cu suspiciune din cauza concentrării asupra vieții unei singure comunități, mai degrabă decât a ansamblului unei societăți. Celor care au astfel de temeri li se poate sugera că procesele descrise în această carte au avut loc în mii de sate din toată Europa de Est. Punctul forte al acestui gen de studiu este capacitatea de a respecta integritatea contextului local, fără de care oamenii și istoriile lor idiosincratice devin simple eșantioane, statistici și „populații”.

8. Deși subiectul acestei cărți a fost într-un fel fixat chiar de comunitatea celor din Aurel Vlaicu, preocupați – ca majoritatea locuitorilor din mediul rural după 1990 – de reglementarea drepturilor de proprietate, studiul lui Katherine Verdery este relevant și la nivel teoretic. Datorită controverselor la nivel global legate de proprietatea intelectuală, biologică sau culturală, studiul proprietății a devenit o zonă centrală în teoria antropologică.

regimurilor de proprietate, nivel de dezvoltare, istorie locală sau componență etnică. Din cauza acestor factori, restituirea nu a fost un proces uniform, ci unul care a depins de acțiunile primarilor, cu toate servituțile și privilegiile pe care aceștia le întrețin.

Restituirea drepturilor de proprietate a produs conflicte în cadrul familiei și în rândul grupurilor de rudenie. Relațiile genealogice au căpătat o importanță aparte în acest context, deoarece dovedirea filiației a fost un proces-cheie. Pentru cei care proveneau din familii mai înstărite înainte de colectivizare, rudenia a devenit o resursă vitală; pentru cei ce proveneau din familii mai modeste, rudenia celor dintâi a devenit un „moft” și un mijloc de a acapara pământ. Pe lângă prezentarea legislației și a tribulațiilor legate de aplicarea legii, Katherine Verdery situează comparativ contextul agriculturii de după 1990 din România atât în rândul statelor din estul Europei, cât și al țărilor puternic industrializate. Decolectivizarea a produs un grup enorm de proprietari de parcele agricole de foarte mici dimensiuni. Media suprafeței parcelelor create prin Legea nr. 18/1991 este undeva între unul și două hectare, în comparație cu o medie de 300-400 de hectare în Statele Unite și aproximativ 70 ha/fermă privată în Uniunea Europeană (Verdery, 2003, p. 85). Mai mult, din cauza îmbătrânirii populației rurale, a lipsei echipamentului agricol sau a rezidenței în mediul urban, marea majoritate a acestor proprietari formează un grup de minirentieri, prea puțin angajați direct în munca directă a pământului. În aceste condiții, asociațiile agricole au căpătat o importanță deosebită, ele fiind dominate fie de ingineri agricoli, fie de fostele elite ale CAP-urilor. Dacă înainte de colectivizare și de război *posesia* pământului reprezenta criteriul de diferențiere economică în mediul rural, după decolectivizare accesul la credit, subvenții, mașini agricole sau munca sătenilor constituie principalul criteriu al ierarhiei locale. Cu alte cuvinte, nu posesia în sine a pământului, ci capacitatea de a-l lucra cu mijloace agricole mecanizate îi diferențiază pe „câștigători” de „perdanți”. Acesta pare a fi sensul metaforei „dispariției” hectarului enunțată în titlul acestui studiu. Ceea ce arată această situație istorică este că proiectul trecerii de la cooperative agricole la fermieri independenți a pornit de la câteva idei simpliste despre viața rurală, transformând sfera cea mai sensibilă a economiei gospodăriei.

## Concluzii

În acest articol am insistat asupra modalității în care cultura trebuie privită în cadrul proiectelor de dezvoltare. Într-un moment în care „cultura” devine o categorie desuetă în antropologie (Clifford, 1988; Geertz, 1982; Clifford, Marcus, 1986), ea devine interesantă pentru alte discipline. În acest context, înțelegerea relațiilor de putere din interiorul și dintre comunități, a practicilor de subzistență, a relațiilor sociale care formează țesutul social al comunităților-țintă sunt esențiale pentru practica dezvoltării participative. Antropologii se află prinși într-o dublă dilemă. Pe de o parte, una dintre axiomele cercetării antropologice – neintervenția în comunitățile studiate – este în contradicție directă cu practica proiectelor de dezvoltare, și anume integrarea comunităților locale în structuri politice (statul-națiune) și economice naționale și internaționale (piețe). O soluție intermediară este rolul de broker în numele comunității locale și lumea industriei de dezvoltare sau a birocrățiilor statului. Pe de altă parte, sugestia ca proiectele de dezvoltare să nu amenințe activitatea de subzistență și să nu suprainoveze implică faptul că antropologii se identifică cu comunitățile pe care le studiază și le dezvoltă: ei doresc să beneficieze de oportunitățile extracomunitare atunci când există și să se replieze în interior atunci când acestea dispar.

## Bibliografie

- Appadurai, Arjun, 1986, „Introduction: Commodities and the Politics of Value”, în Arjun Appadurai (coord.), *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-63.
- Clifford, James, 1988, *The Predicament of Culture*, Harvard University Press, Cambridge.
- Clifford, James; Marcus, George, 1986, *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*, Chicago University Press, Chicago.
- Cole, Donald Powell, 1975, *Nomads of the Nomads: The Al Murrah Bedouin of the Empty Quarter*, Aldine Publishing Company, Chicago.
- Creed, Gerald, 1998, *Domesticating Revolution: From Socialist Reform to Ambivalent Transition in a Bulgarian Village*, Penn State University Press, University Park.
- Dobrinicu, Dorin; Iordachi, Constantin, 2005, *Țărănimea și puterea. Procesul de colectivizare a agriculturii în România (1949-1962)*, Editura Polirom, Iași.
- Evans-Pritchard, Edward Evan, 1940, *The Nuer*, Oxford University Press, Oxford.
- Geertz, Clifford, 1982, *Local Knowledge: Further Essays in Interpretative Anthropology*, Basic Books, New York.
- Hoben, Allan, 1982, „Anthropologists and development”, *Annual Review of Anthropology*, 11, pp. 349-375.
- Humphrey, Caroline, 1998, *Marx Went away, but Karl Stayed behind*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Kottak, Conrad, 1990, „Culture and «Economic Development»”, *American Anthropologist*, 92 (3), pp. 723-731.
- Rao, Vijayendra; Walton, Michael (coord.), 2004a, *Culture and Public Action Relationality, Equality of Agency, and Development*, Stanford University Press, Stanford.
- Rao, Vijayendra; Walton, Michael (coord.), 2004b, *Conclusion: Implications of a Cultural Lens for Public Policy and Development Thought*, Stanford University Press, Stanford.
- Sahlins, Marshall, 1972, *Stone Age Economics*, Athlone, Chicago.
- Scott, James, 1979, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press, New Haven.
- Scott, James, 1998, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven.
- Verdery, Katherine, 2003, *The Vanishing Hectare: Property and Value in Postsocialist Transylvania*, Cornell University Press, Ithaca.

## Dezvoltarea socială și legitimitatea politicilor sociale

Mălina Voicu

Dezvoltarea umană este strâns legată de alegerea umană (Inglehart, Halman, Weltzer, 2003). Trecerea de la societățile de tip tradițional la cele moderne a crescut capacitatea de decizie a populației și a întărit rolul alegerii individuale în viața socială. Pe de o parte, datorită dezvoltării sociale, membrii societății au din ce în ce mai mult control asupra deciziilor care se iau în viața politică și economică. Pe de altă parte, creșterea puterii decizionale a indivizilor are un impact puternic asupra politicilor dezvoltării. Practic, dacă ne referim la programele sociale cu impact asupra dezvoltării, acestea controlează și sunt controlate, la rândul lor, de cetățeni. Implementarea unor programe sociale eficiente are ca efect creșterea stocului de capital uman și social, care, la rândul său, se transpune în competența crescută a cetățenilor în procesul de evaluare a politicilor ce duc la dezvoltare.

Chiar dacă un anumit tip de politică generează dezvoltare socială, lipsa de suport din partea populației face dificil sau imposibil de implementat respectiva politică. În acest context este foarte important ca o politică să se bucure de suport social și să promoveze o serie de măsuri care sunt în concordanță cu valorile și aspirațiile populației. Domeniul politicilor sociale are o importanță aparte pentru domeniul dezvoltării sociale, deoarece creează fundamentul pe care se poate realiza dezvoltarea și contribuie activ la realizarea acesteia. Din acest motiv, este foarte important ca politicile sociale să fie considerate legitime de către populație.

În ultimii 15 ani România s-a confruntat cu o serie de transformări sociale și economice profunde, cu un impact puternic asupra modelului de dezvoltare socială a țării. Trecerea de la economia planificată la cea de piață, de la proprietatea de stat la cea privată, de la centralism la descentralizare și autonomie în sectorul economic și administrativ a determinat necesitatea redefinirii coordonatelor sistemului românesc de furnizare a bunăstării. De asemenea, schimbarea profilului social al riscului, precum și apariția unor probleme sociale noi au contribuit, o dată în plus, la nevoia de a construi un nou regim care să asigure bunăstarea populației.

Acest capitol își propune să răspundă la întrebarea: care este idealul de dezvoltare al românilor, către ce tip de societate ar dori populația României să se îndrepte țara? Ceea ce îmi propun este să identific o fațetă a ceea ce Rawls (1973) numește *idealul social*, ce reprezintă „concepția asupra societății, viziunea asupra felului în care diferite scopuri ale cooperării sociale trebuie înțelese” (p. 9). Capitolul se concentrează cu preponderență pe politicile sociale care au impact asupra dezvoltării sociale, focalizându-se pe aspecte precum rolul statului în furnizarea bunăstării, suportul pentru finanțarea diferitelor programe sociale, legitimarea politicilor de combatere a sărăciei.

În fapt, problematica abordată vizează legitimitatea politicilor sociale prin care se contribuie la dezvoltarea socială și suportul social de care aceasta se bucură în România.



În analiza legitimității am optat pentru o definiție a conceptului, larg acceptată în științele sociale, conform căreia „legitimitatea presupune capacitatea sistemului politic de a produce și a menține credința că instituțiile politice existente sunt cele mai potrivite sau singurele potrivite pentru societate” (Lipset, 1959, p. 86).

## Conceptul de *legitimitate* și implicațiile sale pentru politicile de dezvoltare

Numeroase studii au pus accentul pe componenta evaluativă a procesului de legitimare și pe importanța similitudinii valorilor populației și a celor pe care se fundamentează anumite politici (Lipset, 1960; Beetham, 1991; Peillon, 1996; Fuchs, Guidorossi, Svensson, 1995; Merkl, 1988; Zamfir, 1997; Kirsch, 1982). În acest sens, legitimitatea presupune existența unei congruențe între valorile pe care le împărtășește populația și cele pe care le promovează regimul politic. Regimurile politice se sprijină pe o serie de valori și principii care vizează scopurile politice promovate (Easton, 1965). Autorul arată că „tipul politicilor promovate ne permite să deducem natura valorilor implicate” (Easton, 1965, p. 290). Prin urmare, pornind de la tipul de politici, putem cunoaște valorile pe care se sprijină regimul. Însă între valorile promovate de un regim și cele împărtășite de populație trebuie să existe o anumită concordanță, altfel regimul își pierde legitimitatea. Astfel, se poate afirma că, între politicile promovate de un regim și valorile la care aderă majoritatea populației există o anumită concordanță necesară păstrării legitimității de respectivul regim<sup>1</sup>. De aici rezultă importanța deosebită pe care o au valorile pentru legitimitate și procesul de legitimare în sine.

Un mare număr de studii demonstrează existența unei relații între variațiile legitimității și eficiența sistemului politic (Lipset, 1959, 1960; Dogan, 1988, 1994; Lillbacka, 1999; Cipriani, 1987; Rose, Peters, 1978; Meyer, 1994). Un regim este considerat eficient de către cetățeni dacă acesta satisface cerințele lor și dacă inițiativele luate de actorii politici sunt în concordanță cu expectanțele și aspirațiile populației. În epoca modernă, mai ales în perioada postbelică, eficiența economică joacă un rol foarte important pentru creșterea sau scăderea legitimității regimurilor politice. Eficiența crescută a sistemului politic și economic pentru o lungă perioadă de timp duce la creșterea legitimității sistemului. Acesta este cazul unor state precum Coreea de Sud, Taiwan și fosta Republică Federală Germania, în care eficiența economică pe termen lung a oferit șansa construirii legitimității regimului politic (Dogan, 1994). Astfel, se poate afirma că diferențele marcante dintre idealul de dezvoltare socială al colectivității și efectele măsurilor adoptate de guvernare conduc la erodarea legitimității guvernării pe termen lung și la scăderea legitimității regimului politic pe termen lung.

Studiile referitoare la factorii care determină legitimitatea unui regim al bunăstării au încercat să lege suportul acordat acestuia de o serie de factori printre care se numără: interesul personal al individului, orientarea ideologică, situația economică generală, tipul de serviciu oferit sau tipul de regim de furnizare a bunăstării (Pettersen, 1995; Andersen, Pettersen, Svallfors, Uusitalo, 1999; Huseby, 1995; Wilensky, 1975; Coughlin, 1980). Cercetările relevă faptul că toți acești factori joacă un rol important în modelarea suportului pentru modul de furnizare a bunăstării, existând abordări care acordă întâietate unuia sau altuia dintre factori. Cu toate acestea, studiile efectuate nu au putut demonstra că unul

1. Sunt luate în discuție regimurile de tip democratic, care se bazează pe suport din partea populației, și nu cele de tip totalitar.



dintre factori poate determina de sine stătător suportul pentru un regim al bunăstării sau pentru un anumit tip de program.

Cei ce susțin că interesul personal reprezintă factorul determinant în suportul pentru un anumit tip de politică a bunăstării au pornit, în analiza pe care au făcut-o, de la teoria alegerii raționale, conform căreia oamenii sunt actori raționali ce calculează avantajele și dezavantajele, costurile și beneficiile atunci când iau o anumită decizie, în cazul de față decizia de a susține un tip de politică socială. Printre promotorii acestei direcții de cercetare se numără Rose (1984) și Gelissen (Gevers, Gelissen, Arts, Muffels, 2000). Conform acestei orientări, suportul pentru un regim al bunăstării este influențat de interesele individuale. Cu alte cuvinte, suportul pentru o serie de beneficii și servicii sociale depinde de relevanța pe care acestea o au pentru indivizii respectivi (Peillon, 1996). Dacă indivizii sunt beneficiari sau potențiali beneficiari ai respectivului beneficiu sau serviciu, atunci vor fi mai dispuși să îi acorde suport, în comparație cu cei care nu sunt beneficiari.

A doua direcție de analiză, care pune accentul pe factorul normativ-ideologic în determinarea suportului pentru un regim de politici sociale, pleacă de la premisa că „fiecare sistem de bunăstare se sprijină pe un sistem de valori care furnizează baza pentru alegerile făcute” (Dixon, Shik Kim, 1992, p. 1). Această direcție accentuează rolul pe care îl au valorile în constituirea legitimității unui regim al bunăstării și indică faptul că valorile sunt mai importante pentru suportul social decât interesul personal (Rabušić, Sirovátká, 1999; Roller, 1995; Gevers, Gelissen, Arts, Mufels, 2000; Peillon, 1996). Pornind de la definiția legitimității, în centrul căreia se află componenta valorică, este de așteptat ca acestea să joace un rol foarte important în legitimarea unui regim. Cu toate acestea, așa cum arăta Lillbacka (1999), legitimitatea se sprijină nu numai pe valori, ci și pe o serie de alte componente, printre care se numără și componenta afectivă și cea rațională.

Numeroase studii indică faptul că în situații de recesiune economică sprijinul acordat de indivizi creșterii cheltuielilor guvernamentale sau menținerii acestora la un nivel ridicat este în scădere (Alt, 1979; Blomberg, Kroll, 1999; Mullard, Spiker, 1998; Lewis, 1982; Shivo, Uusitalo, 1995). Alt (1979) arată că alegerea altruistă, cea care reduce suferința altei persoane decât a celei în cauză, apare atunci când oamenii simt că își pot permite să o facă, adică atunci când bunăstarea personală este suficient de ridicată, astfel încât indivizii să se poată gândi și la situația celor din jur. Astfel că „generozitatea și altruismul cresc odată cu bunăstarea” (Alt, 1979, p. 190). În condițiile recesiunii economice, când situația economică a celor mai mulți indivizi este amenințată, aceștia vor fi mai puțin dispuși să dea o parte din venitul lor statului pentru a-i ajuta pe cei mai săraci.

Majoritatea studiilor pun în evidență diferența de suport care există între regimurile de tip social-democrat și cele de tip liberal, rezidual<sup>2</sup>. Regimurile de tip social-democrat oferă o gamă largă de beneficii universale, a căror clientelă potențială este întreaga populație și deci se sprijină pe suportul larg al populației. În plus, aceste regimuri ale bunăstării se bazează pe loialitatea clasei de mijloc (Esping-Andersen, 1999), ce nu numai că e numeroasă, ci are și resurse pe care este dispusă să le împartă cu restul societății. De asemenea, politicile universaliste, promovate în acest tip de regimuri, încurajează formarea unor coaliții între clasa muncitoare și clasa de mijloc (Korpi, 1980, p. 305), ceea ce reduce clivajele de clasă în suportul pentru politicile sociale, sporind legitimitatea regimului.

În contrast, regimurile liberale promovează programe destinate, în principal, să acorde sprijin numai anumitor categorii de persoane aflate în nevoie. Acest tip de politică trasează praguri de sărăcie în populație și îi separă pe cei săraci de restul populației (Korpi, 1980,

2. Clasificarea regimurilor de bunăstare folosită este cea făcută de către Esping-Anderson (1990), care împarte regimurile bunăstării în trei categorii: social-democrate, corporatist-conservatoare și liberale.

p. 305), segmentând societatea între „noi”, majoritatea plătitorilor de taxe, și „ei”, cei cu puține resurse și care primesc beneficii (Edlund, 1999, p. 6). Într-un astfel de regim, suportul acordat politicilor pentru bunăstare este redus deoarece majoritatea populației nu are interesul să susțină niște programe de care nu beneficiază.

## **Furnizarea bunăstării în perioada comunistă și postcomunistă**

Scopul sistemului de furnizare a bunăstării în societățile comuniste era să asigure un anumit nivel de omogenitate socială, pe fondul unei societăți prospere, în care sărăcia și excluziunea socială erau inexistente (Zamfir, Zamfir, 1999, p. 21). Astfel, politicile sociale încercau să stabilească un anumit nivel sub care, teoretic, nimeni nu trebuia să ajungă, dar impunea și un plafon superior pe care nimeni nu trebuia să îl depășească. În țările comuniste principalul furnizor de bunăstare era statul, ceilalți agenți implicați în producerea și distribuirea bunăstării sociale fiind aproape inexistenți (Nielsen, 1996 ; Zamfir, Zamfir, 1999). Statul era cel ce punea în practică toate politicile și programele menite să asigure bunăstarea socială.

O caracteristică esențială a regimului comunist o constituia condiționarea bunăstării de muncă (Zamfir, Zamfir, 1999 ; Dixon, Shik Kim, 1992 ; Mareș, Musil, Rabušic, 1994). Accesul la servicii și beneficii sociale nu constituia un drept social și nu era garantat în virtutea statutului de cetățean, ci era condiționat de statutul de angajat în muncă (Mareș, Musil, Rabušic, 1994 ; Nielsen, 1996). Salariații aveau acces la îngrijire medicală gratuită, la locuințe cu chirii subvenționate, la bilete de odihnă, concedii de boală și de maternitate plătite etc. Numai copiii celor care munceau puteau beneficia de alocație, în timp ce întreprinderea oferea pentru angajații săi acces la o serie de facilități de îngrijire a copiilor.

O altă fațetă a acestei probleme o reprezintă faptul că statul era cel care oferea locuri de muncă pentru toți cei capabili să muncească. Statul era principalul angajator și intra în obligațiile sale de principal furnizor de bunăstare să garanteze un loc de muncă tuturor celor care ar fi trebuit să muncească. În acest context, rata de ocupare era foarte mare, iar șomajul era absent cel puțin din statisticile oficiale. Acest sistem se situa undeva între *workfare*-ul american și *productivismul* scandinav. Conform lui Esping-Anderson (1990), *workfare*-ul american presupune condiționarea beneficiilor sociale de acceptarea muncii, în timp ce *productivismul* scandinav implică faptul că statul bunăstării trebuie să garanteze că toți cetățenii au resursele necesare și motivația pentru a munci și că acea muncă este disponibilă (p. 81). În regimul socialist, individul era cel responsabil pentru propria bunăstare, fiind obligat să muncească pentru ea, dar statul era cel care avea obligația de a furniza locuri de muncă.

Trecerea de la comunism la postcomunism a adus cu sine și creșterea marcantă a inegalității sociale, precum și modificarea patternului de inegalitate, cel axat pe privilegiile birocratice, specific societății socialiste, fiind înlocuit cu unul bazat pe mecanismele pieței (Deacon, 1993). De asemenea, tranziția a scos la iveală o problemă care exista și în timpul comunismului fără să fie recunoscută și care s-a acutizat pe fondul transformărilor produse în perioada de tranziție. Este vorba despre sărăcie.

Unul dintre principalele trenduri în politicile sociale postcomuniste este reprezentat de retragerea statului și încercarea de a implica tot mai mult alți actori în furnizarea bunăstării (Ferge, 1995 ; Mișuț, 1999). Politicile adoptate în zonă caută să implice tot mai mult societatea civilă și piața în calitate de furnizori de servicii sociale în domenii precum

educația, sănătatea, asigurările sociale. Familia continuă să joace un rol destul de important în asigurarea protecției și a îngrijirii, tendință sesizată în România (Preda, 2002), Polonia și Slovacia (Mastilak, 2003).

Privit din prisma finanțării, sistemul de furnizare a bunăstării din România poate fi caracterizat drept minimal (Zamfir, 2000; Preda, 2002). Suportul financiar acordat anumitor servicii sociale universale, precum educația ori sănătatea, este destul de redus. Ponderea cheltuielilor sociale din PIB a fost între 1990 și 1999 de 16,5% (Preda, 2002, p. 157), ceea ce situează România atât sub media țărilor vest-europene, cât și sub a celorlalte țări ex-comuniste. Din acest punct de vedere, regimul bunăstării românesc poate fi încadrat în categoria statelor bunăstării de tip liberal<sup>3</sup>. Cu toate acestea, s-a păstrat caracterul universal al accesului la anumite servicii și beneficii sociale. Alocațiile pentru copii au un caracter universal, la fel ca și alte beneficii sociale legate de nașterea unui copil. Inițial gratuite, sistemul educațional și cel de îngrijire a sănătății se reformează și încep să apară și o serie de alternative private.

Pe baza celor expuse în această secțiune, se poate concluziona că regimul bunăstării promovat de România postcomunistă nu poate fi subsumat unui tip de regim al bunăstării „clasic”. Din punctul de vedere al finanțării, regimul românesc este apropiat de cel liberal, oferind suport minim pentru o serie de programe. Privit din punctul de vedere al acoperirii unor beneficii și servicii, regimul românesc se apropie de cel social-democrat, însă, dacă luăm în considerare diferențele de status ale locurilor de muncă în acordarea beneficiilor, precum și preferința pentru un sistem bazat pe asigurări sociale, imaginea este apropiată de cea a unui stat al bunăstării de tip corporatist. Rolul important al familiei în furnizarea bunăstării, precum și ocuparea semnificativă în agricultură reprezintă două caracteristici care amintesc de un regim de tip latin. Imaginea generală este a unui mix, care reunește elemente din mai multe tipuri de regimuri, fără a putea fi însă încadrat strict în unul dintre acestea.

## Societatea ideală a bunăstării în România

### Cine trebuie să asigure bunăstarea?

Așa cum am arătat anterior, există mai mulți actori care pot constitui surse potențiale ale furnizării bunăstării. Problema la care voi încerca să găsesc răspuns în această secțiune este: care dintre acești actori e considerat de români ca deținând rolul principal și care este ponderea acordată celorlalți actori ce ar mai putea interveni? Pentru a operaționaliza acest obiectiv, am făcut apel la patru dimensiuni, și anume: principalul actor implicat în rezolvarea problemelor sociale percepute ca fiind cele mai grave, principalul actor implicat în furnizarea ajutorului pentru cei săraci, gradul de intervenție a statului în anumite sectoare ale furnizării bunăstării și raportul individ/stat în asigurarea bunăstării.

În ceea ce privește principalul actor implicat în rezolvarea principalelor probleme sociale, datele analizate relevă o așteptare puternică față de stat din partea cetățenilor intervievați. Datele cuprinse în tabelul 1 arată că populația invocă drept principal responsabil pentru rezolvarea problemelor sociale statul, care ar trebui să acționeze fie prin diferitele sale instituții (Guvern, Parlament, Președinție), fie ca stat în sine, respondenții invocând doar

3. Am folosit drept referință pentru clasificarea regimurilor bunăstării taxonomia elaborată de Esping-Anderson (1990), care împarte regimurile bunăstării în trei categorii: regimuri liberale, regimuri corporatist-conservatoare și regimuri social-democrate.

statul, fără alte specificări. Procentele cumulate ale răspunsurilor care invocă drept principal responsabil pentru rezolvarea problemelor statul sau una dintre instituțiile sale se ridică la 85%, în timp ce ponderea celor ce indică populația ca principal actor este de doar 3,7%.

**Tabелul 1.** *Principalul actor implicat în rezolvarea problemelor sociale (întrebarea se referă la problema socială considerată de subiect ca fiind cea mai gravă)*

	Procente din total
guvernul	49,7
cei care conduc țara	10,4
parlamentul	7,6
statul	6,6
noi toți/populația	3,7
președintele	7,2
NS/NR	8,0
primăria	1,2
primul-ministru	1,2
justiția	1,0
alții	3,4

Sursa : *Percepții asupra problemelor sociale și sărăcie subiectivă* (1998)

Deși statul este actorul principal invocat în rezolvarea problemelor, trebuie pus în discuție raportul individ/stat în furnizarea bunăstării individuale, pentru că am văzut că modelul de bunăstare promovată de statul socialist nu încuraja paternalismul total din partea statului, ci promova un sistem în care responsabilitatea era împărțită între individ și stat. Pentru a vedea dacă această mentalitate a mixului în asigurarea bunăstării în care sarcinile sunt împărțite între individ și stat a supraviețuit sau nu și dacă ea a fost afectată de trecerea timpului, voi face apel la o comparație între datele referitoare la asumarea responsabilităților pentru bunăstarea individuală, prezente în cadrul mai multor cercetări. Voi utiliza date provenind din alte două cercetări, făcute în momente de timp diferite, 1993 și 1997, în care întrebarea analizată a fost formulată identic<sup>4</sup>.

**Tabелul 2.** *Responsabilitatea pentru bunăstarea individuală revine individului sau statului*

Anul realizării cercetării	Individului	Statului	Media răspunsurilor	Dispersia răspunsurilor	Ponderea nonrăspunsurilor în total
WVS 1993	59,0%	41,0%	5,17	3,11	2,1%
WVS 1997	63,7%	36,3%	4,53	3,29	7,5%
Percepții asupra problemelor sociale și sărăcie subiectivă 1998	57,3%	42,7%	5,05	3,31	5,7%

Surse : *Percepții asupra problemelor sociale și sărăcie subiectivă* (1998) ;  
WVS 1993 și WVS 1997

Notă : Cifrele din coloanele 2 și 3 reprezintă procente din totalul opțiunilor exprimate.

4. Subiecților li s-a cerut să aleagă între două afirmații contrare, dând o notă de la 1 la 10, unde 1 însemna susținere puternică pentru afirmația „Fiecare individ ar trebui să își asume mai multă responsabilitate în ceea ce privește propria bunăstare”, iar 10 reprezenta susținere puternică pentru afirmația „Statul ar trebui să își asume mai multă responsabilitate pentru asigurarea bunăstării fiecăruia”.

Urmărind evoluția în timp a răspunsurilor, se constată o mare stabilitate a acestora. Variațiile înregistrate sunt destul de mici, de aceea putem afirma că opțiunea pentru propria responsabilitate în asigurarea bunăstării constituie un pattern destul de puternic, care nu fluctuează în timp. În plus, trebuie remarcat faptul că, deși balanța înclină către responsabilitatea individuală pentru bunăstare, nu se stabilește un consens, un procent destul de însemnat susținând responsabilitatea statului în furnizarea bunăstării.

Putem concluziona că așteptările populației se îndreaptă către stat, ca sursă importantă de furnizare a bunăstării. Acest fapt *nu înseamnă însă o așteptare pasivă din partea populației către un stat de tip paternalist*, ci presupune un mix în care statul trebuie să asigure locuri de muncă (este vorba despre bine cunoscuta sintagmă întâlnită tot mai frecvent în urma concedierilor masive din ultima perioadă „Noi nu vrem altceva decât ca statul să ne dea un loc de muncă”), iar indivizii să lucreze pentru asigurarea bunăstării individuale.

Însă, așa cum arăta Sandu (1996), „statul nu este pur și simplu minimal sau maximal în reprezentările publice” (p. 6). Același autor arată că la nivelul reprezentărilor asupra rolului statului în domeniul politic se poate vorbi de un „model al controversii”, pe când, în ceea ce privește protecția socială există un „model al consensului”, opțiunile îndreptându-se către un stat eficient în acest domeniu. Este de așteptat ca, deși opțiunile populației converg spre un stat „puternic” în domeniul protecției sociale, să existe o mulțime de opțiuni care să nuanțeze această convergență, conducând la diferențieri însemnate la nivelul reprezentărilor sociale asupra rolului statului în furnizarea bunăstării.

## Suportul diferențiat pentru programe sociale

În analiza datelor referitoare la suportul diferit acordat serviciilor și beneficiilor sociale am luat în considerare două dimensiuni: suportul acordat programelor sociale, măsurat prin acceptarea suplimentării cheltuielilor bugetare destinate acestora, și suportul acordat pentru sprijinirea anumitor categorii sociale. Datele prezentate în tabelul 3 indică faptul că populația României se dovedește a fi foarte suportivă față de toate programele sociale luate în considerare.

Majoritatea covârșitoare a respondenților cred că statul ar trebui să cheltuiască suplimentar pentru sănătate, învățământ, ajutarea familiilor cu copii și sprijinirea șomerilor, a persoanelor vârstnice și a săracilor. Pe de o parte, este vorba despre o continuare a mentalității socialiste, a ceea ce Sztompka (1999) numea cultura de bloc, care determină orientarea mai degrabă spre suportul guvernului decât spre propriile forțe. Una dintre cauzele instituirii acestei atitudini o reprezintă faptul că în comunism furnizarea bunăstării era gestionată doar de stat. Statul era cel care organiza serviciile sociale, așa că așteptarea crescută față de stat în furnizarea acestor servicii poate fi considerată legitimă. Pe de altă parte, în condițiile în care recesiunea economică a afectat larg societatea românească și oamenii au experimentat direct sau indirect sărăcia și șomajul, era de așteptat să fie mai suportivi față de programe sociale ce le servesc interesele.

Deși toate programele sociale luate în considerare se bucură de suport foarte mare din partea populației, sprijinul acordat șomerilor și săracilor este mai redus. Doar 51% dintre respondenți sunt total de acord ca statul să cheltuiască mai mult pentru săraci și 59% acceptă fără rezerve cheltuieli bugetare crescute pentru șomerii. Deși suportul pentru ajutarea acestor categorii este foarte mare, sunt totuși mai puțin susținute comparativ cu sprijinul persoanelor vârstnice. Se poate afirma că, pe fondul unui sport ridicat pentru toate categoriile de cheltuieli, se conturează o tendință de sprijin mai mare acordat programelor universale cum sunt educația și sănătatea, ca și unor categorii precum vârstnicii și copiii.

Tabelul 3. Suportul diferențiat acordat programelor sociale

Credeți că statul ar trebui să dea mai mulți bani pentru... ? (%)	Total de acord	Mai degrabă de acord	Nu prea sunt de acord	Deloc de acord	Total
învățământ	68,9	28,0	2,4	0,8	100
sănătate	78,5	20,4	0,8	0,3	100
ajutarea familiilor cu copii	67,8	26,8	4,8	0,7	100
sprijin pentru șomeri	59,1	29,3	9,7	1,9	100
ajutarea persoanelor vârstnice	76,6	22,3	0,9	0,1	100
ajutarea săracilor	51,7	38,6	8,7	1,1	100

Sursa : BOP (2003)

Puși în situația de a alege care categorii sociale ar trebui neapărat ajutate și care nu necesită un ajutor obligatoriu, respondenții confirmă tendința de suport crescut acordat vârstnicilor (figura 1). O altă categorie care este considerată ca necesitând ajutor obligatoriu o reprezintă șomerii. Faptul poate fi explicat prin modelul de bunăstare pe care l-a promovat regimul comunist, și anume bunăstarea bazată pe muncă. Cum în comunism toată lumea avea asigurat un loc de muncă, a ieși de pe piața muncii putea fi considerat un semn de excludiune. Probabil că dorința crescută de a-i sprijini pe șomeri își are baza tocmai în necesitatea de a evita excluderea unei categorii care a devenit tot mai largă în anii tranziției.

Totuși, între răspunsul la prima întrebare („Credeți că statul ar trebui să cheltuiască mai mult pentru...?”) și răspunsul la a doua întrebare („Care grupuri credeți că ar trebui neapărat ajutate de către stat”) există o diferență. În timp ce în primul caz au prioritate educația, sănătatea și vârstnicii, în cel al doilea caz șomerii au prioritate în fața altor categorii sociale. Diferența de răspuns se datorează formulării diferite a întrebărilor. Prima întrebare punea ajutorul acordat șomerilor pe același plan cu suportul financiar pentru servicii universale precum sănătatea și educația, care se bucură, evident, de mai mult suport din partea populației, așa cum anticipam anterior. A doua întrebare „il forțează” pe respondent să aleagă dintre o serie de categorii sociale pe cei care necesită neapărat suport. În acest caz, nu mai este vorba despre combinarea sprijinului pentru șomeri cu niște beneficii universale, ci cu ajutorul acordat tot unor grupuri-țintă.

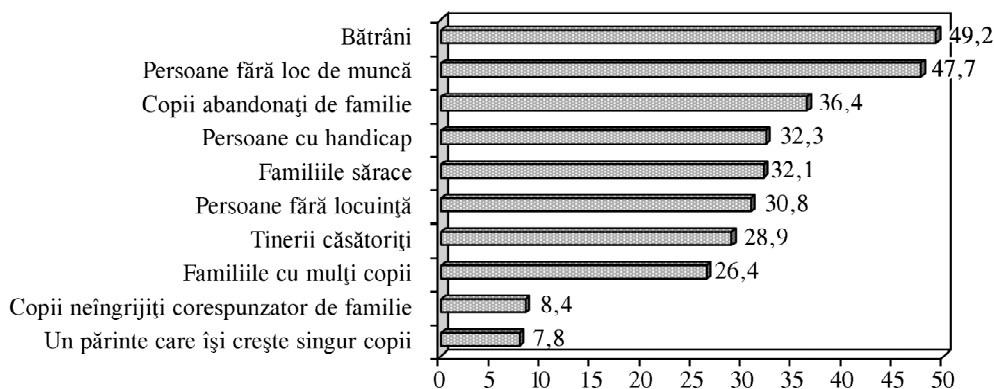


Figura 1. Grupuri care ar trebui ajutate de stat (Percepția politicilor sociale și sărăcie subiectivă, 1998)



Suportul acordat pentru ajutarea celorlalte grupuri este relativ uniform, excepție făcând familiile monoparentale și copiii neîngrijiți de familie. De altfel, se consideră că familiile monoparentale și tinerii căsătoriți merită cel mai puțin ajutor din partea statului (figura 2). Se confirmă, astfel, ipoteza lansată, cea a suportului redus pentru ajutoarele acordate familiilor formate dintr-un singur părinte. În fapt, atitudinea populației României este orientată într-o direcție similară cu cea semnalată în studiile realizate în țările vest-europene. Este vorba despre un suport crescut pentru ajutarea vârstnicilor și un refuz al sprijinului pentru familiile monoparentale, acestea suprapunându-se unei atitudini deosebit de favorabilă creșterii cheltuielilor destinate bunăstării.

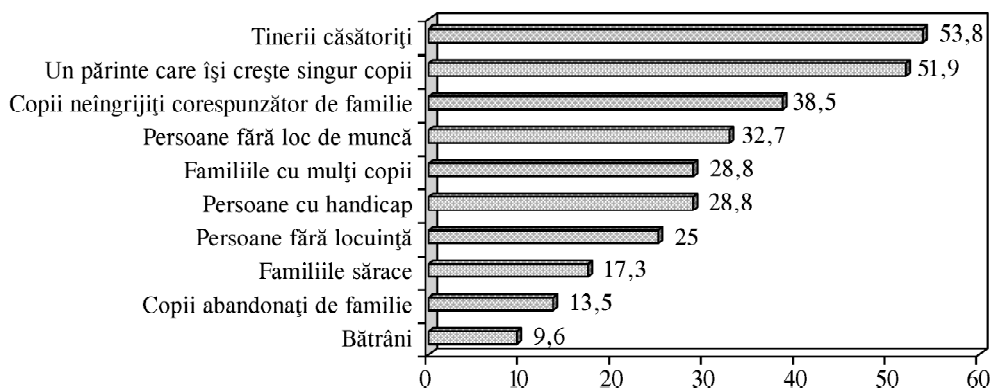


Figura 2. Grupuri care nu ar trebui ajutate de stat (Percepția politicilor sociale și sărăcie subiectivă, 1998)

Studiile au identificat patru tipuri de cauze percepute ale sărăciei: *blamarea victimei* (săracul este vinovat și situația în care se află e un rezultat al comportamentului său), *neșansa individuală* (sărăcia e cauzată de lipsa de noroc a persoanei), *structura socială* (săracii sunt victime ale in justiției sociale și ale modului în care este structurată societatea) și *neșansa socială* (sărăcia e un fenomen normal în societățile moderne, care este cauzat de anumiți factori economici și sociali ce nu pot fi controlați). Cei care împărtășesc un anumit tip de explicație pentru cauzele sărăciei vor fi orientați către o anumită politică de combatere a sărăciei. Astfel, cei ce consideră că individul este vinovat pentru situația în care se află vor susține o politică socială care să ofere beneficii minime pentru săraci, bazate pe testarea mijloacelor și pe muncă din partea beneficiarului. Indivizii ce consideră că sărăcia este cauzată de lipsa de noroc a individului vor fi orientați spre măsuri de tip caritabil care să compenseze „deficitul de șansă”, în timp ce persoanele care cred că sărăcia e produsă de structura socială vor dori ca săracii să aibă acces ușor la beneficii generoase. Adepții ultimei explicații consideră ca fiind legitime o varietate mai mare de politici pentru combaterea sărăciei, incluzând nu numai susținerea veniturilor, ci și măsuri care să ducă la îmbunătățirea capitalului uman al celor săraci, cum ar fi politicile educaționale sau garantarea accesului celor săraci la servicii sanitare.

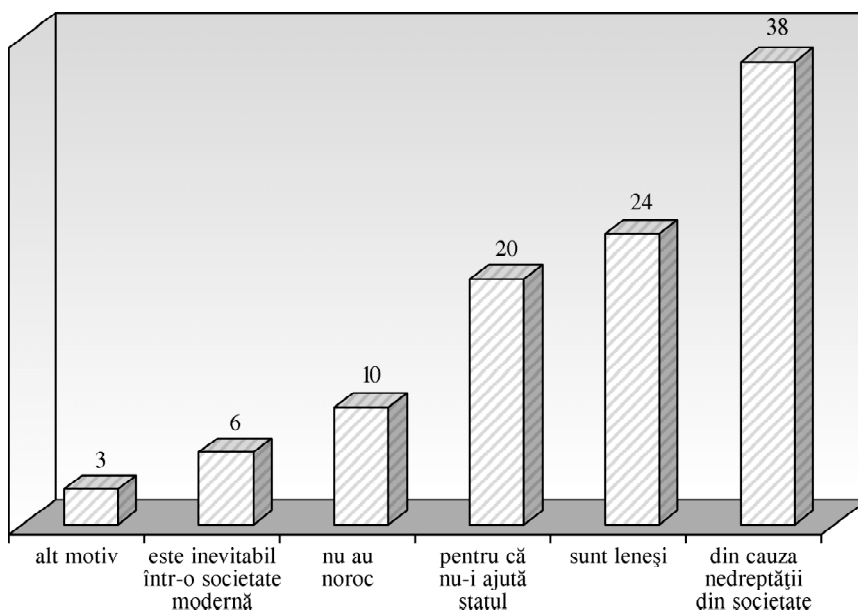
Datele furnizate de cercetarea BOP 2003 pot fi încadrate în schema celor patru explicații populare date pentru sărăcie<sup>5</sup>, excepție făcând varianta de răspuns „Din cauza statului”, care ar putea fi subsumată celui de-al patrulea tip de explicație, neșansa socială, dar pe

5. Varianta de răspuns „Pentru că provin dintr-o familie săracă” este un indicator pentru explicația structurală a sărăciei și, de aceea, a fost unită cu varianta de răspuns „Din cauza nedreptății din societatea noastră”.



care am preferat să o analizăm separat deoarece relația individ-stat este una specială în România postcomunistă, în multe cazuri indivizii având niște expectanțe aparte de la stat datorită reminiscentelor paternalismului comunist.

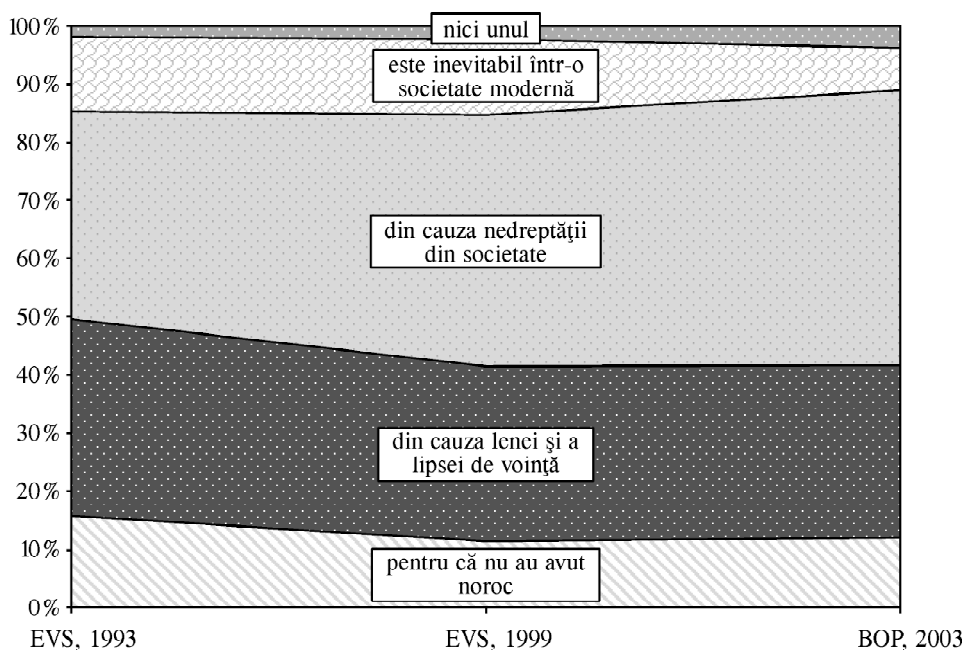
Datele prezentate în figura 3 indică faptul că în România explicația cel mai larg acceptată pentru existența sărăciei este cea legată de structura socială, 38% dintre respondenți atribuind sărăcia nedreptății din societate. Pe locul al doilea în ordinea importanței se află blamarea victimei, 24% dintre cei intervievați considerând că săracii sunt vinovați pentru situația în care se află deoarece sunt leneși. A treia explicație în ordinea acceptării de către populație este cea care face apel la stat, 20% dintre cei ce și-au exprimat o opinie considerând că sărăcia e cauzată de ajutorul insuficient oferit de stat. Explicațiile legate de neșansa individuală sau de cea socială nu sunt prea agreate de români. Se poate afirma că, în ochii opiniei publice, sărăcia are puțin de-a face cu lipsa de noroc, ea având cauze care țin fie de felul în care este structurată societatea în ansamblul ei, fie de caracteristicile individuale. În orice caz, există un vinovat pentru sărăcie, care poate fi tras la răspundere, fie că este vorba despre individ, fie de societate.



**Figura 3.** „De ce există săraci în România ?” (cifrele din grafic reprezintă procente din totalul celor care au exprimat o opinie – BOP, 2003)

Atribuirea destul de frecventă a sărăciei lipsei de eficiență a statului în a-i ajuta pe cei în nevoie are, probabil, legătură cu o mentalitate moștenită de pe vremea regimului comunist, când statul era principalul agent care furniza bunăstarea socială. Pe de altă parte, nici individul nu era complet pasiv și avea o oarecare responsabilitate pentru bunăstarea personală, deoarece majoritatea beneficiilor sociale erau condiționate de muncă. Altfel spus, statul era principalul responsabil pentru felul în care trăiau oamenii, însă aceștia trebuiau să muncească pentru a avea o viață bună. Această mentalitate continuă să supraviețuiască și în perioada postcomunistă, dovadă fiind procente destul de crescute pe care le obțin explicarea sărăciei prin insuficientul ajutor din partea statului și prin lipsa de efort individual.

Un alt obiectiv al prezentei analize a fost explorarea dinamicii explicațiilor populare date sărăciei. Datele avute la dispoziție au permis urmărirea evoluției opțiunilor populației pentru una sau alta dintre cauzele atribuite sărăciei pe o perioadă de zece ani (1993-2003)<sup>6</sup>, fiind accesibile pentru analiză datele a două cercetări realizate în 1993 și 1999. Menționez că, pentru a putea realiza această comparație, am apelat la un artificiu și am exclus din analiză pentru datele din actualul barometru varianta de răspuns „Pentru că nu îi ajută statul”<sup>7</sup>, care nu exista în itemii aplicați în 1993 și 1999.



**Figura 4.** *Dinamica opțiunilor pentru explicațiile populare ale cauzelor sărăciei între 1993 și 2003*

Analiza din perspectivă dinamică a opțiunilor pentru una dintre explicațiile populare pentru sărăcie relevă o anumită constanță a preferințelor pentru atribuirea individuală a sărăciei. Alegerea variantei de răspuns „Nu au avut noroc” este aproape similară în toate cele trei cercetări, în timp ce preferința pentru atribuirea cauzelor sărăciei lipsei de voință individuală e în ușoară descreștere în 2003, dar se menține la niveluri apropiate celor din 1993 și 1999. În schimb, explicația legată de structura socială înregistrează o creștere destul de marcantă, pe când cea legată de neșansa socială cunoaște o descreștere. Practic, explicația bazată pe structura socială crește pe seama descreșterii explicației legate de neșansa socială și de vina individuală. Un fenomen similar a fost semnalat în țările Europei de Vest (Oorschot, Halman, 2000). În perioada cuprinsă între 1976 și 1990 crește preferința

6. Pentru realizarea comparației longitudinale au fost folosite datele cercetărilor European Values Survey din 1993 și 1999 (prescurtat EVS 1993 și EVS 1999), ambele realizate de Institutul de Cercetare a Calității Vieții pe eșantioane reprezentative pentru populația cu drept de vot a României.

7. Opțiunile pentru varianta de răspuns „Pentru că nu îi ajută statul” au fost tratate ca *missig values* pentru realizarea comparației cu datele din 1993 și 1999.

pentru explicațiile bazate pe structura socială în țările vest-europene, deoarece aceste state au trecut printr-o recesiune economică, iar oamenii au trăit direct sau indirect experiența sărăciei. O experiență asemănătoare au trăit și românii în anii tranziției. După 1989 sărăcia a început să afecteze segmente tot mai largi ale populației și tot mai mulți indivizii s-au confruntat direct sau indirect cu sărăcia și cu efectele acesteia. Trăind în sărăcie sau văzând persoane apropiate care se confruntă cu dificultățile cauzate de sărăcie, românii au început să își modifice percepția asupra cauzelor sărăciei și nu o mai atribuie individului, ci societății.

## Concluzii

Pentru români statul este un actor important implicat în furnizarea bunăstării. Acest lucru este cauzat de slaba utilizare în cadrul societății a unor mecanisme alternative cum ar fi familia, comunitatea, organizațiile nonguvernamentale, sindicatele, precum și de slabe performanțe economice, economia nefiind capabilă să asigure prosperitatea pentru toți cetățenii. Însă nu se poate vorbi de un consens în ceea ce privește gradul de intervenție a statului în diverse domenii ale furnizării bunăstării. Conform opiniei dominante, statul trebuie să intervină în controlul prețurilor, reducerea șomajului și construirea de locuințe.

Cu toate acestea, nu se poate vorbi de paternalism și pasivism din partea populației. Deși oamenii consideră că statul joacă un rol important în furnizarea bunăstării, datele analizate indică faptul că majoritatea populației crede că individul este cel responsabil pentru propria bunăstare. Mentalul colectiv susține ideea bunăstării bazate pe muncă, relația individ-stat în furnizarea bunăstării fiind complexă. Pe de o parte, individul este cel responsabil pentru asigurarea propriei bunăstări și trebuie să muncească pentru a avea o viață decentă. Pe de altă parte, statul este cel care trebuie să asigure locuri de muncă pentru toți cei capabili și doritori să muncească.

Datele cu privire la atitudinea față de anumite tipuri de cheltuieli bugetare indică existența unui suport crescut pentru mai multe tipuri de cheltuieli sociale (sănătate, educație, ajutorarea unor grupuri aflate în nevoie) și pentru mai multe grupuri de persoane aflate în situație de vulnerabilitate (vârstnici, șomeri, familii sărace etc.). Chiar dacă suportul pentru aceste cheltuieli este destul de crescut, există și anumite preferințe în acordarea de ajutor grupurilor în nevoie. Populația consideră ca fiind legitim sprijinul acordat vârstnicilor și șomerilor, în timp ce familiile monoparentale și tinerii căsătoriți sunt percepuți ca nefiind îndreptățiți să primească ajutor din partea statului. Există, practic, un rezervor de suport difuz pentru o politică generoasă de oferire de beneficii universale (educație și sănătate), precum și pentru măsurile de protecție a șomerilor și persoanelor de vârstă a treia.

Populația României este înclinată să atribuie, în mare măsură, existența sărăciei structurii sociale și inegalităților care există între grupurile sociale, ceea ce indică un suport crescut pentru politici generoase de suport pentru săraci. Celelalte două explicații care se bucură de susținere crescută sunt lipsa de ajutor din partea statului și vinovăția individuală. Analiza în perspectivă dinamică a datelor indică o creștere a preferințelor populației pentru explicația bazată pe structura socială în ultimii zece ani.

Se poate concluziona că idealul spre care ar trebui să se îndrepte societatea românească, având în vedere opțiunile populației, este o societate a bunăstării unde statul trebuie să joace un rol marcant, însă și individul trebuie să aibă o contribuție importantă. Românii susțin o serie de politici sociale de tip universalist care au implicații foarte importante pentru dezvoltarea socială, educația și sănătatea bucurându-se de larga susținere a colectivității.

În plus, românii sunt mai degrabă susținătorii unor politici generoase destinate celor aflați în nevoie. Toate acestea conduc la ideea că un regim al bunăstării de tip universalist este considerat a fi modelul optim spre care trebuie să se îndrepte societatea românească.

## Bibliografie

- Alt, James, 1979, *The Politics of Economic Decline: Economic Management and Political Behaviour in Britain since 1964*, Cambridge University Press, Cambridge, Londra, New York.
- Andersen, Jørgen Goul ; Pettersen, Per Arnt ; Svallfors, Stefan ; Uusitalo, Hannu, 1999, „The Legitimacy of the Nordic Welfare States: Trends, Variation, Cleavages”, în Kauto Mikko, Matti Heikillä, Bjørn Hvinden, Staffan Marklund, Niels Ploug (coord.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, Routledge, Londra, New York.
- Beetham, David, 1991, *The Legitimation of Power*, Macmillan, Londra.
- Blomberg, Helena ; Kroll, Christian, 1999, „Do Structural Context Matter? Macro-sociological Factors and Popular Attitudes towards Public Welfare Services”, *Acta Sociologica*, vol. 42, pp. 319-335.
- Cipriani, Roberto, 1987, „The Sociology of Legitimacy: An Introduction”, *Current Sociology*, vol. 2 (2), pp. 1-20.
- Coughlin, Richard, 1980, *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy: Attitudes towards Taxes and Spending in Industrial Societies*, Institute for International Studies, University of California, Berkeley.
- Deacon, Bob, 1993, „Developments in East European Social Policy”, în Catherine Jones (coord.), *New Perspective on Welfare State in Europe*, Routledge, Londra, pp. 177-197.
- Dixon, John ; Shik Kim, Hyung, 1992, „Social Welfare under Socialism”, în Dixon John, David Macarov (coord.), *Social Welfare in Socialist Countries*, Routledge, Londra, New York, pp. 1-8.
- Dogan, Mattei, 1988, „Introduction: Strains on Legitimacy”, în Mattei Dogan (coord.), *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Westview Press, Boulder, Londra, pp. 1-20.
- Dogan, Mattei, 1994, „The Pendulum between Theory and Substance: Testing Concepts of Legitimacy and Trust”, în Mattei Dogan, Ali Kazancigil (coord.), *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, Blakwell, Oxford, Cambridge, pp. 297-313.
- Easton, David, 1965, *A System Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York, London, Sidney.
- Edlund, Jonas, 1999, „Trust in Government and Welfare Regimes: Attitudes towards Redistribution and Financial Cheating in the United States and Norway”, în Edlund Jonas, *Citizen and Taxation: Sweden in Comparative Perspective*, teză de doctorat la Departamentul de Sociologie al Universității din Umeå, nr. 11.
- Esping-Anderson, Gøsta 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Anderson, Gøsta, 1999, *Social Foundation of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferge, Szuzsa, 1995, „Social Policy Reform in Post-communist Countries: Various Reform Strategy”, în Ringen Stein, Claire Wallace (coord.), *Social Reform in East Central Europe: New Trends in Transition*, Prague Papers in Social Responses to Transformation, vol. III, Central European University, pp. 1-38.

- Fuchs, Dieter ; Guidorossi, Giovanna ; Svensson, Palle, 1995, „Support for Democratic System”, in Hans-Dieter Klingerman, Dieter Fuchs (coord.), *Citizens and the State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 323-353.
- Gevers, J. ; Gelissen, J. ; Arts, W. ; Muffels, R., 2000, „Public Health Care in the Balance : Exploring Popular Support for Health Care Systems in the European Union”, *International Journal for Social Welfare*, vol. 9, pp. 301-321.
- Halman, L. ; Oorschot, W. van, 1998a, *Popular Perception of Poverty in Dutch Society*, working paper, Tilburg University, Tilburg.
- Halman, Loek ; van Oorschot, Wim, 1998b, *Popular Perceptions of Poverty in Dutch Society*, working paper, WORK, Tilburg University, Tilburg.
- Huseby, Beate, 1995, „Attitudes towards the Size of Government”, in Ole Borre, Elinor Scarbrough (coord.), *The Scope of Government*, Oxford University Press, Oxford, p. 83.
- Inglehart, Ronald ; Halman, Loek ; Welzel, Christian, 2003, „Introduction”, in Ronald Inglehart, Miguel Basanez, Jaime Diez-Medrano, Loek Halman, Ruud Lijkx (coord.), *Human Beliefs and Values : A Cross-cultural Sourcebook based on 1999-2000 Values Survey*, Siglo XXI Editores, Mexico City.
- Korpi, Walter, 1980, „Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies : A Preliminary Comparative Framework”, *West European Politics*, vol. 3 (1), pp. 296-316.
- Krisch, Henry, 1982, „Political Legitimation in the German Democratic Republic”, in T.H. Rigby, Ferenc Feher (coord.), *Political Legitimation in Communist States*, Macmillan Press in association with St. Anthony's College, Oxford, pp. 101-115.
- Lewis, Alan, 1982, *The Psychology of Taxation*, Martin Robertson, Oxford.
- Lillbacka, Ralf, 1999, *The Legitimacy of the Political Systems : The Case of Finland*, Åbo Akademi University Press, Åbo.
- Lipset, Seymour Martin, 1959, „Some Social Requisites of Democracy : Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, vol. 53 (1), pp. 69-105.
- Lipset, Seymour Martin, 1960, *Political Man : The Social Bases of Politics*, Doubleday & Company, Garden City, New York.
- Mareš, Petr ; Musil, Libor ; Rabušic, Ladislav, 1994, „Values and the Welfare State in Czechoslovakia”, in Christopher Bryant, Edmund Mokrzycki (coord.), *The New Great Transformation ? Change and Continuity in East-Central Europe*, Routledge, London, New York, pp. 78-98.
- Mastilak, Julius, 2003, „Welfare policies in the two transition countries : Slovakia and Poland”, in Bogdan Voicu, Horațiu Rusu (coord.), *Globalization, Integration, and Social Development in Central and Eastern Europe*, Editura Psihomedica, Sibiu.
- Merkel, Peter, 1988, „Comparing Legitimacy and Values among Advanced Democratic Countries”, in Mattei Dogan (coord.), *Comparing Pluralist Democracies : Strains on Legitimacy*, Westview Press, Boulder, Londra, pp. 21-40.
- Meyer, Gerd, 1994, „Democratic Legitimacy in Post-communist Societies : Concepts and Problems”, in András Bozóki (coord), *Democratic Legitimacy in Post-communist Societies*, T-Twins Publishing House, Budapest, pp. 13-56.
- Mihuț, Liliana, 1999, „Politica socială a țărilor Europei Centrale și de Est în anii '90”, in Liliana Mihuț, Bruno Lauritzen, *Modele de politici sociale*, Editura Didactică și Pedagogică, București, pp. 235-278.
- Mullard, Maurice ; Spicker, Paul, 1998, *Social Policy in a Changing Society*, Routledge, London, New York.
- Nielsen, Klaus, 1996, „Eastern Europe Systems in Comparative Perspective”, in Bent Greve (coord.), *Comparative Welfare Systems : The Scandinavian Model in a Period of Change*, Macmillan Press, Londra ; St. Martin's Press, New York, pp. 185-213.
- Peillon, Michel, 1996, „A Qualitative Comparative Analysis of the Welfare Legitimacy”, *Journal of European Social Policy*, vol. 6 (3), pp. 175-190.

- Petterson, Per Arnt, 1995, „Who Wants Economic Transfers? Changes from the 1960s to the Early 1990s”, în Stefan Svallfors (coord.), *In the Eye of the Beholder: Opinion on Welfare and Justice in Comparative Perspective*, Impello Säljsupport AB, Umel.
- Preda, Marian, 2002, *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*, Editura Polirom, Iași.
- Rabušic, Ladislav; Sirovátka, Tomáš, 1999, „Czech Welfare State and Its Legitimacy”, *Polish Sociological Review*, vol. 126 (2), pp. 239-263.
- Rawls, John, 1973, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Roller, Edeltraud, 1995, „The Welfare State: The Equality Dimension”, în Ole Borre, Elinor Scarbrough (coord.), *The Scope of Government*, Oxford University Press, Oxford, pp. 165-197.
- Rose, Richard, 1984, *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Sage Publications, Londra, Beverly Hills, New Delhi.
- Rose, Richard; Peters, Guy, 1978, *Can Government Go Bankrupt?*, Basic Books Publishers, New York.
- Sandu, Dumitru, 1996, „Statul ca reprezentare”, *Sfera Politicii*, nr. 36.
- Sihvo, Tuire; Uusitalo, Hannu, 1995, „Economic Crisis and Support for the Welfare State in Finland 1975-1993”, *Acta Sociologica*, vol. 38, pp. 251-262.
- Sztompka, Piotr, 1999, „The Core of Post-communist Transformations”, în Thomas Boje, Bart van Steenberghe, Sylvia Walby (coord.), *The European Societies: Fusion or Fission?*, Routledge, Londra, New York, pp. 205-214.
- Van Oorschot, Wim; Halman, Loek, 2000, „Blame or Fate, Individual or Social? An International Comparison of Popular Explanation of Poverty”, *European Society*, vol. 2 (1), pp. 1-28.
- Wilensky, Harold, 1975, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londra.
- Zamfir, Cătălin, 1997, „Legitimitatea guvernării”, în *Raportul Național al Dezvoltării Umane – România 1997*, Editura Expert, București.
- Zamfir, Cătălin, 2000, „Politica socială în România în tranziție”, în Elena Zamfir, Ilie Bădescu, Cătălin Zamfir (coord.), *Starea societății românești după 10 ani de tranziție*, Editura Expert, București, pp. 13-33.
- Zamfir, Elena; Zamfir, Cătălin, 1999, „Politica socială în socialism”, în Cătălin Zamfir (coord.), *Politici sociale în România: 1990-1998*, Editura Expert, București, pp. 21-34.

### Sursele datelor utilizate în analiză

- World Values Survey 1993* (WVS 1993) – cercetare realizată în 1993 de Institutul de Cercetare a Calității Vieții pe un eșantion de 1 103 persoane, reprezentativ pentru populația de peste 18 ani.
- World Values Survey 1997* (WVS 1997) – cercetare realizată în 1997 de Institutul de Cercetare a Calității Vieții în colaborare cu Catedra de sociologie a Universității din București. Eșantionul probabilist, multistadial cuprinde 1 000 de persoane, în vârstă de peste 18 ani, fiind reprezentativ pentru populația cu drept de vot a României. Cercetarea a fost finanțată de CNCSU.
- European Values Survey 1999* (EVS 1999) – cercetarea a fost realizată de Institutul de Cercetare a Calității Vieții în colaborare cu European Values Study Group și cu Catedra de sociologie a Universității din București. Eșantionul probabilist, multistadial cuprinde 1 146 de persoane, în vârstă de peste 18 ani, fiind reprezentativ pentru populația cu drept de vot a României. Cercetarea a fost realizată în iulie 1999, cu sprijin financiar din partea CNCSU și a European Values Study Group.
- Percepții ale politicilor sociale și sărăcie subiectivă 1998* – cercetare realizată în colaborare de către Universitatea din București și Institutul de Cercetare a Calității Vieții, pe un eșantion de 1 177 de persoane. Eșantionul, probabilist bistadial, este reprezentativ pentru populația

de peste 18 ani a României Cercetarea s-a realizat cu sprijin financiar din partea CNCSU, prin Granturile 49/1998 și 106/1998.

*Barometrul Opiniei Publice 2003 (BOP 2003)* – cercetare realizată de Centrul de Sociologie Urbană și Regională la comanda Fundației pentru o Societate Deschisă. Eșantionul probabilist, multistadial cuprinde 2 063 de persoane și este reprezentativ pentru populația de peste 18 ani a României. Cercetarea fost realizată în octombrie 2003.



## Dezvoltare socială „neconvențională”: despre capitalul social<sup>1</sup>

*Bogdan Voicu*

În mod tradițional, discuția despre dezvoltare aduce în prim-plan perspectiva economică și factorii dați de structura relațiilor internaționale, cu o atenție sporită în lumea postkeynesiană față de problemele legate de redistribuție. Anii '60 au adus însă în prim-plan problematica legată de rolul capitalului uman. După 1980, un întreg curent de gândire a emers mai întâi în societăți de tip postindustrial, adăugând o latură mai puțin convențională pentru teoreticienii din toate ramurile științei: capitalul social. Textul de față își propune să prezinte câteva aspecte legate de acest din urmă factor al dezvoltării.

Pentru început, prezint câteva delimitări conceptuale, aducând în prim-plan funcțiile generale ale capitalului social în perspectiva dezvoltării sociale<sup>2</sup>. Analizez apoi nivelurile înregistrate în România de principale componente – relațiile sociale și încrederea –, insistând asupra unei perspective comparative cu restul Europei. În final, revin cu trecerea în revistă a unor căi de a utiliza capitalul social ca agent al dezvoltării și formulez unele sugestii privind potențialul acestora de a fi folosite în cazul concret al României.

### Ce este capitalul social?

Folosit pe scară largă în anii '90 de numeroși analiști și decidenți politici, capitalul social a avut, ca orice alte concepte la modă, tendința de a fi invocat drept „un fel de antidot universal pentru bolile care afectează societățile de pretutindeni” (Portes, 1998). Istoria conceptului este mult mai veche. Sociologi clasici, precum Durkheim sau Marx, utilizează termeni apropiați, cel puțin din punctul de vedere al sensului, însă cei trei părinți ai conceptului, care i-au și popularizat denumirea curentă, pot fi considerați Bourdieu, Coleman și Putnam.

*Bourdieu* ([1980] 1986) propune o clasificare a resurselor care conține, alături de capitalul material și de cel cultural, și capitalul social. Acesta este înțeles ca o proprietate intrinsecă a rețelelor de relații sociale, a permanentului schimb social implicat de interacțiunile din cadrul grupului social. Apartenența la grup le asigură indivizilor accesul la resursele controlate de grupul în cauză și/sau de membrii acestuia, constituind, prin urmare, o formă de capital.

*Coleman* (1988, 1990) caută să explice capitalului social prin funcțiile sale, precizând, totodată, câteva dintre elementele principale ale conceptului. Obligațiile, așteptările și încrederea în structurile sociale, dominate de principiul reciprocității, reprezintă un prim

---

1. Acest material reprezintă o versiune prescurtată și adaptată la specificul volumului de față a capitolului privind capitalul social din teza mea de doctorat (Voicu, 2004).

2. Pentru o discuție asupra evoluției ideilor despre dezvoltare, vezi și Voicu (2001).

element, garantând siguranța răsplătirii eforturilor investite în formarea și menținerea relațiilor sociale. „Potențialul de informație inclus în relațiile sociale” constituie un alt element, apropiat ca funcționalitate de dezideratele conceptului de *dezvoltare bazată pe cunoaștere*, popular la începutul anilor 2000. În al treilea rând, capitalul social înseamnă normele și sancțiunile presupuse de instituționalizarea relațiilor sociale. În fine, o altă formă a capitalului social rezidă în participarea la dezvoltarea și activitatea organizațiilor, în primul rând ale celor cu caracter voluntar, nonprofit, dar și la viața informală a organizațiilor care ținesc profitul economic.

Toate acestea conferă capitalului social caracterul de bun public. Un individ care investește în capital social (fie încredere, fie relații) nu este singurul care îl folosește, ci el are de cules doar puține dintre rezultatele investirii. De aici și tentația pentru subinvestirea în capital social sau, cu alte cuvinte, strategiile de *free rider*. Capitalul social este o caracteristică a structurilor sociale, la care au acces indivizii membri ai unei societăți oarecare. Resursele la care capitalul social asigură accesul sunt bunurile publice și resursele (în special informaționale) de care dispun alți membrii ai comunității implicați în aceleași rețele sociale ca și individul de al cărui capital social discutăm. În fine, modul concret de formare a capitalului social sugerat de Coleman constă, pe de o parte, în participare și asociaționism, iar pe de alta, în investirea încrederei în indivizi și instituții și în respectarea normelor sociale. Implicația imediată este legată de rolul capitalului social la nivel macrosocial și de contribuția acestuia la formarea bunului public, la facilitarea dezvoltării sociale.

Putnam elaborează mai mult în această direcție : „Capitalul social se referă la aspecte ale organizării sociale – rețele, norme și încredere – care le permit participanților să acționeze împreună mai eficient pentru a atinge obiective comune” (1995, pp. 664-665). Mai mult decât atât, „capitalul social (...) pare să constituie o precondiție a dezvoltării economice, ca și a guvernării eficiente” (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1993). Mecanismele care facilitează această relație derivă din proprietățile capitalului social, tratat ca fiind o caracteristică a unei comunități : întărește normele de reciprocitate generalizată ; facilitează coordonarea și comunicarea, contribuind la transmiterea informațiilor despre gradul de încredere al altor indivizi/grupuri ; menține în memoria socială amintirea colaborărilor de succes anterioare, creând „forma culturală” în care pot avea loc colaborări viitoare.

Acestea sunt, în opinia mea, *cele trei moduri dominante de definire a capitalului social* în științele sociale contemporane :

- atribut al relațiilor sociale (orizontale), facilitând acțiunea individuală (mod de abordare ce reflectă, în bună măsură, dezvoltările lui Bourdieu) ;
- atribut nu doar al relațiilor sociale, ci mai ales al instituționalizării rețelelor sociale, facilitând atât acțiunea indivizilor, cât și formarea bunului public (direcție dezvoltată de Coleman) ;
- bun public în sine, facilitând sau putând frâna dezvoltarea socială (după cum sugerează Putnam, insistând asupra relațiilor orizontale, dar și asupra normelor ce susțin funcționarea instituțiilor guvernării).

O a patra modalitate de definire, mai largă, sugerată în științele politice și în economie, tinde să includă în capitalul social toate caracteristicile structurii sociale ce contribuie la dezvoltarea economică și la funcționarea statului, cu accent pe normele ce susțin instituțiile guvernării (vezi Grootaert, 1998). Se încearcă, astfel, explicarea tuturor variațiilor gradului de dezvoltare economică a unei societăți care nu țin de cauze „obiective”, palpabile, capitalul social devenind veriga de legătură între modelele explicative economice și realitatea socială. Definirea în acest mod extinde totuși sfera conceptului atât de mult, încât el devine, practic, imposibil de operaționalizat.

În principiu, *capitalul social rămâne o caracteristică a structurii sociale, constituindu-se ca atribut al relațiilor dintre actorii sociali (atât individuali, cât și corporați) și – mai exact – al sistemului de norme ce guvernează aceste relații, având ca nucleu dur reciprocitatea și încrederea. Capitalul social se referă la interacțiunile la care indivizii iau parte, fiind inclus în rețelele sociale și în normele asociate acestora și manifestându-se prin participarea indivizilor la formarea și funcționarea instituțiilor, în încrederea în aceste instituții, în alți indivizi sau grupuri de indivizi. Toate aceste aspecte ale vieții sociale pot acționa ca liant în menținerea și funcționarea societății, ajutându-i pe membrii ei să urmărească eficient scopurile comune, dar și pe cele individuale complementare.*

## Tipuri de capital social

Distincția operațională a lui Putnam (capitalul social ca *relații sociale și încredere* în instituții) nu este singurul mod de *clasificare* a capitalului social. Collier (1998) descompune capitalul social în „capital social *gubernamental*” și „capital social *civil*”. Primul se referă, în principiu, la instituțiile guvernării ce influențează modul în care cooperează indivizii pentru producerea bunurilor publice. Conținutul capitalului social gubernamental este exemplificat, în special, prin modul de funcționare ca normă a legilor și a contractelor formale dintre indivizi. Capitalul social civil privește valorile, normele, rețelele informale și participarea în asociații care determină capacitatea indivizilor de a coopera.

O altă distincție importantă este cea dintre capitalul social *pozitiv* și cel *negativ*, operată pentru capitalul social relațional în funcție de impactul pe care îl are acesta asupra dezvoltării sociale și economice. Amoralismul familial al lui Banfield constituie un exemplu de capital social negativ: lipsa de încredere în indivizi sau grupuri din afara familiei, precum și dezvoltarea unor legături aproape exclusiv în grupul principal de apartenență frânează dezvoltarea societății în ansamblul ei, nepermițând funcționarea adecvată a instituțiilor de producere a bunurilor publice. Narayan (1999) oferă o sinteză reușită pentru tipologizarea capitalului social în funcție de efectele sale în planul dezvoltării. El notează faptul că relațiile care stabilesc contracte între grupuri diferite (*bridging social capital*), fie ele și slabe, se dovedesc mult mai productive în ce privește dezvoltarea socială a întregii comunități. În schimb, grupurile închise, care promovează relații exclusiv în interiorul lor, dezvoltă un capital social de menținere a coeziunii grupurilor (*bonding social capital*), care în absența celui de legătură se manifestă drept capital social de separare, cu efecte negative asupra dezvoltării globale.

## Influența asupra dezvoltării sociale și sărăciei

Legătura dintre capitalul social și dezvoltare este anticipată de studiul extrem de influent al lui Banfield (1958) asupra satului Montegrano din sudul Italiei. Banfield a explicat dezvoltarea redusă a satului prin capacitatea redusă a comunității locale de a se organiza pentru producerea bunurilor publice. Explicația este clădită în jurul a ceea ce autorul denuște „amoralism familial”: lipsa de încredere în indivizi sau grupuri din afara familiei, fenomen ce împiedică orice fel de relații de colaborare în afara familiei. În mod similar, Almond și Verba (1963) notează că democrațiile cu cea mai lungă stabilitate în timp sunt cele în care încrederea interpersonală cunoaște nivelurile cele mai înalte. Putnam (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1993) a argumentat și el legătura dintre eficiența guvernelor

locale din Italia și stocurile de capital social existente în regiunile cu pricina. O serie de studii realizate pe baza unor seturi de date comparative au documentat asocierea semnificativă dintre nivelul capitalului social și gradul de dezvoltare a societăților de pretutindeni (pentru treceri în revistă, vezi Narayan, 1999 ; Voicu, 2005). Li se adaugă multe alte studii locale (vezi Knack, 1999).

Narayan și Pritchett (1997) notează cinci moduri în care acesta determină creșterea veniturilor gospodăriilor: *capitalul social contribuie la creșterea eficienței serviciilor publice*; comunitățile bogate în capital social sunt, astfel, capabile să *coopereze mai bine pentru producerea bunurilor comune/publice*; *capitalul social favorizează difuzarea inovațiilor*; *facilitează accesul pe piețe variate*, sprijinind decizia optimă, datorită surplusului de informație pe care îl aduce putând fi evitate pierderile cauzate de cunoașterea incompletă a piețelor potențiale; capitalul social poate juca rolul unei *asigurări informale* în fața riscurilor implicate de diverse strategii de viață, în special în ce privește deciziile de natură economică ale gospodăriei.

În esență, capitalul social contribuie la dezvoltarea societății și este determinat de aceasta<sup>3</sup>. O societate în care relațiile sociale sunt dense și unesc grupuri de status diferite este bogată în strategii informale de a produce controlul social (Portes, 1998), în care informația circulă cu rapiditate și sprijină reacția rapidă la schimbările din mediul social, accelerând dezvoltarea. O comunitate în care oamenii discută des între ei este una în care problemele comunității sunt adresate de toți membrii, iar soluțiile sunt dezvoltate prin consens și capătă legitimitatea dată de participarea la structurarea lor. Solidaritatea, toleranța și incluziunea socială sunt determinate laolaltă de existența unor stocuri de capital social, cu precădere a celui de tip *bridging*.

Toate acestea trebuie însă considerate cu precauție, ca elemente complementare în cadrul unui mix mai larg de premise ale dezvoltării. Așa cum notează Putnam, capitalul social nu reprezintă un panaceu pentru rezolvarea bolilor societății, investițiile în dezvoltarea lui nefiind o alternativă, ci o parte complementară a unei politici generale de dezvoltare a capitalului economic (fizic și financiar), uman și simbolic.

## Capital social în România și în Europa: relațiile

Societățile tradiționale se caracterizează prin importanța covârșitoare a cunoașterii nemijlocite. Relațiile interumane sunt întotdeauna directe, schimbul se bazează pe încrederea între doi parteneri care se cunosc suficient de bine, controlul social este cel dat de respectul datorat unei complicate rețele de obligații reciproce construite în decurs de generații, acțiunile comune ale actorilor umani sunt modelate de tradiție și de relațiile de rudenie, vecinătate, vasalitate ce prevalează în fața prieteniei sau legii.

Enclavele tradiționale din societățile în plină modernizare prezentau aceleași atribute. Exemplul lui Banfield este edificator în acest sens. Modernitatea presupune o societate ale cărei clase sunt ordonate în funcție de capitalul economic. Comunitatea din Montegrano era însă dominată de capitalul social. Relațiile sunt cele care ierarhizează și lumea Mafiei, și Fanarul secolului al XVIII-lea, și, în bună măsură, societățile de sub regimurile comuniste de inspirație sovietică. De la Stalin la Gorbaciov, istoria elitei politice din URSS este una a relațiilor dintre clanuri. La mai toate nivelurile societăților din estul Europei,

3. Exemple locale sau globale pot fi regăsite în Grootaert (1999), Collier (1998), Friederichs (1998), Weltzer, Inplehart, Deutch (2004) etc.

capitalul relațional determină, alături de cel uman, stratificarea socială (Eyal, Szelenyi, Townsley, 2001). Tranziția aduce cu sine convertirea capitalului social în capital economic, relațiile menținându-și însă rolul important și în postcomunism, adesea primând în fața regulilor formale<sup>4</sup>. Este vorba însă despre relațiile din afara grupului de apartenență<sup>5</sup>.

Conform EVS'99, dintre țările foste comuniste doar Germania de Est (45%) și Slovenia (42%) înregistrează scoruri peste 40% în ce privește considerarea prietenilor și cunoștințelor drept „foarte importante”<sup>6</sup>, în timp ce dintre țările vestice doar Spania (39%), Italia (36%) și Portugalia (30%) se situează sub pragul respectiv. Dintre români, doar 26% consideră prietenii drept foarte importanți, la fel ca polonezii, rușii, bielorușii, cehii și balticii (exceptând letonii, care își valorizează mai puțin rețeaua de prieteni). Ungurii, slovacii, ucrainenii, croații și bulgarii sunt mai aproape de modelul Italiei, Spaniei și Portugaliei. În schimb, majoritatea europenilor consideră familia drept „foarte importantă”. Excelează țările de la marginea continentului: Turcia și Malta (97, respectiv 95%), dar și Islanda, Polonia, Italia, Ungaria, Suedia și cele două Irlande (toate peste 90%) etc. La polul opus, doar țările baltice, Rusia, fosta Germanie de Est, Bielorusia și Croația prezintă scoruri sub 80%. În general, mai mulți europeni din Vest consideră familia foarte importantă (87 față de 80% în spațiul ex-comunist, diferență semnificativă la  $p < 0,005$ ). 85% dintre români declară, la rândul lor, că familia este foarte importantă.

Comparând diferențele dintre măsura importanței familiei și cea a prietenilor, se poate observa că în țările foste comuniste prietenii nu pot concura nici pe departe cu familia ca importanță în viața cetățenilor lor. În Vest diferențele continuă să fie importante, însă mult mai reduse ca intensitate. România înregistrează o diferență de 59 de puncte procentuale, a treia ca mărime după Polonia și Malta. Fără a da o măsură exactă a modului de relaționare cu rudele, respectiv cu prietenii, cifrele par să susțină ipoteza unei diferențe mai mari în spațiul ex-comunist între capitalul social relațional de tip *bonding* și cel de tip *bridging*, în comparație cu democrațiile vestice. O importanță mult disproporționată a familiei în raport cu prietenii conduce la dezvoltarea unor relații mai superficiale din punct de vedere calitativ în afara grupurilor de apartenență, chiar dacă, din punctul de vedere al frecvenței întreținerii acestor legături (întâlniri, ieșiri împreună etc.) și al multitudinii acestora, lucrurile pot sta ușor diferit. În fine, diferența dintre cele două cifre reprezintă un indicator al modului tipic al societății în cauză de a defini principalul grup de referință, dar și de selecție a grupurilor primare de apartenență. Cei din țările nordice tind să se raporteze mai des la alte grupuri decât cel familial, în timp ce Sudul și mai ales Estul promovează un model mai tradițional de relaționare și control.

Relațiile intense cu prietenii și cunoștințele nu reprezintă în mod necesar un indicator pentru capitalul social de tip *bridging*. În fapt, dacă prietenii în cauză sunt puțini și dacă au caracteristici identice cu cei cu care interacționează, relația cu ei ar putea deveni mai degrabă un indiciu al capitalului relațional de închidere (*bonding*).

Deși în sudul Europei prietenii sunt mult mai puțin importanți decât familia în comparație cu nord-vestul continentului, frecvența declarată a întâlnirilor tinde să fie în sud la fel de

---

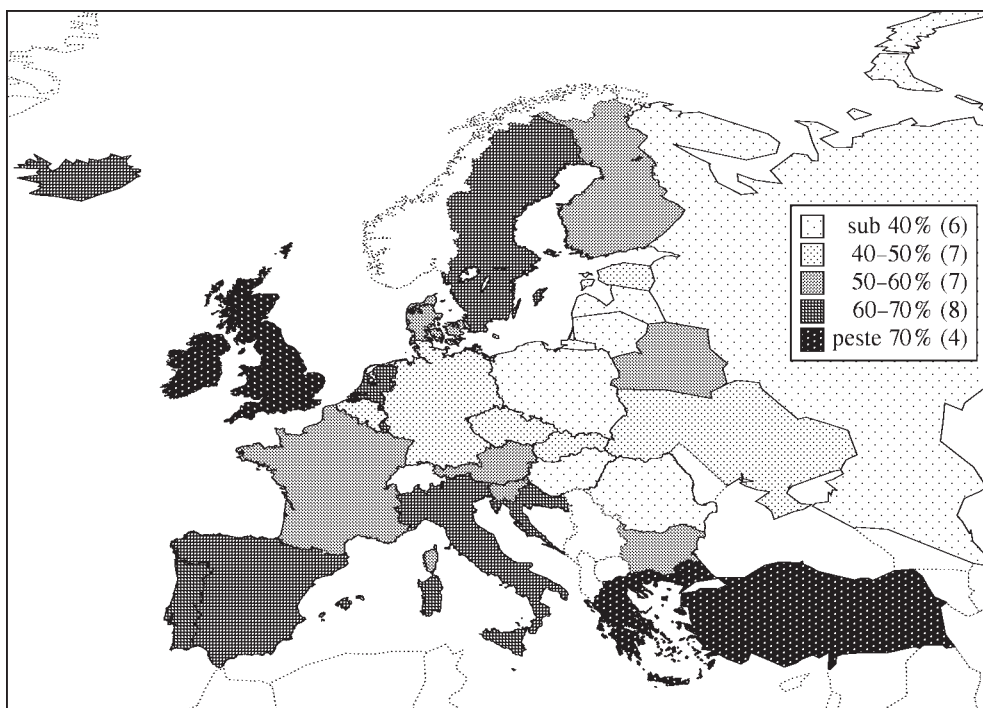
4. Așa cum am mai arătat, conversia capitalului social (politic) în capital economic și păstrarea importanței în stratificarea socială de după schimbările de regim se produc în întregul spațiu ex-comunist european, cunoscând o varietate de mijloace, mai mult sau mai puțin legale. Eyal, Szelenyi și Townsley (2001) documentează procesul pentru Cehia, Ungaria, Germania și Polonia, Brucan (1996) îl discută în spațiul românesc, Kolankiewicz (1996) aduce alte argumente privind Polonia etc.

5. Așa cum remarcă Cuco i Giner (2000), acesta este unul dintre paradoxurile lumii contemporane: capitalul social relațional e privit ca punct de pornire al dezvoltării economice și politice, însă tocmai relațiile sunt cele care o pot și frâna atunci când conduc la expansiunea neobișnuită a „economiei darului” în detrimentul celei contractuale.

6. Celelalte alegeri posibile erau „destul de importante”, „puțin importante”, „neimportante”.

mare sau chiar mai ridicată decât în centru și în est (vezi figura). Grecii, turcii, italienii, spaniolii și portughezii se numără printre europenii care își întâlnesc cel mai des prietenii. Norma socială este cea a sociabilității ridicate, mai ales în raport cu fostele societăți comuniste, semnificativ mai închise în ce privește întâlnirea grupurilor de prieteni. Croația și Slovenia tind, în mare măsură, spre modelul sudic, ca și – mai moderat însă – Bulgaria. Românii sunt cei mai „neprietenosi” europeni, considerând exclusiv frecvența declarată a întâlnirilor cu prietenii, fără a diferi totuși semnificativ de Rusia, Lituania, Ungaria și Polonia. Doar unul din trei români (34%) declară că își întâlnește prietenii măcar o dată pe săptămână, față de 46% dintre cehi, 49% dintre germani, 58% dintre francezi, 62% dintre italieni, 66-67% dintre suedezi, spanioli și olandezi, 70% dintre turci sau 72% dintre englezi.

Aceiași diferențe tind să fie reproduse și în ce privește frecvența întâlnirii colegilor de serviciu sau a colegilor din asociațiile în care indivizii sunt membri.



**Figura 1.** Ponderea celor care declară că se întâlnesc săptămânal cu prietenii (EVS'99 ; pentru țările colorate în alb și cu frontiera punctată nu am dispus de date)

Modernitatea târzie prin care trec țările nord-vestice își pune mai accentuat amprenta asupra modului în care relațiile sociale sunt concepute și desfășurate. Mobilitatea spațială mai ridicată, afirmarea și acceptarea diferențelor identitare, rezolvarea problemelor subzistenței pentru majoritatea membrilor societății, diversificarea formelor și timpului alocat petrecerii timpului liber au contribuit la și au fost stimulate de dezvoltarea unui model al unei vieți sociale active și intense, al unei semnificații crescute a prietenilor și cunoștințelor, aflate mai aproape decât în alte părți de nivelul de însemnătate al familiei. Partea de centru-vest a Europei cunoaște o istorie similară, având și tradiția istorică a unor relații



sociale intense desfășurate mai întâi la curțile aristocraților, iar apoi a includerii burghezii în ascensiune în viața mondenă adesea eclatantă, care servea și ca mijloc de a face afaceri și politică sau de a intermedia căsătorii. Conservatorismul regiunii, exprimat astăzi și în opțiunile politice, ca și istoria totalitară relativ recentă (vezi, în acest sens, și Torcal și Montero, 1999), conduce însă la o importanță relativă mai accentuată a familiei în raport cu prietenii. Sudul marchează față de Centru o scădere a activismului social, mai ales sub impactul implicării și al întreținerii unor relații în cadrul asociațiilor de orice tip. În schimb, apare o importanță mai mare a relațiilor cu colegii, practic o „informalizare” a asociaționismului.

Estul Europei diferă în mod vizibil. Experiența totalitară mult mai recentă se manifestă din plin. Relațiile sociale formalizate în asociații erau prohibite sau strict politizate și golite de sensul inițial (vezi M. Voicu și B. Voicu, 2003 ; B. Voicu și M. Voicu, 2003). Relațiile informale erau periculoase din cauza zvonului, în bună parte real, că oricine poate fi informator al poliției secrete, iar orice cuvânt poate fi interpretat astfel încât să ajungi repede la închisoare. Familia rămânea singurul refugiu, chiar dacă, adesea, chiar spațiul intim era controlat de aparatul de represiune (vezi Verdery, 2003). Rețelele sociale ce facilitau corupția erau fragile, nesuținute de încredere și marcate de suspiciuni. Legături mai puternice se realizau la nivelul unor grupuri mici, restrânse, cu indivizi ocupând roluri și deținând statusuri similare, definind societăți tip „clepsidră”, segmentate în funcție de poziția ierarhică ocupată (vezi și Rose, 1995, 2000). Se adaugă influențe mai vechi, în strânsă legătură cu structura tradițională a societăților din regiune la jumătatea secolului XX, dar și cu înapoierea relativă a majorității țărilor din zonă încă din Evul Mediu : aristocrații erau puțini și dezvoltau mai rar instituții similare ca profil și/sau extensie curților regale din Vest ; mai târziu, nici burghezia nu era prea bine reprezentată, exceptând cele câteva mari aglomerări urbane (București, Varșovia, Cracovia, Kiev etc.). Cehia și Ungaria sunt relative excepții de la regulă, însă nici aici comparația cu Vestul nu este una care să fi favorizat în trecut dezvoltarea unor relații sociale extinse.

Efectele se manifestă astăzi prin distanța importantă dintre importanța familiei și cea a prietenilor, prin frecventarea mai redusă a prietenilor și prin asociaționismul mult mai scăzut (conform datelor EVS'99, un vest-european este membru, în medie, în 1,13 asociații altele decât sindicate și partide politice, în timp ce în Europa fostă comunistă același indicator are valoarea 0,41). Urbanizarea este mai redusă, iar societățile mai tradiționaliste, unele dintre ele (în special România, Albania, Polonia, Bulgaria și Ucraina) cu importante segmente agrare, mențin acest pattern<sup>7</sup>.

România nu face excepție. Conform EVS'99, ponderea celor care întâlnesc săptămânal prieteni este de 34%, 27% dintre români își întâlnesc săptămânal colegii, iar din asociații făceau parte 13%. Doar 2% își întâlneau săptămânal colegii de asociație. Relațiile din afara familiei sunt așadar puține. Datele BOP-FSD din octombrie 2003 indică o realitate similară. Într-o lume în care rețelele sociale sunt percepute ca jucând un rol de prim rang, relațiile utile sunt mai degrabă rare : pentru 23% dintre români, relațiile reprezintă premisa îmbogățirii, o cifră importantă în comparație cu munca și meritele (9%) sau norocul (7%). Mai mult, principalul mijloc de îmbogățire era considerat a fi „încălcarea legii” (51%),

---

7. Mai mulți colegi (Gheorghe Socol, Mihai Surdu etc.) mi-au propus sărăcia populației drept explicație alternativă pentru România. Atrag atenția că frecventarea prietenilor nu înseamnă în mod necesar ieșitul la restaurant. Aceasta poate însemna întâlnirea pe băncuța din fața porții, jocul de table pe balcon sau chiar în fața blocului etc. Nici una dintre aceste activități nu are de-a face cu consumul de bani. Am putea, în schimb, să remarcăm faptul că românii care lucrează tind să muncească, în medie, mai multe ore săptămânal decât restul europenilor (Eurostat). Pe de altă parte însă, în România, și ponderea (în totalul populației) a celor care lucrează este relativ redusă în comparație cu alte țări europene.



chestiune care ține, la urma urmei, tot de relații, justiția fiind și ea dominată de corupție și bani<sup>8</sup>. Relațiile „utile” sunt însă mai degrabă rare, ca și relațiile, în ansamblul lor. Excepționând accesul la îngrijire medicală, probabil capitalizat de-a lungul vieții, între 10 și 20% dintre respondenți au declarat în octombrie 2003 că au prieteni sau cunoștințe care îi pot ajuta în rezolvarea diverselor situații de interacțiune cu autoritățile sau de facilitare a accesului la diverse resurse: locuri de muncă, credite, afaceri. Cifrele sunt aproape aceleași și pentru alte valuri ale BOP (mai 2003, mai și noiembrie 2002, 2001).

Costul financiar imediat al activării relațiilor utile este nul pentru majoritatea celor care le dețin. Dintre cei ce au utilizat prietenii și cunoștințele pentru a interveni în facilitarea accesării diverselor tipuri de resurse, mai bine de 60% nu au oferit nimic în schimb (altceva decât costurile oficiale). Aceștia sunt, probabil, cei care apelează la membri ai familiei, rude sau prieteni apropiați. Probabil că aceeași structură o prezintă și ansamblul relațiilor utile. Rezultă un procent foarte mic (sub 3-4%) de români care dețin stocuri de relații sociale în afara familiei și a grupurilor de rudenie apropiată.

Corupția se bazează, astfel, în principal, pe asemenea rețele închise, dublate de relații de rudenie sau, cel puțin, de strânsă prietenie. Rețelele în cauză joacă rolul de instrument de generare a normelor sociale (tip „Omerta” sau „Cosa nostra”), exercitând funcții de control social. În comunism, controlul social se manifesta mai puțin prin structuri marcate de relații sociale și de încredere interpersonală, fiind mai degrabă în sarcina autorităților. Acestea erau ele însele corupte, iar dispariția structurilor autoritare a contribuit la perpetuarea și propagarea corupției în întreaga societate. Neîncrederea și lipsa de integrare socială au facilitat, astfel, dezvoltarea unor medii corupte, devenind imediat produsul acestora.

Revenind la diferențele dintre Estul ex-comunist și restul Europei, este puțin probabil ca pe viitor situația să se modifice substanțial în absența unor transformări profunde. Cei mai puțin educați și, totodată, cei mai săraci tind să dezvolte moduri de viață tradiționale, în bună măsură agrare, cu relații întreținute mai ales – dacă nu exclusiv – în interiorul grupurilor primare de apartenență. Capitalul social relațional tip *bridging* se dezvoltă mai ales la vârful ierarhiilor educaționale și de avere al societății. O pondere mică a acestei păături și predominanța capitalului social familial se asociază cu absența implicării active în viața comunității, cu dezvoltarea unor societăți autarhice (vezi Turner, 2000, pp. 100-101), închise, puternic segmentate, corupte.

## Capital social în România și în Europa: încrederea

Regimurile comuniste din Europa nu au fost regimuri bazate pe legitimitatea alegerii libere a cetățenilor. Impuse prin forța armelor, partidele comuniste au avut nevoie de un control cât mai accentuat asupra societății civile pentru a evita disidențele și a asigura supraviețuirea ordinii sociale. Aparatul polițienesc, de supraveghere a devenit un instrument important în arhitectura sistemului. Societatea acuza un strict control. Asocierea era, practic, interzisă sau, cel puțin, golită de sens. Sindicatele, formațiunile profesionale, organizațiile de femei, cluburile de șah etc., toate erau politizate, satisfăceau funcții ritualice de recunoaștere a autorității partidului și a ideologiei oficiale (în România se adăuga funcția de slăvire

8. Reprezentarea negativă asupra justiției este vizibilă prin răspunsurile la întrebarea referitoare la cauzele din care cineva poate pierde un proces: 58% din respondenți au identificat ca motiv lipsa banilor, 15% nu au avut un răspuns, 9% au invocat alte motive și doar 18% o soluție judiciară corectă: „Pentru că este vinovat” (BOP-FSD, mai 2003).

a conducătorilor), acolo unde nu lipsea cu desăvârșire, autonomia era limitată, iar liderii erau numiți de la centru. Zvonistica de zi cu zi vorbea despre prezența turnătorilor și a provocatorilor la orice pas și, cum orice vorbă putea fi interpretată, conversațiile purtate în spațiul public era prudent să fie menținute la subiecte lipsite de importanță. Relațiile aveau, implicit, de suferit și acest lucru, așa cum am arătat că se resimte și astăzi. Încrederea interumană era, la rândul ei, pusă la grea încercare. Încă din anii colectivizării, una dintre tehnicile promovate de regim fusese ca, în unele cazuri în care țărani se împotriveau cedării terenurilor, să fie persuadați în acest sens, uneori prin mijloace mai puțin ortodoxe, fie de către apropiații cooptați în aparatul administrativ, fie de rudele aflate în pericolul de a-și pierde pozițiile în cazul unui dosar prost al familiei extinse. Climatul social devenise de așa natură, încât oricând unul dintre apropiați ar fi putut să își înșele așteptările, fie din dorința de a parveni, fie din nevoia de a se proteja pe sine însuși. Neîncrederea se generaliza pe zi ce trece.

Instituțiile administrării societății, inclusiv cele de natură politică, erau, în bună măsură, lipsite de legitimitate prin însăși originea lor. Sistemul politic era cel impus de sovietici, și nu cel ales de cetățeni sau, cel puțin, de o elită locală. După 1989, dificultățile inerente, costurile sociale ale reconstrucției, corupția și performanțele economice scăzute, mult mai vizibile prin prisma libertății presei și a circulației persoanelor, au contribuit la menținerea și formarea unor niveluri ridicate de neîncredere în instituțiile statului.

Pentru a se legitima, dar și pentru a abate atenția cetățenilor de la problemele societății, regimurile comuniste au ales adesea discursuri cu tentă naționalistă, desconsiderând problemele minorităților sau defavorizând sistematic anumite grupuri etnice. Aceasta a contribuit la dezvoltarea unei culturi a neîncrederii în alte grupuri etnice și a intoleranței etnico-religioase.

În același timp, în vestul continentului tindea să se dezvolte societatea postindustrială marcată de niveluri ridicate de toleranță identitară, încredere interumană și între grupuri. Încrederea în instituțiile centrale ale statului, deși în declin după crizele de legitimitate manifeste încă din anii '70, își menținea niveluri mai ridicate ca în Est.

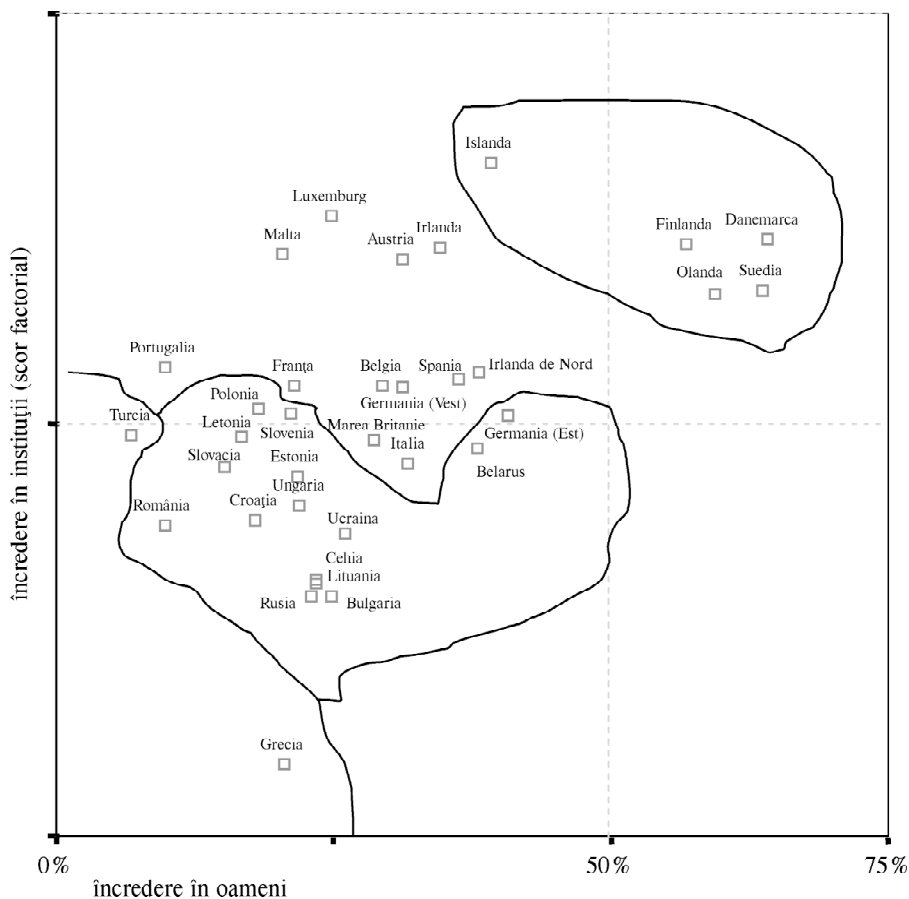
Cifrele confirmă toate aceste tendințe. Încrederea interumană prezintă niveluri mai reduse în Est, iar încrederea în instituții urmează același trend (vezi figura 2). În medie, 62% dintre nordici declară că au încredere în cei mai mulți dintre oameni, 59% dintre olandezi sunt în aceeași poziție, în restul Europei de Vest cifrele plasându-se în jur de 30%. Francezii sunt mai neîncrezători (21%), ca și portughezii (10%). Media societăților ex-comuniste se plasează în jur de 20%, cu excepții precum Bielorusia (38%) sau România (10%)<sup>9</sup>. Turcii sunt cei mai neîncrezători (7%), însă scorul lor nu diferă semnificativ ( $p < 0,05$ ) de cele ale României și Portugaliei.

În ce privește încrederea în instituțiile ordinii sociale, am preferat spre comparație scorul factorial ce caracterizează orientarea latentă către valorile unei culturi a încrederii. Indicatorul astfel calculat reflectă încrederea în 11 instituții: funcționarii publici, parlament, sistemul de protecție socială, justiție, poliție, sistemul de sănătate, sistemul educațional, sindicate, UE, ONU, presă<sup>10</sup>. Țările nordice se numără din nou printre societățile ai căror

9. Încrederea în oameni este măsurată în EVS'99 prin itemul: „În general, ați spune că se poate avea încredere în cei mai mulți dintre oameni sau e mai bine să fii atent (prudent) în relațiile cu oamenii?”. În România, în ultimii cinci-șase ani, au fost folosite însă mai multe tipuri de măsuri. Rezultatele variază, dar sugerează același ordin de mărime.

10. Ordinea este dată de mărimea descrescătoare a saturațiilor. Nu am introdus în setul de indicatori încrederea în biserică și cea în armată, cele două reprezentând cazuri speciale de instituții ierarhice (vezi Dogan, 1998, 2002; Inglehart, 1997; Sandu, 1999 etc.), nespecifice sistemelor democratice contemporane. De altfel, introducerea lor în analiză este însoțită de comunalități scăzute, în jurul lui 0,1, sugerând faptul că cele două variabile aparțin unui alt spațiu valoric. Am exclus, de asemenea, încrederea în guvern, extrem de sensibilă la variațiile date de poziționarea în cadrul ciclului electoral. Metoda de extracție utilizată a fost Principal Axis Factoring, variația totală explicată de factorul comun al încrederii generalizate în instituții fiind de 33%.

cetățeni au o încredere relativ mai ridicată în instituții. Cele mai multe din restul democrațiilor vestice se plasează în jurul mediei. Spațiul ex-comunist se caracterizează printr-o încredere mai scăzută în instituții, chiar dacă țările cu o tranziție mai reușită se plasează la distanțe nesemnificative de statele din Uniunea Europeană.



**Figura 2.** Încrederea interpersonală și încrederea în instituții în 33 de țări europene (EVS'99; încrederea în instituții este calculată ca scor factorial pentru încrederea în guvern, parlament, UE, ONU, justiție, presă, sistemul educațional, sistemul de sănătate, poliție, sindicate, sistemul de protecție socială și funcționarii publici; încrederea în oameni reprezintă ponderea celor care declară că au încredere în oameni; dreapta orizontală punctată marchează media scorului factorial în întregul eșantion – 41 126 de cazuri; am indicat grafic și principalele grupări de țări: spațiul ex-comunist, țările nordice și Olanda, Grecia și Turcia – cazuri singulare)

## Scurte concluzii

Capitalul social reprezintă o resursă complexă, permițând accesul și conversia altor capitaluri, de care este, de altfel, legat. Am arătat cum educația și venitul sunt relativ bine asociate unui stoc bogat de capital social de tip *bridging*, constituind, astfel, o structură importantă pentru dezvoltare atât la nivel individual, cât și agregat.

Diferențele dintre țările europene se suprapun diferențelor de dezvoltare, ca și celor culturale, date de istoria mai nouă sau mai veche. Criteriile esențiale sunt legate de apartenența la fostul bloc comunist și de rădăcinile religioase ale culturii. Țările mai tradiționale, mai slab dezvoltate, cu o pondere mai mică a populației cu studii superioare (Voicu, 2004) prezintă stocuri mai reduse de capital social util dezvoltării, preferând, în schimb, implicarea într-o țesătură de relații situate la nivel familiar. Acestea sunt mai puțin utile, așa cum puțin utile sunt și relațiile cu vecinii. În schimb, interacțiunea frecventă cu colegii de muncă și de școală, implicarea activă în viața asociativă și dezvoltarea unor rețele extinse de prieteni cu statusuri cât mai diferite constituie o premisă importantă pentru creșterea individuală, comunitară și socială.

În România, atât implicarea în rețele de prieteni, cât și încrederea în oameni, grupuri identitare minoritare sau instituții prezintă niveluri reduse. Capitalul social pozitiv poate fi definit ca o resursă rară, accesul la el garantând, în bună măsură, succesul oricărei strategii de dezvoltare individuală. De aici nevoia de a promova (și) capitalul social în cadrul mixului de politici destinate dezvoltării sociale și creșterii bunăstării indivizilor.

## Modalități de dezvoltare a capitalului social

Abordările privind căile de promovare și dezvoltare a capitalului social urmează trei modele importante: primul dintre ele se axează pe promovarea incluziunii sociale (Narayan), al doilea pornește tot de la rețele, vizând mai ales dezvoltarea celor existente (Lyon), iar al treilea se concentrează asupra încrederii și a dezvoltării instituționale (Sztompka). Toate aceste măsuri trebuie totuși privite cu precauția formulată de Fukuyama (1995): la nivel macrosocial, capitalul social se creează din interior și are o inerție deosebită, modificându-se cu mare greutate.

În funcție de poziția societății în spațiul descris în figura de mai sus, Narayan (1999) specifică două principii de dezvoltare socială prin intermediul capitalului social, fiecare având o serie de măsuri standard asociate. O primă direcție constă în *dezvoltarea mecanismelor de incluziune socială* a celor excluși de la sistemele formale financiare, educaționale și de guvernare. Măsurile concrete sunt identificate în promovarea valorilor și normelor toleranței și incluziunii, în facilitarea accesului la informație, în dezvoltarea unor mecanisme de mediere a conflictelor, asigurarea accesului la educație pentru toți, restructurarea economică astfel încât toate grupurile sociale să aibă acces la controlul resurselor, ca și descentralizarea. Informația cât mai completă tinde să elimine conflictele, prin diminuarea incertitudinii cauzate de necunoașterea intențiilor celuilalt, și permite dezvoltarea unor relații între grupuri în scopul exploatării găurilor structurale. Promovarea toleranței conduce și ea la creșterea numărului legăturilor sociale, ca și a raportului dintre capitalul social de legătură și cel de separare. Descentralizarea are ca efect imediat mutarea centrului de putere mai aproape de individ, făcând ca obiectivele deciziei politice să fie mai palpabile și mai atractive din punctul de vedere al participării la crearea și gestionarea bunului

public. Transparența actului decizional crește și, odată cu ea, după cum nota Sztompka (1999a), și încrederea în instituții și chiar în indivizi.

A doua direcție importantă este investirea în capacitatea organizatorică a săracilor, atât la nivel microsocial (sprijinul acordat direct săracilor), cât și la nivel macro (încurajarea activităților asociative). Se intervine, astfel, direct în dezvoltarea rețelelor sociale.

Promovarea rețelelor sociale existente răspunde ambelor direcții (Lyon, 2000) și poate fi realizată prin facilitarea legăturilor, identificarea și sprijinirea nodurilor (persoanelor-cheie) ale rețelelor sociale și medierea conflictelor. Complementar, se impune sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii și a antreprenorilor de la sate. Aceștia pot fi creditați de comunitatea locală cu multă încredere, putându-se constitui în agenți activi de dezvoltare a capitalului social comunitar.

Soluțiile de dezvoltare socială mediată de capitalul social iau, în primul rând, în considerare latura relațională a conceptului. Există însă o bogată literatură dedicată încrederii (vezi Misztal, 1996 ; Gambeta, 1988, pentru prezentări ale literaturii dedicate încrederii). Pentru Sztompka, „încrederea este un pariu despre acțiunile viitoare ale celorlalți care pot afecta situația proprie” (p. 25), constituindu-se ca o formă de control asupra acestor acțiuni, ca un mijloc de eliminare a incertitudinii. Lipsa de încredere duce, astfel, spre căutarea unor substitute ale acesteia, pentru a menține predictibilitatea și controlul asupra mediului înconjurător în limite acceptabile. Astfel de substitute sunt fatalismul, providențialismul, corupția, creșterea vigilenței, litigiozitatea accentuată, închiderea societății (ghetoizarea), paternalizarea și căutarea unor lideri charismatici promițând soluții miraculoase și externalizarea încrederii către actori îndepărtați (NATO, FMI, UE sau ONU – în cazul țărilor ex-comuniste).

Încrederea își găsește sursele în experiența trecută a relațiilor de cooperare, în trăsăturile individuale, precum și în aspectele culturale ale mediului social. Sztompka elaborează o teorie iterativă a dinamicii încrederii ca rezultat al acțiunii actorilor în mediile sociale în care aceștia evoluează. Variabilele independente sunt cele care țin de contextul social, ca efect și garanție a reproducerii unei culturi a încrederii : coerența normativă a societății, stabilitatea ordinii sociale, transparența organizării sociale, familiaritatea mediului social, responsabilitatea actorilor sociali (posibilitatea de sancționare a acestora). Acțiunea celor cinci variabile contextuale menționate, mediată de caracteristicile individuale ale actorilor sociali (valorile sociale pe care le împărtășesc și capitalurile de care dispun indivizii), conduce către menținerea, crearea sau deteriorarea unei culturi a încrederii. Aceasta se manifestă ca fundal contextual în reconstrucția culturii încrederii în perioadele istorice imediat următoare.

Construindu-și discursul pe exemplul postcomunist, Sztompka notează două tipuri de acțiuni prin care încrederea și capitalul social relațional pot fi menținute, revigorat sau încurajate să fie create. Prima modalitate este acțiunea asupra celor cinci variabile macrosociale : legislația simplă, transparentă, persistentă în timp și necontradictorie asigură coerența normativă ; acuratețea comportamentului clasei politice, hotărârea Guvernului și acțiunile acestora fără ezitări asigură reprezentarea socială că Guvernul știe ce vrea, contribuind la stabilitatea ordinii sociale ; pluralismul și libertatea presei, precum și monitorizarea continuă a opiniei publice prin sondaje de opinie sprijină transparența organizării sociale ; comportamentul celor care intră în contact direct cu publicul (funcționari, asistente medicale, preoți, profesori) este extrem de important pentru perceperea mediului social ca familiar ; în fine, justiția neșovăielnică contribuie și ea la stabilirea unui climat al încrederii. În al doilea rând, sunt acțiunile care îi vizează pe indivizi în sine : creșterea nivelului de educație, o viață de familie normală, o educație școlară promovând toleranța, continua dezbatere publică a schimbărilor anticipate etc.

## Dezvoltarea capitalului social în România

Utilizând argumentele sugerate de literatura revăzută mai sus, ca și analizele prezentate în text, rezultă câteva modalități de stimulare a eficienței capitalului social ca agent al dezvoltării în România. Le formulez în contextul obiectivelor volumului de față, menționând că se adresează deopotrivă societății civile, birocrăției administrative și aleșilor locali și centrali :

1. sprijin acordat categoriilor excluse în scopul organizării și stimulării participării acestora la viața asociativă (de exemplu, se pot acorda facilități fiscale pentru dezvoltarea unor ONG-uri în zonele defavorizate, regula putând fi extinsă în întreaga zonă rurală) ;
2. campanii de promovare a toleranței și evitarea normativismului în luările de poziție publice ;
3. conținuturi non-normative ale manualelor școlare ;
4. creșterea transparenței deciziilor guvernelor locale și mai ales a celui central ;
5. stabilitatea legii și tratamentul egal aplicat cetățenilor de către justiție și organele de menținere a ordinii ;
6. creșterea calității actului educațional și continuarea creșterii proporției celor care urmează forme secundare și terțiare de învățământ.

## Bibliografie

- Almond, Gabriel A. ; Verba, Sydney, 1996, *Cultura civică. Atitudini politice și democrație în cinci națiuni*, Editura Du Style, București.
- Banfield, Edward C., 1958, *Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, New York.
- Bădescu, Gabriel, 2003, „Încredere și democrație în țările în tranziție”, *Sociologie Românească*, I (1-2), pp. 109-128.
- Bourdieu, Pierre, 1977, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bourdieu, Pierre, 1979, *La distinction*, Éditions de Minuit, Paris.
- Bourdieu, Pierre, 1980, *Le sens pratique*, Éditions de Minuit, Paris [ed. rom : *Simțul practic*, traducere de Rodica Caragea, Editura Institutul European, Iași, 2000].
- Bourdieu, Pierre, 1986, „Forms of capital”, în John G. Richardson, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York, pp. 241-258.
- Bourdieu, Pierre, 1999, *Rațiuni practice. O teorie a acțiunii*, Editura Meridiane, București.
- Brucan, Silviu, 1996, *Stâlpii noii puteri în România*, Editura Nemira, București.
- Coleman, James, 1988, „Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, 94, pp. S94-S120.
- Coleman, James, 1990, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Collier, Paul, 1998, „Social Capital and Poverty”, *Social Capital Initiative*, working paper nr. 4, World Bank.
- Eyal, Gil ; Szelenyi, Ivan ; Townsley, Peter, 2001, *Capitalism fără capitaliști. Noua elită conducătoare din Europa de Est*, Editura Omega, București.
- Foucault, Michel, 1991, „Governmentality”, în Graham Burchell, Colin Gordon, Peter Miller (coord.), *The Foucault Effect : Studies in Governmentality with Two Lectures by and an Interview with Michel Foucault*, Harvester Wheatsheaf, Londra, pp. 87-104.



- Friedrichs, Jürgen, 1998, „Do poor neighborhoods make their residents poorer? Context effects of poverty neighborhoods on residents”, în Hans-Jürgen Andreß (coord.), *Empirical Poverty in a Comparative Perspective*, Ashgate, Aldershot, pp. 77-99.
- Fukuyama, Francis, 1995, *Trust : The Social Values and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York [ed. rom : *Trust (încredere). Virtuțile sociale și crearea prosperității*, traducere de Marius Conceatu, Editura Antet, București, 2003].
- Gambeta, Diego, 1988, *Trust : Making and Breaking Cooperative Relations*, Blackwell Limited, Oxford.
- Granovetter, Mark, 1973, „The Strength of Weak Ties”, *American Journal of Sociology*, vol. 78, pp. 1360-1380.
- Grootaert, Christiaan, 1998, „Social Capital : The Missing Link ?”, *SCI-WP 3*, World Bank.
- Knack, Stephen, 1999, „Social Capital, Growth, Poverty : A Survey of Cross-Country Evidence”, *SCI-WP 7*, World Bank.
- Kolankiewicz, George, 1996, „Social capital and social change”, *British Journal of Sociology*, 47 (3), pp. 427-441.
- Lyon, Fergus, 2000, „Trust, Networks and Norms : The Creation of Social Capital in Agricultural Economies in Ghana”, *World Development*, 28 (4), pp. 663-681.
- Misztal, Barbara, 1996, *Trust in Modern Societies : The Search for the Bases of Social Order*, Polity Press, Cambridge.
- Narayan, Deepa, 1999, *Bonds and Bridges : Social Capital and Poverty*, World Bank – Poverty Group, Washington.
- Narayan, Deepa ; Cassidy, Michael F., 2001, „A Dimensional Approach to Measuring Social Capital : Development and Validation of a Social Capital Inventory”, *Current Sociology*, 49 (2), pp. 59-102.
- Narayan, Deepa ; Pritchett, Lant, 1996, „Cents and Sociability : Household Income and Social Capital in Rural Tanzania”, *Policy Research Working Paper*, World Bank.
- Paxton, Pamela, 1999, „Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment”, *American Journal of Sociology*, 105 (1), pp. 88-127.
- Portes, Alejandro, 1998, „Social Capital : Its Origins and Applications in Modern Sociology”, *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 1-24.
- Putnam, Robert, 1995, „Bowling Alone : America’s Declining Social Capital”, *Journal of Democracy*, 6 (1), pp. 65-78.
- Putnam, Robert, 1996, „The Strange Disappearance of Civic America”, *The American Prospect*, 24, pp. 34-48.
- Putnam, Robert, 2001, *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, Touchstone, New York.
- Putnam, Robert ; Leonardi, Roberto ; Nanetti, Rafaella, 1993, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton [ed. rom. : *Cum funcționează democrația ? Tradițiile civice ale Italiei moderne*, traducere de Diana Istrătescu, Editura Polirom, Iași, 2001].
- Rose, Richard, 1995, „Russia as an Hour-Glass Society : A Constitution without Citizens”, *East European Constitutional Review*, 4 (3).
- Rose, Richard, 2000, „Getting things done in an antimodern society : Social capital networks in Russia”, în Partha Dagsupta, Ismail Serageldin (coord.), *Social Capital : A Multifaceted Perspective*, The World Bank, Washington, pp. 147-171.
- Sandu, Dumitru, 1999, *Spațiul social al tranziției*, Editura Polirom, Iași.
- Torcal, Mariano ; Montero, José Ramón, 1999, „Facets of social capital in new democracies : The formation and consequences of social capital in Spain”, în Jan W. van Deth, Marco Maraffi, Ken Newton, Paul F. Whiteley, *Social Capital and European Democracy*, Routledge, Londra, pp. 167-191.
- Turner, Johnatan A., 2000, „The Formation of Social Capital”, în Partha Dagsupta, Ismail Serageldin (coord.), *Social Capital : A Multifaceted Perspective* (pp. 95-146), World Bank, Washington.



- Verdery, Katherine, 2003, *Socialismul : ce a fost și ce urmează*, Editura Institutul European, Iași.
- Voicu, Bogdan, 2001, „Dezvoltare socială”, în Luana Pop (coord.), *Dicționar de politici sociale*, Editura Expert, București.
- Voicu, Bogdan, 2004, *Resurse, valori și strategii de viață. Spații sociale de alegere în tranziție*, teză de doctorat, Universitatea din București.
- Voicu, Bogdan. 2005, „Social capital: Bonding or bridging Europe?”, în Horațiu Rusu, Bogdan Voicu (coord.), *EU Integration Process from EAST to EAST: Civil Society and Ethnic Minorities in a Changing World* (pp. 85-108), Editura Psihimedia, Sibiu.
- Voicu, Bogdan; Voicu, Mălina, 2003, „Volunteering in Central and Eastern Europe: One of the missing links?”, în Bogdan Voicu, Horațiu Rusu (coord.), *Globalization, European Integration, and Social Development in European Postcommunist Europe* (pp. 53-66), Editura Psihimedia, Sibiu.
- Voicu, Mălina; Voicu, Bogdan, 2003, „Volunteering in Romania: A rara avis”, în Loek Halman, Paul Dekker (coord.), *Volunteering Values and Diversity: Participation in Voluntary Work in Cross-national and Longitudinal Perspective* (pp. 143-160), Kluwer Publishers.
- Weltzer, Christian; Inglehart, Ronald; Deutsch, Franziska, 2004, „Social Capital, Civil Society, and Collective Action: What Makes Some Publics More «Civic» than Others?”, *WVS conference*, Budapesta, 8 septembrie.
- Woolcock, Michael, 2000, „Managing Risk, Shocks, and Opportunities in Developing Economies: The Role of Social Capital”, în Gustav Ranis (coord.), *Dimensions of Development*, Yale Center Press, New Haven, Connecticut.
- World Bank, 2001, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*.

# Dezvoltare socială prin proiecte comunitare. Rolul fondurilor sociale

Adrian Dan

Literatura dedicată dezvoltării sociale, dezvoltării comunitare și dezvoltării prin proiecte a dobândit o consistență notabilă în ultimele două-trei decenii. Așa cum arată Elena Zamfir (2000), dezvoltarea comunitară este o componentă și un instrument de bază ale dezvoltării sociale, urmărind promovarea și asigurarea (creșterii) bunăstării comunității și a indivizilor ca o modalitate complementară celor două modalități/mecanisme clasice de furnizare a bunăstării: efortul individual în cadrul pieței economice și statul bunăstării.

Dacă dezvoltarea socială și dezvoltarea comunitară sunt domenii semnificativ abordate și dezvoltate în literatura de specialitate încă din anii '60, dezvoltarea prin proiecte drept componentă a dezvoltării comunitare este un domeniu abordat mai recent și are la bază apariția fondurilor sociale finanțate prin Banca Mondială.

## Originile fondurilor sociale

Atenția acordată dezvoltării prin proiecte a sporit odată cu lansarea primului fond social în Bolivia în 1987, *Fondo Social de Emergencia*, care promova dezvoltarea comunitară prin proiecte, ca un răspuns temporar, punctual la efectele și costurile sociale negative ale crizei economice și procesele consecutive de ajustare structurală ce o însoțeau. Ulterior, Banca Mondială a lansat un masiv program de creare și sprijinire a fondurilor sociale în țările subdezvoltate și în curs de dezvoltare (America Latină, Africa, Asia de Sud-Est, Europa Centrală și de Sud, spațiul ex-sovietic), astfel că, în momentul actual, sunt create cu sprijinul BM 108 asemenea fonduri în 57 de țări, pentru anul fiscal 2005 fiind mobilizate fonduri în valoare de 3,716 miliarde de dolari, iar dacă se adaugă cofinanțarea furnizată de guvernele țărilor respective, suma totală ajunge la 8,9 miliarde de dolari, iar numărul comunităților beneficiare ale unor astfel de proiecte finanțate prin fonduri sociale se ridică la peste 100 000 (*The World Bank and Social Funds* [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/0/912775EDFEC3102C85256BBA0065558D?Open Document](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/0/912775EDFEC3102C85256BBA0065558D?Open+Document)). După cum arată însă Goovaerts (2003), ele nu sunt un „panaceu”, ci reprezintă, în fapt, o abordare de tip *bottom-up* ca alternativă la abordarea dezvoltării economice de tip *top-down*. Fondurile sociale au fost inițiate în special pentru combaterea sărăciei și rezolvarea unor probleme urgente, critice în comunitățile sărace, „marginale în sistemul economiei de piață” (E. Zamfir, 2000) și asigurarea unor condiții-suport minime pentru bunăstare și dezvoltare: infrastructură (drumuri, poduri, căi de acces, comunicații, acces la utilități publice – apă potabilă, electricitate, canalizare etc.), servicii sociale (educație, sănătate, asistență socială, inclusiv prin construirea unor școli, dispensare, centre de zi etc.) și sprijin pentru dezvoltarea unor microîntreprinderi.

## Specificul și caracteristicile fondurilor sociale

Jorgensen și Van Domelen (2000) definesc fondurile sociale drept agenții care finanțează proiecte de mică anvergură în diferite sectoare și ținesc grupuri sociale locale sărace și vulnerabile, oferind sprijin bazat pe cererea acestor grupuri locale și pe îndeplinirea unor condiții de eligibilitate. Rawlings și colaboratorii săi (2004) arată că fondurile sociale au devenit rapid un instrument extrem de popular de intervenție socială pentru ameliorarea condițiilor de viață ale populațiilor locale, ca urmare a flexibilității lor și a faptului că furnizau rapid resurse pentru comunitățile aflate în nevoie, dar și a unei abordări ce ținea de abilitarea (*empowering*) actorilor locali (simplici membri ai comunității sau persoane cu funcție de decizie) și dezvoltarea capitalului social.

Fondurile sociale sprijină financiar și logistic dezvoltarea și implementarea unor proiecte la nivel comunitar inițiate de membri/instituții ale comunității (*demand-driven projects*). În fapt, aceste fonduri oferă comunităților aflate în nevoie doar finanțare și asistență tehnică, prin facilitare, manual de proceduri, monitorizare și supervizare. Nevoile și problemele comunității sunt identificate de membrii acesteia, la fel și prioritățile, soluțiile, resursele disponibile, dezvoltarea aplicației și a proiectului, implementarea lui (inclusiv prin contractarea unor firme specializate), managementul financiar și asigurarea sustenabilității proiectului după finalizarea lui, fondurile sociale doar sprijinind și stimulând populația locală să devină activă în dezvoltarea propriei comunități. Cu alte cuvinte, dezvoltarea prin proiecte este o dezvoltare participativă, specifică dezvoltării comunitare și poate fi definită ca un tip de dezvoltare „în», «prin» și «pentru» comunitate” (Sandu, 2005). Dacă dezvoltarea socială poate fi atât un proces coordonat-direcționat (dezvoltarea unor programe sociale la nivel macro), cât și unul difuz (dezvoltare socială rezultată, de exemplu, ca urmare a dezvoltării științei și tehnologiei), dezvoltarea comunitară prin proiecte este strict un proces ce are la bază efortul și suportul voluntar, coordonat ale membrilor comunității, îndreptate spre atingerea unui obiectiv bine determinat, scopul general fiind depășirea unor situații de criză și îmbunătățirea condițiilor de viață în comunitatea respectivă.

Deși fondurile sociale au o mare varietate, ele au o serie de caracteristici comune, însă distincte față de alte tipuri de fonduri (Carvalho, 1994 ; Owen, Van Domelen, 1998 ; Jorgensen, Van Domelen, 2000 ; Batkin, 2001 ; Rawlings *et al.* 2004) :

- fondurile sociale sunt agenții de rangul al doilea (*second-tier*) deoarece ele nu investesc în mod direct, ci doar administrează și distribuie fondurile venite de la alte organisme (de exemplu, Banca Mondială în parteneriat cu guvernul țării respective), evaluând ofertele și supervizând investițiile realizate de instituțiile locale publice sau organizații ale societății civile și grupuri comunitare ;
- fondurile sociale au autonomie operațională și practică un management modern. Deși ele sunt instituții publice, operează ca o instituție privată, fiind extrem de transparente. Ele sunt conduse de un consiliu din care fac parte reprezentanți ai Guvernului central/ministerelor și ai societății civile ;
- fondurile sociale oferă posibilitatea unor investiții multisectoriale (infrastructură, servicii sociale, asistență socială, microcredite pentru IMM-uri etc.) ;
- finanțarea și investițiile sunt bazate pe cererea comunității (*demand-driven*), pe propuneri de proiecte de dezvoltare locală realizate de comunitate.

## Tipuri de fonduri sociale

Fondurile sociale sunt mecanisme instituționale de intervenție socială la scară micro, pe care le putem regăsi sub mai multe denumiri, însă toate sunt generic considerate a fi fonduri de investiție socială<sup>1</sup>.

Alton (1999) arată că aceste instituții, la baza lor, reprezintă mecanisme/instrumente de canalizare a unor fonduri relativ mici într-un cadru de asistență socială locală cu scopul de a combate sărăcia locală, și nu de a schimba în vreun fel mediul macroeconomic. În fapt, schemele de intervenție și proiectele susținute și promovate de aceste fonduri vizează probleme microeconomice și sociale locale, inclusiv intervenția ineficientă și nonintervenția administrațiilor (locale, regionale, naționale).

Alton (1999) identifică două mari tipuri de fonduri : Fonduri Sociale de Urgență (FSU) și Fonduri de Dezvoltare Socială (FDS)<sup>2</sup>. Primele fonduri inițiate au fost cele de tip FSU, adresându-se unor situații de criză și promovând o paletă largă de obiective, relativ discrete, dar interrelaționate. În timp, aceste fonduri de tip FSU au evoluat de la focalizarea pe situații de criză și rezolvarea unor probleme punctuale, presante la definirea unor obiective de atins pe termen lung și, astfel, au apărut fonduri de dezvoltare socială.

Așadar, distincția principală între aceste două tipuri de fonduri este dată de tipurile de obiective vizate :

1. fonduri sociale ce vizează atingerea unor *obiective pe termen scurt*, acestea fiind FSU și ținând ameliorarea urgentă a celor mai severe consecințe generate de crizele economice și de programele de ajustare structurală asupra celor mai săraci dintre săraci – în acest caz, dezvoltarea locală prin proiecte vizează (re)construcția infrastructurii sociale de bază, crearea unor locuri de muncă temporare, generarea de venituri și îmbunătățirea (sau crearea) accesului la servicii sociale. Elementul central în aceste tipuri de proiecte îl constituie atingerea unor asemenea ținte cu focalizare pe asistența membrilor săraci ai comunității și pe participarea lor. Un element secundar, în funcție de situație, este focalizarea pe procesul de descentralizare. FS vizează descentralizarea, însă, așa cum arată Faguet (2005, p. 10), „descentralizarea [la rândul ei] schimbă rolul fondurilor sociale în mod fundamental. Comunitățile rurale nu mai pot fi abordate nici pe departe ca unități administrative ale nimănu (*terra nullis*), abandonate de alte instituții ale statului, ci mai degrabă ca unități sociale unde există organizații ale societății civile și instituții publice care exprimă voința membrilor comunității și răspund nevoilor locale”. Alte elemente se referă la întărirea sectorului privat, abilitarea actorilor sociali și a comunității (*empowerment*), îmbunătățirea, diversificarea, focalizarea și gradul de acoperire ale serviciilor sociale, precum și modificarea priorităților în ceea ce privește cheltuielile publice locale (în primul rând, spre asigurarea asistenței medicale de bază și educație primară). Alton (1999) arată că aceste obiective pot fi împărțite în trei mari categorii de activități :
  - a) activități de ameliorare a situației pe termen scurt, ca urmare a efectelor negative generate de șocul inițial al situației de criză ;
  - b) reorientarea activităților și priorităților administrației locale și a destinației resurselor locale pentru a ținti cât mai eficient indivizii și grupurile cele mai afectate de situația de criză ;
  - c) furnizarea unor servicii grupurilor vulnerabile ;

1. Literatura de specialitate din acest domeniu a fost cel mai mult dezvoltată de Banca Mondială, Inter-American Development Bank și CEPAL (Comisión Económica para América Latina).  
 2. În limba engleză, în original : *Social Investment Funds, Emergency Social Funds și Developmental Social Funds/Social Development Funds*.

2. fonduri sociale ce vizează *transformări pe termen lung*, modificări substanțiale ale condițiilor structurale din comunitățile sărace și sprijinirea administrațiilor locale ; aceste fonduri sunt de tipul *FDS*. Acțiunile necesare în această situație sunt mult mai complexe, nu depind doar de comunitatea locală, iar obiectivele fixate sunt mult mai greu de atins și de măsurat. În acest caz, unul dintre cele mai explicite obiective îl constituie descentralizarea, un proces destul de controversat datorită cel puțin unei dualități în abordare : descentralizarea deciziei fără descentralizare și sprijin financiar sau descentralizare financiară fără descentralizarea deciziei. *FDS* nu vizează însă toate aspectele descentralizării, concentrându-se îndeosebi asupra construirii capacității comunității și a administrațiilor locale, a problemelor administrative și de administrare financiară locală și a luării deciziilor la nivel local, încercând să reflecte cererea și nevoile comunității (stimulând participarea comunitară și construirea/consolidarea capitalului social).

## Rolul fondurilor sociale

Având în vedere faptul că fondurile sociale se adresează, în primul rând (sau chiar exclusiv), comunităților sărace, combaterea sărăciei este o țintă prioritară, pe termen lung, iar ameliorarea condițiilor de viață prin furnizarea unor servicii și beneficii de bază e o țintă pe termen scurt. Dată fiind complexitatea și multidimensionalitatea sărăciei, aceasta trebuie prevenită prin mecanisme complexe care să promoveze creșterea economică și dezvoltarea socială concomitent. În acest sens, *WDR 2000* dezvoltă un cadru de acțiune bazat pe trei piloni, ce implică atât guvernele și administrațiile (centrale, regionale, locale), cât și societatea civilă și sectorul economic privat. Acești trei piloni se referă la *promovarea oportunităților, stimularea și facilitarea procesului de abilitare a actorilor sociali* (empowerment) și *creșterea securității*. Pornind de la acest scenariu/cadru dezvoltat în *WDR 2000*, Nora Lustig (2000) încearcă să vadă în ce măsură fondurile sociale se pot plia pe acești trei piloni. Nora Lustig arată că, în condiții de recesiune economică sau atunci când guvernelor le lipsește voința politică de a sprijini adecvat inițiativele de dezvoltare a comunităților locale (îndeosebi cele sărace), FS reprezintă unul dintre mijloacele esențiale ce pot sprijini strategiile anti-sărăcie bazate pe cei trei piloni (2000, pp. 19-20) :

- *promovarea oportunităților* – în general, programele anti-sărăcie trebuie să le ofere persoanelor sărace posibilitatea de a beneficia de oportunitățile pieței libere și să își poată asuma riscul de a-și asigura o existență decentă (inclusiv prin acces la educație și formare profesională în acord cu cerințele pieței). Piața liberă, de asemenea, trebuie restructurată în sensul creșterii oportunităților pentru cei săraci și pentru a veni și în întâmpinarea strategiilor anti-sărăcie (*WDR 2000*). În mod specific, fondurile sociale pot sprijini construirea unor bunuri publice/comunitare, cum ar fi școli, dispensare, drumuri de acces în comunitățile deprivate. Prin sprijinirea unor astfel de proiecte pot fi generate locuri de muncă temporare pentru membrii comunității (Lustig, 2000) ;
- *stimularea și facilitarea procesului de abilitare a actorilor sociali* (empowerment) – persoanele sărace trebuie să depășească marginalizarea politică (decizională) și socială (și) prin transformarea și schimbarea practicilor instituțiilor publice, care trebuie să devină mult mai responsabile, receptive, suportive și transparente (*WDR 2000*). În mod specific, fondurile sociale pot facilita abilitarea/împuternicirea comunităților sărace prin creșterea accesului persoanelor și grupurilor sărace la servicii și prin participarea la identificarea problemelor comunității și la luarea deciziilor, ceea ce presupune valorizarea lor și tratament egal. Un aspect important îl constituie implicarea femeilor

și a minorităților etnice în derularea proiectelor comunitare, ca și învingerea rezistenței comunității cu privire la participarea totală și egală a acestora (Lustig, 2000);

- *creșterea securității* – programele de combatere a sărăciei trebuie să micșoreze numărul și să reducă amploarea riscurilor sociale și economice care îi amenință pe cei săraci și să ofere mecanisme eficiente de suport pentru ca aceștia să facă față diferitelor șocuri, cu accent pe stimularea independenței/autosuficienței (WDR 2000). În mod specific, fondurile sociale trebuie să se concentreze asupra sprijinirii și dezvoltării rețelei de siguranță socială. Aceste fonduri s-au dovedit extrem de eficiente în special în caz de dezastre naturale pentru că au putut oferi asistență extrem de prompt (Lustig, 2000).

## Obiectivele generale ale fondurilor sociale

Am văzut anterior că fondurile sociale se structurează în funcție de orizontul de timp necesar pentru îndeplinirea unor obiective. De asemenea, am văzut care sunt grupurile sociale țintite și categoriile de proiecte pentru care se acordă finanțare.

Putem identifica două mari tipuri de obiective, generale (Narayan, Ebbe, 1997; Lustig, 2000; Batkin, 2001):

- a) rezolvarea/ameliorarea problemelor curente, metaforic exprimată prin „prăpastia nevoi/resurse”, cum ar fi furnizarea unor servicii sociale și beneficii de bază clienților aflați în nevoie acută/situație de risc. „Acoperirea prăpastiei” (*bridging the gap*) presupune acțiuni eficiente în direcția furnizării unor servicii de bază în comunitățile sărace, dar cu accent pe creșterea capacității clientului (autonomie vs dependență);
- b) dezvoltarea unor acțiuni care să preîntâmpine manifestarea unor factori ce ar putea duce la apariția acestei prăpastii. Scopul acestor acțiuni este de a genera în viitor modalități mai eficiente de preîntâmpinare a dezechilibrelor și crizelor, vizând :
  - comunitatea, prin :
    - sprijinirea acesteia în dezvoltarea unor mecanisme eficiente de identificare a nevoilor locale și de utilizare eficientă a structurilor administrative locale, dar și în dezvoltarea unei serii de elemente necesare unei utilizări mai eficiente a serviciilor existente;
    - dezvoltarea capitalului social și împuternicire (*empowerment*);
  - sectorul public, prin :
    - sprijinirea proceselor de descentralizare (construirea capacității locale, responsabilitate, transparență etc.);
    - întărirea și profesionalizarea instituțiilor publice (formare profesională continuă, competiție, proceduri și standarde de calitate etc.);
    - pregătirea și dezvoltarea unor programe și abordări inovatoare (activități de tipul cercetare-dezvoltare), în special cu referire la combaterea sărăciei, protecția socială și evaluare a impactului programelor și proiectelor dezvoltate local;
  - alți actori sociali locali sau externi (sectorul privat, ONG-urile, Biserica etc.) care trebuie integrați în strategia de dezvoltare a comunității.

În același sens, însă mai detaliat, o serie de autori (Bigio, 1997; Sandu *et al.*, 1998; Goovaerts, 2003; Alcázar, Wachtenheim, f.a.) arată că, dată fiind abordarea specifică a fondurilor sociale bazată pe exploatarea resurselor locale, aceste proiecte comunitare urmăresc :

- dezvoltarea și consolidarea capitalului social ;
- crearea rapidă a unor locuri de muncă (temporare) și furnizarea de venituri pentru grupurile afectate de sărăcie ;
- crearea unei baze solide pentru angajare stabilă pe piața muncii și generarea de venituri consistente și constante în viitorul apropiat ;
- asigurarea dezvoltării unei infrastructuri sociale locale durabile prin utilizarea eficientă a resurselor locale ;
- promovarea contractării private a unor servicii furnizate de agenții ce folosesc tehnici intensive de utilizare a forței de muncă și tehnologii bazate pe resursele locale ;
- promovarea unei politici de investiții bazate pe exploatarea resurselor locale în primul rând și apoi pe atragerea unor resurse din exterior ;
- întărirea legăturilor economice locale, dar și a celor cu exteriorul comunității (inclusiv piețe interne și externe de desfacere și aprovizionare) ;
- promovarea descentralizării și participarea autorităților locale în parteneriat cu alte organizații/grupuri comunitare la proiectele de dezvoltare locală ;
- crearea unui mediu instituțional, administrativ, economic, politic și social favorabil asigurării unei înalte replicabilități a proiectelor comunitare de succes ;
- întărirea capacității instituționale locale prin sprijinirea dezvoltării celor trei piloni ai societății : autoritățile publice locale, sectorul privat local și organizațiile comunitare ale societății civile.

### Limitele și slăbiciunile fondurilor sociale

Experiențele înregistrate de fondurile sociale de la lansarea lor în 1987 au arătat că nu întotdeauna se înregistrează succese, mai ales la începutul derulării acestor programe (Alton, 1999). Alți autori (Owen, Van Domelen, 1998), pe baza unor evaluări participative ale anumitor proiecte comunitare, arată că aprecierea generală a beneficiarilor privind calitatea, sustenabilitatea și impactul proiectelor finanțate prin fonduri sociale au fost foarte mari, chiar și în stadiile de început ale acestor fonduri. Aceeași autori arată însă că au fost înregistrate și eșecuri, mai ales în direcția întăririi capacității locale și a creșterii capitalului social. Multiplele slăbiciuni privind organizarea și derularea activităților proiectului (ca urmare a deficitului de pregătire necesară pentru asigurarea continuității după încheierea finanțării) au periclitat în numeroase rânduri sustenabilitatea în timp a beneficiilor prognozate (dar și potențiale) ale proiectelor comunitare.

Uneori succesele limitate ale unor proiecte derulate prin fonduri sociale se datorează unei serii de „slăbiciuni structurale” sau unor „contingențe specifice/particulare”. Goovaerts (2003) arată că aceste slăbiciuni se referă la insuficienta implicare a femeilor în derularea proiectelor, dificultatea noilor proiecte de a crea locuri de muncă și, consecutiv, rezidualizarea unui astfel de obiectiv în cadrul noilor proiecte, agențiile/grupurile de coordonare a proiectelor<sup>3</sup> pierd din vedere tocmai dimensiunea dezvoltării comunitare și a ameliorării sărăciei și, nu în ultimul rând, faptul că o serie de obiective – crearea unor locuri de muncă și combaterea sărăciei – sunt extrem de complexe, fiind legate de o politică economică și socială mai amplă, globală, drept pentru care, în fapt, necesită abordări complexe și pe termen lung.

3. Piet Goovaerts le denumește AGETIP – Agence d’Exécution des Travaux d’Intérêt Public (în franceză, în original).



Aceiași tip de slăbiciuni au fost semnalate și de Voicu și colaboratorii săi (2002) în evaluarea Fondului Român de Dezvoltare Socială (FRDS), la acestea adăugându-se lipsa de informații și incapacitatea de a completa aplicația (documentație stufoasă și greoaie), slaba comunicare FRDS – Consiliu Județean – Primărie – CCP, neîncrederea populației în autoritățile locale și lipsa suportului acestora, slaba implicare a comunității în derularea proiectelor – mai ales cele de tipul AGV –, finanțarea cu întârziere, evaluarea eronată a unor proiecte și nesustenabilitatea proiectelor după încheierea finanțării.

La un deceniu după lansarea primului fond social în 1987, Banca Mondială a organizat un seminar internațional de evaluare a activității acestor instituții<sup>4</sup>. Într-un document intitulat *Social Funds : Main Achievements and Weaknesses* (Bigio, 1997, pp. 4-6), pe lângă succesele înregistrate de aceste fondurile sociale au fost subliniate și limitele lor structurale/de contingență. Dacă limitele de contingență fac referire la contextul național în care aceste instituții operează, limitele structurale transcend barierele naționale și vizează patru mari domenii :

- a) *strategiile naționale de reducere a sărăciei* – deși este foarte clar că fondurile sociale reprezintă instrumente importante în combaterea sărăciei și a marginalizării și în promovarea oportunităților egale pentru o reală incluziune socială, în jurul acestor fonduri s-a format totuși imaginea idilică de „instituție care rezolvă totul”, creând așteptări mult prea mari, mai ales referitor la eradicarea sărăciei structurale. Fondurile sociale operează în medii naționale care nu întotdeauna vizează reducerea sărăciei sau redistribuția mai egalitară a veniturilor, guvernele centrale fiind câteodată animate mai degrabă de dorința de a reduce deficitul bugetar și de a pune accentul pe politici macroeconomice și creștere economică, în detrimentul dezvoltării sociale și al protecției sociale (reducerea masivă a cheltuielilor sociale publice). O altă limită (relativ normală) a fondurilor sociale este generată de posibilitatea redusă a transformării locurilor de muncă temporare, create prin derularea unor proiecte comunitare, în locuri de muncă permanente (atacarea sărăciei structurale). O asemenea transformare nu este însă posibilă fără concursul altor agenții/instituții guvernamentale ;
- b) *focalizarea programelor pe persoane/grupurile sărace, dezavantajate* – în multe situații, cei mai săraci dintre săraci nu beneficiază în egală măsură cu ceilalți membri ai comunității de aceste programe, pentru că ei „nu au voce” – sunt fie incapabili, fie blocați de ceilalți membri ai comunității care au mai multă putere să-și exprime nevoile, să obțină un sens al participării și apartenenței la proiectul comunitar. Aici se întâlnesc, de obicei, bariere culturale, de gen, etnice și religioase pe care fondurile sociale nu le pot depăși întotdeauna și care solicită din partea acestor agenții eforturi speciale, susținute de îmbunătățirea „comunicării sociale” ;
- c) *participarea socială și parteneriatul în dezvoltare* – deși subliniază importanța societății civile și a parteneriatului public-ONG în dezvoltarea și implementarea proiectelor comunitare, fondurile sociale au întâmpinat dificultăți în cooperarea cu sectorul public și uneori chiar pot crea conflicte cu ministerele/agențiile publice de resort. De asemenea, managementul acestor fonduri sociale poate fi afectat de discontinuitatea filosofiilor de guvernare diferite uneori de la un ciclu politic la altul. Dependența crescută a fondurilor sociale de finanțarea internațională periclitează continuitatea acestora, mai ales în situațiile în care aceste fonduri nu sunt integrate și în bugetele naționale. În anumite situații, investițiile masive în proiecte comunitare pot submina autoritatea administrațiilor locale, care văd prioritățile locale dintr-un alt unghi ;

4. *The International Workshop on Social Funds*, organizat de The World Bank și AFRICATIP, La Red Social de América Latina y el Caribe, NGO-WB Committee, 27-30 mai 1997.

- d) *strategii durabile de furnizare a serviciilor* – o serie de politici și programe sociale publice le oferă beneficiarilor servicii contra cost, mai ales cu scopul de a nu-i demotiva și de a nu crea dependență. Asemenea proiecte și practici sunt uneori neluate în seamă de fondurile sociale, în special din dorința lor de a furniza rapid servicii de bază și a-i ajuta pe cei în situație de risc să depășească mai repede un astfel de moment. Dezvoltarea unor proiecte la nivel local cu sprijinul și implicarea comunității a arătat că, uneori, în ciuda bunelor intenții, există numeroase limite în managementul acestora și mai ales în asigurarea continuității și sustenabilității lor după încetarea finanțării externe.

## Participarea – elementul central al proiectelor comunitare

Una dintre temele majore în discursul asupra dezvoltării comunitare prin proiecte se referă la participare. Fondurile sociale au deschis posibilitatea rezolvării unor probleme sociale locale, dar nu oricum, prin finanțare și asistență tehnică necondiționată, ci dimpotrivă (în cele mai multe cazuri), este condiționată de participarea mării majorității a comunității la toate fazele de dezvoltare a proiectului comunitar. Sandu (2005, p. 4), referindu-se la dezvoltarea locală prin proiecte susținută în România de FRDS<sup>5</sup> (dar și de alte agenții/instituții publice sau private), arată că, „în principiu, majoritatea programelor de dezvoltare locală îmbrățișează ideologia participării comunitare, a implicării săracilor sau a altor grupuri comunitare în identificarea problemelor și în luarea deciziei”.

Într-o încercare de definiție a participării, Dumitru Sandu arată că :

„*Participarea locală*” sau comunitară se referă la procesul angajării membrilor unei comunități locale în acțiuni care urmăresc satisfacerea unor cerințe cu caracter local, preponderent local și public sau grupal. Cu alte cuvinte, *participarea locală este participare* la acțiuni *comunitare*, adică la acțiuni în care „principalii actori și beneficiari sunt rezidenți locali, în care scopurile reprezintă interese ale acestor rezidenți, iar acțiunea e mai degrabă publică decât privată (Kaufman, Wilkinson, 1967, capitolul III)” (2005, p. 32).

Participarea membrilor comunității este nu doar necesară dezvoltării proiectului, ci reprezintă și un obiectiv pe care programele derulate sub umbrela FS îl promovează și încearcă să îl atingă. În fapt, participarea (cât mai largă) a membrilor comunității este de natură să susțină dezvoltarea capitalului social și participarea la nivel individual și comunitar, dar și sustenabilitatea proiectelor. Alcázar și Wachtenheim (f.a.) arată că, în general, se consideră că o abordare participativă a dezvoltării proiectului comunitar creează premisele formării și consolidării unei tradiții participative, mai ales în condițiile unui proiect finalizat cu succes, ceea ce va duce nu doar la sporirea capitalului social, *empowerment* și îmbunătățirea condițiilor de viață în comunitate, ci și la o mai mare propensiune spre replicabilitate (succesul stimulează succesul).

Ce fel de participare, cât de largă să fie aceasta? Sandu (2005, p. 9) arată că :

Esențială (...) este dimensiunea participativă legată de mobilizarea membrilor comunității. O participare voluntară, lipsită de constrângeri implică, în bună măsură, și dimensiunea de

5. În România înființarea Fondului Social a avut loc în anul 1997, când Guvernul a cerut sprijinul Băncii Mondiale pentru un program de reducere a sărăciei și dezvoltare comunitară. FRDS a fost înființat prin Legea nr. 129/1998.

finalitate, de implicare în acțiune sau în schimbare pentru satisfacerea unor nevoi interne ale majorității membrilor grupului ori ale unora dintre aceștia care sunt percepuți ca fiind realmente într-o situație dificilă. Se pune, firesc, întrebarea legată de câți membri din grup trebuie să participe la acțiune pentru ca aceasta să fie calificată ca fiind de tip comunitar – doi, trei, majoritatea sau toți. Participarea integrală a grupului sau a majorității membrilor săi este un fenomen relativ rar, asociat mai degrabă cu situațiile de viață socială de tip tradițional sau cu calamități, crize. În grupurile sociale cu un grad redus de tradiționalism și în situații normale de viață, problema care se pune este cea a implicării unei părți a membrilor grupului. Câți anume nu contează. Important este ca ei să lucreze în folosul comunității și în mod voluntar sau cointerestat.

Alcázar și Wachtenheim (f.a.) arată că marea majoritate a studiilor asupra participării comunitare nu fac prea multe diferențieri între tipurile de participare în funcție de tipul proiectelor, caracteristicile comunității sau nivelul capitalului uman al participanților. Ei arată că majoritatea susțin că „un nivel cât mai mare al participării comunitare pare să fie întotdeauna un lucru pozitiv”. Deși această ultimă afirmație este cvasiadevărată, putem arăta că o serie de factori influențează negativ/pozitiv dezvoltarea proiectelor comunitare. Voicu și colaboratorii săi (2002) arată că în comunitățile rurale românești participarea este influențată cel puțin de nivelul de informare a membrilor comunității (informații cu privire la condițiile finanțării proiectului, dar și la succesul înregistrat de alte comunități), încrederea în instituțiile publice locale și transparența acestora (Consiliul Local), nivelul de dezvoltare a societății civile (prezența unui ONG în localitate) și tipul de proiect (proiectele de tip AGV finanțate de FRDS au cea mai mică susținere și participare locală). Cătălin Zamfir (2000a) trece în revistă o serie de elemente necesare dezvoltării unor programe de combatere a sărăciei la nivel comunitar care pot determina și stimularea participării comunitare :

- utilizarea potențialului autorităților locale ;
- creșterea încrederii populației în autoritățile locale și dezvoltarea capacității acesteia de a se adresa lor în vederea rezolvării problemelor cu care se confruntă ;
- încurajare și suport în vederea soluționării problemelor – abordare participativă.

De asemenea, în studiile lor, Alcázar și Wachtenheim (f.a.), dar și Sandu (2005, p. 33) identifică următorii factori care favorizează participarea :

- capacitatea comunității de a se autoorganiza are la bază stocul de capital social. Un stoc mare de capital social este generat și de o dezvoltare economică locală crescută, dar, la rândul lui, acesta poate stimula dezvoltarea economică. *În esență, efectul participării asupra succesului proiectului comunitar este cu atât mai puternic cu cât nivelul de dezvoltare economică locală e mai mare ;*
- costurile adiționale ale proiectului, legate de trainingul și implicarea adecvată ale membrilor comunității în derularea activităților proiectului (nu doar cunoștințe/informații/competențe și timp), nu sunt deloc de neglijat. *Astfel, efectul participării asupra succesului proiectului comunitar este cu atât mai puternic cu cât stocul de capital uman al participanților e mai mare<sup>6</sup> ;*
- o serie de proiecte de dezvoltare comunitară nu pot stimula participarea masivă a membrilor comunității, din cauza specificului lor. Unele proiecte produc beneficii de care profită doar o parte (mică) a comunității sau solicită stocuri mari de capital uman.

6. Pe de altă parte, un stoc prea mare de capital uman poate avea însă și efecte negative, total contrare, fie prin reducerea participării (dar nu neapărat și a efectului acesteia în asigurarea succesului proiectului) a celor cu stocuri mari de capital uman, fie prin descurajarea celorlalți membri ai comunității de a participa alături de ei.

*În esență, efectul participării asupra succesului proiectului comunitar depinde uneori, în mare măsură, de tipul proiectului.*

Se înțelege că până acum am vorbit despre participarea voluntară, presupunând că acela care participă este beneficiar al activității/proiectului comunitar. Nu întotdeauna participarea este însă voluntară, mai ales în condițiile în care acela care participă nu e beneficiar al activității/proiectului comunitar (Sandu, 2005, p. 32). Sandu (2005, p. 15) arată că putem vorbi de mai multe tipuri de participare, în funcție de motivația pentru implicare : „motivație voluntară”, „forțată”, „cointeresată” sau „altruistă”, aceste motivații putând fi asociate cu „tradiția, valorile, sentimentele sau raționalitatea raporturilor dintre scopuri și mijloace” (p. 16). Aceste tipuri de motivație generează patru tipuri de participare : participare dezinteresată/altruistă, prin cointeresare, grupală și forțată (Sandu, 2005, p. 15, schema 1).

Așa cum am arătat anterior, fondurile sociale condiționează finanțarea proiectelor comunitare de asigurarea participării comunitare și de contribuția cu resurse proprii (cotă-parte) la dezvoltarea proiectului. Voi lua aici exemplul FRDS, care acordă finanțare și asistență tehnică pentru două categorii de proiecte – pentru mai multe detalii, vezi [http : // www.frds.ro/index\(romana\)/applicants/MINE\\_Tip.html](http://www.frds.ro/index(romana)/applicants/MINE_Tip.html) :

- a) proiecte de dezvoltare socială pentru comunități rurale sărace și grupuri dezavantajate :
- Mica Infrastructură Rurală (MIR), care vizează întreaga participare a satului și o contribuție de cel puțin 10% din suma cerută drept finanțare de la fond, această contribuție putând fi făcută în bani sau în natură ;
  - Activități Generatoare de Venituri (AGV), care nu mai urmăresc participarea întregii populații a satului, ci sunt propuse și administrate de un grup mic de beneficiari (minimum zece locuitori) organizați ca persoană juridică, constituit într-un grup productiv ; contribuția efectivă a membrilor este de 15% din suma cerută ;
  - Servicii Sociale comunitare (SS), unde cerința de participare este minimală, iar contribuția efectivă a membrilor e de doar 5% din suma cerută ;
  - proiecte privind activități ulterioare (*follow-up*) ;
- b) proiecte de dezvoltare socială pentru comunitățile miniere (pentru mai multe detalii, vezi și Manualul de operare al subcomponentei *Schema de dezvoltare socială pentru comunitățile miniere (SDSCM) din cadrul părții B : Atenuarea impactului social*, 2004, [http : //www.frds.ro/indexuri/applicants\\_MINE\(romana\).html](http://www.frds.ro/indexuri/applicants_MINE(romana).html)).

## **Ciclul de dezvoltare și implementare a unui proiect**

Această secțiune urmărește, pe de o parte, să sublinieze ciclul dezvoltării unui proiect susținut prin fonduri sociale, iar pe de altă parte, să furnizeze o schemă generală de realizare a unui proiect la nivel comunitar.

Având în vedere specificul fondurilor sociale – și anume focalizarea pe combaterea sărăciei –, proiectele dezvoltate cu sprijinul acestora urmăresc o serie de cicluri specifice. Rawlings și colaboratorii săi (2004) arată că stadiile de dezvoltare a unui proiect comunitar sunt : identificarea comunităților sărace ; promovarea programelor, informarea și identificarea nevoilor ; evaluarea propunerilor/aplicațiilor primite ; implementarea ; continuarea activităților după încheierea finanțării (*operations and maintenance*) ; monitorizarea și evaluarea :

- a) *identificarea comunităților sărace (poverty targeting)* se face, în general, pe baza unei grile de evaluare (respectarea unor criterii clare) sau a unor hărți ale sărăciei pentru a direcționa investițiile către comunitățile sărace. De exemplu, FRDS folosește o grilă de

- evaluare formată din opt criterii după ce inițial a fost folosită o grilă cu zece criterii, o comunitate fiind eligibilă pentru finanțare dacă îndeplinește cel puțin trei (patru) dintre cele opt (zece) criterii. Sandu (2001) face o analiză a acestor criterii, subliniind relevanța lor, dar arătând și principalele limite ale acestora, mai ales cele legate de slaba diferențiere a comunităților în funcție de așezarea geografică și forma de relief, variația materialelor de construcție (munte/câmpie) și a locuințelor și gradul diferit de electrificare de la câmpie la munte. O altă limită a grilei FRDS, subliniată de Dumitru Sandu, este dată de faptul că scopul urmărit de aceasta – sărăcia comunitară – nu se suprapune sărăciei la nivel de gospodărie. În ciuda acestor limite, focalizarea programelor FRDS este cel puțin satisfăcătoare, dovedind că grila utilizată e funcțională (Voicu *et al.*, 2002). De asemenea, în România au fost create două instrumente foarte utile pentru identificarea sărăciei la nivel comunitar : *indicele de dezvoltare a satului DEVSAT*, elaborat de Dumitru Sandu (2004), și *harta sărăciei în România*, elaborat de o echipă coordonată de Lucian Pop (2003) ;
- b) *promovarea programelor, informarea și identificarea nevoilor (promotion and needs identification)* au în vedere faptul că fondurile sociale nu fac o preselecție a comunităților, ci doar realizează o informare adecvată despre structura programului și condițiile de eligibilitate, comunitățile interesate în obținerea unor fonduri pentru proiecte comunitare urmând să completeze formularele de aplicație. În România, FRDS a realizat campanii de informare în mass-media (radio și presa scrisă), prin facilitatori, ONG-uri și prin intermediul consiliilor județene care diseminau aceste informații, în general, la întâlnirile lunare ale autorităților județene cu cele locale ;
  - c) *evaluarea propunerilor/aplicațiilor primite* se face în două faze, și anume o evaluare de birou (evaluarea aplicației și a validității documentelor ce o însoțesc) și o evaluare în teren. În mod specific, evaluarea urmărește să surprindă relevanța, fezabilitatea și eficiența proiectului (analiză cost-beneficiu), impactul social, aranjamentele instituționale, contribuția beneficiarilor și sustenabilitatea proiectului ;
  - d) *implementarea* se realizează prin angajarea unor contracte (licitații) cu terți (firme private, ONG-uri) sub supravegherea directă a comunității și a unității de coordonare a proiectului. În multe situații, pentru a evita risipa de resurse, dar și fraudă, transferurile de fonduri se fac direct către terții care realizează diferitele activități. Pe perioada desfășurării activităților, există supervizori locali care se asigură de buna desfășurare a lucrărilor (mai ales sub aspect calitativ), lucrările/implementarea fiind, de asemenea, supervizată de personal specializat din partea FS (ca agenție finanțatoare) ;
  - e) *continuarea activităților după încheierea finanțării (operations and maintenance)* – fondurile sociale, în general, încearcă să dezvolte diferite modalități și aranjamente instituționale de a se asigura de continuare a activităților după finalizarea investiției inițiale ;
  - f) *monitorizare și evaluare* – fondurile sociale utilizează metode complexe de evaluare și monitorizare a performanțelor în alocarea resurselor și implementarea proiectului, dar și în alte domenii. Cele mai obișnuite forme de evaluare se referă la cele realizate de beneficiarii proiectului și auditul tehnic și financiar. Evaluarea realizată de beneficiari urmărește aspectele calitative ale proiectului (impactul proiectului, inclusiv cu referire la relațiile fond social – comunitate – autorități locale).

Într-o analiză complexă privind sărăcia comunitară în România și programele de combatere a sărăciei la nivel comunitar, Cătălin Zamfir (2000b) prezintă o schemă generală privind *managementul programelor/proiectelor* de combatere a sărăciei la nivel comunitar și *evaluarea programelor* anti-sărăcie comunitare. În acest sens, Cătălin Zamfir (2000b, p. 298) arată că proiectele comunitare pot : a) „să fie inițiate de autoritățile locale ; b) să fie adresate unor probleme generale comunității sau problemelor unor segmente comunitare ; c) să implice interese comune sau posibile conflicte de interese”.

Principiile generale de acțiune, în general, dar și în cazul particular al dezvoltării unor proiecte comunitare, urmăresc (C. Zamfir, 2000b, pp. 299-300):

- identificarea problemelor/obiectivelor ;
- identificarea soluțiilor posibile și evaluarea acestora ;
- crearea unor capacități comunitare ;
- asimilarea proiectului de către autoritățile locale și de alți actori sociali ;
- asigurarea transparenței, a participării și a feedbackului.

Ciclul/Fazele de dezvoltare a proiectului avute în vedere de Cătălin Zamfir sunt (2000b, pp. 300-301): 1. documentarea preliminară asupra comunității ; 2. contacte preliminare cu comunitatea ; 3. decizia de a continua sau de a sista programul ; 4. identificarea problemelor ; 5. decizia de a începe derularea proiectului ; 6. realizarea proiectului, care cuprinde trei faze : 6.1. desemnarea echipei de coordonare a proiectului ; 6.2. realizarea proiectului – a) selectarea obiectivului ; b) identificarea resurselor ; c) elaborarea în detaliu a proiectului ; 6.3. obținerea angajamentului față de proiect din partea comunității și a finanțatorilor externi ; 7. implementarea proiectului.

Evaluarea rezultatelor proiectului, deși nu este în mod necesar un punct-terminus, reprezintă o etapă crucială. Cătălin Zamfir (2000b, pp. 302-303) arată că evaluarea trebuie făcută din *perspective* multiple: a) cea a beneficiarului direct ; b) cea a autorităților publice locale, responsabile pentru bunăstarea comunității ; c) cea a agentului extern/a finanțatorului.

În procesul de evaluare a proiectului/programului (comunitar), nu mai puțin importante sunt criteriile de evaluare, împărțite de Cătălin Zamfir în două categorii: 1) criteriul produsului finit – care conține: a) criterii intermediare/de mijloc ; b) criterii finale ; 2) criterii de creștere a capacității.

O modalitate complementară de analiză a proiectului din perspectiva evaluării este aceea de a vedea evaluarea ca pe un proces, și anume, așa cum o denumesc Cătălin Zamfir, „evaluarea stadială”: a) evaluarea continuă/neîntreruptă ; b) evaluarea pe termen mediu, după parcurgerea fiecărui stadiu ; c) evaluarea finală ; d) evaluarea ulterioară.

Nu în ultimul rând, Cătălin Zamfir arată că un rol extrem de important îl deține *circulara/răspândirea informațiilor privind rezultatele evaluării* între actorii participanți în proiect.

## Concluzii și recomandări

Indiscutabil, fondurile sociale reprezintă instrumente importante în combaterea sărăciei comunitare și stimularea dezvoltării sociale prin finanțarea și promovarea dezvoltării (comunitare) prin proiecte. Așa cum am văzut, există fondurile sociale create în scopul de a interveni în situații critice, de urgență, focalizându-se pe susținerea dezvoltării unor proiecte comunitare care să ducă la ameliorarea rapidă a sărăciei pentru grupurile sociale și comunitățile cronic defavorizate. Există, de asemenea, fondurile sociale ale căror obiective vizează dezvoltarea socială în ansamblul ei, prin promovarea și susținerea la nivel comunitar a unor proiecte ce nu mai vizează combaterea sărăciei, ci dezvoltarea capitalului social și abilitarea actorilor locali (*empowerment*).

Eficacitatea intervenției acestor fondurile sociale, mai ales în cadrul programelor de ameliorare a sărăciei comunitare, a fost dovedită în foarte multe situații, însă în unele



cazuri, mai ales atunci când fondurile sociale sunt la începutul activității lor, eficiența, focalizarea și sustenabilitatea lor sunt periclitate.

Fondurile sociale, prin proiectele comunitare pe care le susțin, contribuie masiv la construirea și abilitarea comunității locale, la incluziunea socială a grupurilor defavorizate, la dezvoltarea capitalului social și a celui uman, precum și la crearea unor premise pentru dezvoltarea anumitor capacități economice locale care pot asigura o dezvoltare locală sustenabilă. Stimulate și de procesul de descentralizare, proiectele dezvoltate cu sprijinul fondurilor sociale sunt „însușite” de comunitate, determinând trecerea de la proiecte de combatere a sărăciei la proiecte de dezvoltare socială.

Într-o amplă analiză a rolurilor fondurilor sociale și a posibilităților acestora de a îmbunătăți situația celor săraci, rezultată în urma seminarului internațional organizat de Banca Mondială în 1997 (Bigio, 1997, p. 6), se arată că trei direcții de acțiune (recomandări) sunt fundamentale. Urmărind aceste recomandări și pe baza celor descrise în acest studiu, putem arăta că :

- a) fondurile sociale trebuie să se integreze mai bine și să aibă un rol mult mai bine definit în cadrul politicilor macroeconomice naționale și al strategiilor de reducere a sărăciei structurale. În mod explicit, fondurile sociale pot juca un rol activ în persuadarea obținerii unui sprijin politic mai amplu privind includerea unor obiective ce ținesc spre o mai mare echitate socială în cadrul dezvoltării politicilor de creștere economică. De asemenea, fondurile sociale nu trebuie să creeze așteptări nejustificate referitor la posibilitățile lor de a influența masiv diminuarea sărăciei structurale și nici să nu se suprapună altor programe sociale naționale, ci doar să reprezinte unul dintre instrumentele sistemului de securitate socială care încearcă să îmbunătățească situația grupurilor sociale/comunităților cronic defavorizate ;
- b) fondurile sociale trebuie să acorde o mai mare atenție dezvoltării unor comunități sustenabile, să promoveze dezvoltarea societății civile și a organizațiilor locale, cu accent pe creșterea capacității acestora de intervenție independentă. În îndeplinirea unor astfel de obiective, flexibilitatea fondurilor sociale și gradul lor de adaptare la nevoile specifice locale (care nu sunt statice, ci dinamice) reprezintă elemente fundamentale. Asigurarea sustenabilității în dezvoltarea comunităților nu poate fi realizată în lipsa unor programe privind îmbunătățirea capitalului uman al comunității (prin activități de calificare și recalificare profesională, de dobândire a diferitor cunoștințe și deprinderi), ca și a celui economic (acces la credite pentru dezvoltarea inițiativei antreprenoriale, înființarea unor microîntreprinderi și locuri de muncă). Îmbunătățirea capitalului social (vezi capitolul din această carte „Dezvoltare socială neconvențională : despre capitalul social”, elaborat de Bogdan Voicu) al comunității reprezintă, de asemenea, un element-cheie în asigurarea sustenabilității comunității, mai ales prin implicarea oamenilor și a ONG-urilor/asociațiilor/grupurilor locale în configurarea proiectelor locale și în activități de training, și nu doar în implementarea și execuția lor ;
- c) fondurile sociale trebuie să-și promoveze în mod sistematic inovațiile, principiile de funcționare și tehnicile în cadrul sectorului public. Mai ales în condițiile înregistrării unor importante succese regionale și locale exemplare (*best practices*), fondurile sociale trebuie să-și prezinte schemele de intervenție și management către organismele publice naționale/regionale. În analiza lor asupra FRDS, Voicu și colaboratorii săi (2002) au arătat că multe dintre comunitățile care nu au aplicat într-o primă fază la FRDS, dar care au auzit că o serie de comunități învecinate au aplicat și au obținut finanțare FRDS pentru implementarea unor proiecte (în general, de refacere/îmbunătățire/creare a infrastructurii – proiecte MIR) au fost „contaminate” aplicând (cu succes) în runda



imediat următoare de finanțare FRDS (așa-numitul „efect de contagiune”). Promovarea unor politici și programe participative în dezvoltarea comunitară presupune nu doar implicarea beneficiarilor, ci și atragerea organismelor publice locale/regionale și naționale.

Pornind de la aceste recomandări, putem adăuga că fondurile sociale trebuie să încurajeze descentralizarea și să contribuie la construirea și cimentarea parteneriatului comunitar (autorități locale, sectorul privat și comunitate). Pe baza unor astfel de inițiative și realizări, fondurile sociale, în parteneriat cu ceilalți actori sociali, pot aborda sărăcia comunitară de o manieră mai comprehensivă, prin mutarea accentului inițial de pe realizarea (exclusivă) a unor proiecte de infrastructură pe furnizarea unor servicii sociale și, mai ales, crearea unor oportunități economice prin orientarea proiectelor locale către dezvoltarea unor activități economice/productive (de la „suport/suținere” la „autosuficiență/independentă”). De asemenea, se impune o mai mare eficiență în utilizarea fondurilor (un mai bun raport costuri/beneficii) prin identificarea cu acuratețe a relevanței proiectului, stimularea unui mai bun management al proiectului, precum și dezvoltarea și îmbunătățirea instrumentelor de măsurare a impactului. În acest sens, Goovaerts (2003) susține chiar ideea ca orice proiect comunitar finanțat prin fonduri sociale (și, în mod extins, orice program social guvernamental) să aibă obligatoriu o componentă privind crearea unor locuri de muncă și activități generatoare de venit, incluzând dimensiunea „gen” și orice alte dimensiuni, în funcție de caracteristicile zonale (cum ar fi dimensiunea „etnică”), pentru promovarea incluziunii sociale a persoanelor/grupurilor defavorizate/marginalizate. În fine, orientarea acestor programe și proiecte comunitare trebuie să fie suportivă, însă de neinterferență, nesuprapunere și neinfluențare (nefundamentată) a deciziilor locale, ce ar putea duce la un efect contrar, și anume creșterea gradului de dependență a comunității locale, iar programele sociale naționale ar putea deveni redundante. Am putea concluziona că politica fondurilor sociale ar putea fi privită ca una de tipul „morcovul și bățul”. Este cert însă faptul că fondurile sociale ajung să acționeze foarte bine abia în momentul când se maturizează, iar pentru aceasta e nevoie uneori de o perioadă mai lungă de timp, în funcție de contextul în care evoluează.

## Bibliografie

- Alcázar, Lorena ; Wachtenheim, Erik, f.a., *Determinants of Success of Social Fund Projects : The Case of FONCODES*, World Bank.
- Alton, G., 1999, *Social Funds Performance : A Review*, World Bank Social Protection Department, Human Development Network, Washington, DC.
- Batkin, Andrew, 2001, „Social Funds : Theoretical Background”, *Social Protection in Asia and the Pacific*, Asian Development Bank.
- Bigio, Anthony G., 1997, „Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions”, proceedings from *The International Workshop on Social Funds* organized by The World Bank, 27-30 mai, Washington DC.
- Carvalho, Sonya, 1994, *Social Funds Guidelines for Design and Implementation*, World Bank, Human Resources Development and Operations Policy, working papers.
- Faguet, Jean-Paul, 2005, *Social Funds and Decentralization : Optimal Institutional Design*, Development Studies Institute, working paper series, Londra.
- Goovaerts, Piet, 2003, „Experiences with Social Investment Funds”, lucrare prezentată în cadrul *UN-Expert Working Group Meeting on Social Funds and Poverty Reduction*, New York, 15-16 octombrie.

- Jorgensen, Steen Lau ; Van Domelen, Julie, 2000, „Helping the Poor Manage Risk Better : The Role of Social Funds”, în Nora Lustig (coord.), *Shielding the Poor : Social Protection in the Developing World*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Lustig, Nora, 2000, „Three-pillar framework of poverty alleviation”, în Antony Levine (coord.), *Social Funds : Accomplishments and Aspirations, Proceedings of the Second International Conference on Social Funds, June 5-7*, World Bank.
- Narayan, Deepa ; Ebbe, Katrinka, 1997, *Design of Social Funds : Participation, Demand Orientation and Local Organizational Capacity*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC.
- Owen, Daniel ; Van Domelen, Julie, 1998, *Getting an Earful : A Review of Beneficiary Assessments of Social Funds*, Social Protection Team, Human Development Network, World Bank.
- Pop, Lucian (coord.), 2003, *Harta sărăciei în România. Metodologia utilizată și prezentarea rezultatelor*, aport elaborat la cererea Comisiei Naționale Anti-Sărăcie și Promovarea Incluziunii Sociale de către Universitatea din București și Institutul Național de Statistică, București.
- Rawlings, Laura B. ; Sherburne-Benz, Lynne ; Van Domelen, Julie, 2004, *Evaluating Social Funds : A Cross-Country Analysis of Community Investments*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Sandu, Dumitru, 2001, „Cum ajungi într-un sat sărac : drumul sociologic”, *Sociologie Românească*, 1-4, București.
- Sandu, Dumitru, 2004, „Disparități sociale în dezvoltarea satelor”, *Raportul dezvoltării umane, România*, UNDP.
- Sandu, Dumitru, 2005, *Dezvoltare comunitară. Cercetare, practică, ideologie*, Editura Polirom. Iași.
- Sandu, Dumitru ; Pascal, Despina ; Sandi, Ana-Maria ; Vladu, Cristina, 1998, „Building Social Capital by Social Funds in Transition Societies”, lucrare prezentată la *Regional Conference on SIFs in Transition Economies*, Erevan, 9-12 noiembrie.
- Voicu, Bogdan ; Dan, Adrian ; Voicu, Mălina ; Șerban, Monica, 2002, *Assessing the causes of country disparities in RSDF projects proposals : A Report to Romanian Social Development Fund*, București, 10 ianuarie.
- Zamfir, Cătălin, 2000a, „Elemente pentru o strategie anti-sărăcie în România”, în E. Zamfir (coord.), *Strategii anti-sărăcie și dezvoltare comunitară*, Editura Expert, București.
- Zamfir, Cătălin, 2000b, „Programe de combatere a sărăciei la nivel comunitar”, în E. Zamfir (coord.), *Strategii anti-sărăcie și dezvoltare comunitară*, Editura Expert, București.
- Zamfir, Elena, 2000, „Dezvoltarea comunitară – sursă a bunăstării sociale”, în E. Zamfir (coord.), *Strategii anti-sărăcie și dezvoltare comunitară*, Editura Expert, București.
- \*\*\* *The World Bank and Social Funds*, <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/0/912775EDFEC3102C85256BBA0065558D?OpenDocument>.
- \*\*\* *World Development Report 2000*, Oxford University Press, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

# Lideri, participanți și pasivi: resurse individuale pentru participare comunitară<sup>1</sup>

Adrian Hatos

## Introducere. Obiective

În ultimele decenii am fost martorii sporirii interesului pentru rezolvarea problemelor comunitare prin acțiune colectivă sau prin participarea beneficiarilor la evaluarea nevoilor și la planificarea, gestiunea și implementarea acțiunilor de acoperire a necesităților colective. Chiar dacă este un rezultat indirect al retragerii statului bunăstării și poate fi, astfel, suspectată ca fiind purtătoare a unui program neoliberal ascuns, dezvoltarea participativă are, dincolo de soluționarea crizelor, efecte benefice care o fac extrem de interesantă pentru problematica dezvoltării sociale: capacitatea indivizilor și a familiilor beneficiare, sporirea caracterului democratic al guvernării prin participarea cetățenilor la aceasta și o evidentă economie de resurse publice.

Literatura internațională dedicată participării în diversele ei fațete a stabilit ca un fapt evident handicapul țărilor foste comuniste în ceea ce privește resursele de activism. Din acest punct de vedere, perspectivele dezvoltării comunitare participative în România sunt considerate a fi slabe, ceea ce poate justifica apelul preponderent la programe administrate central sau la un apel excesiv la experți din afara comunităților pentru planificarea acțiunilor de dezvoltare. Îmi propun, în primul rând, să arăt că, beneficiind de o bună conceptualizare, participarea se dovedește mai puțin o resursă rară în România. Aceasta trebuie însă căutată în alte sfere ale existenței sociale decât cele propuse în literatura convențională și valorificată prin măsuri instituționale specifice. Studiul meu va începe prin conceptualizarea participării ca implicare în acțiunea colectivă și prin sublinierea importanței distincției dintre *leadership* și activism. Incluzând problema participării în câmpul conceptual al acțiunii colective, am realizat o sinteză a rezultatelor teoretice care reflectă rezultate din domenii aparent eterogene, precum participarea politică, mișcările sociale sau participarea voluntară. Pentru a căuta factorii culturali și factuali asociați participării sau neparticipării la rezolvarea prin acțiune colectivă a problemelor comunitare, am realizat 28 de interviuri cu actori implicați în diverse măsuri în viața a zece scări de bloc din Oradea. Cu ajutorul acestor date, am testat câteva dintre modelele expuse în secțiunea teoretică și am construit un model al participării în inițiative de acțiune colectivă, toate țintele fiind urmărite în contextul colectivităților urbane din România.

---

1. Studiul a fost realizat în perioada 2004-2005, când am fost bursier al Colegiului Noua Europă.

## Participarea: dimensiuni conceptuale și teorie

### Participare și acțiune colectivă

În ultimele decenii s-au dezvoltat mai multe direcții de cercetare dedicate participării care au reușit să producă rezultate interesante chiar fără a comunica prea mult între ele. O direcție este produsă de bogata investigație teoretică și empirică a participării și socializării politice, alta e preocuparea mai recentă, dar la fel de productivă față de participarea în organizații voluntare, a treia orientare este cercetarea și teoretizarea din ultimele două decenii despre mișcările sociale, iar ultima e reprezentată de eforturile din ultimii 20 de ani dedicate implicării comunitare sau participării comunitare, mai ales printre cei implicați în dezvoltare comunitară și specialiștii în tematica dezvoltării. Acestor domenii de cercetare li se pot adăuga contribuțiile aduse de dezbaterile pe tema „capitalului social” care au subliniat centralitatea problematicii bunurilor publice pentru științele sociale și au marcat, mai mult decât orice altă direcție de reflecție pe aceste probleme, importanța variabilelor culturale și sociologice pentru explicarea fenomenelor economice și instituționale de bază.

În toate orientările menționate, accentul studiului este pus pe indivizi care se angajează voluntar în rezolvarea problemelor colective, la diferite niveluri, mai mult sau mai puțin instituționalizate, mai vaste ori mai restrânse. Folosind alți termeni, în teoretizările menționate mai sus – participare politică, apartenență asociativă sau implicare comunitară – problema comună este cea a implicării voluntare a indivizilor în furnizarea a ceea ce economiștii numesc bunuri publice. Printr-o astfel de abordare, putem încadra problematica generală a participării în matricea conceptuală a acțiunii colective. Problema fundamentală a acțiunii colective, așa cum a fost ea formulată inițial de Olson (1966), este realizarea unui nivel satisfăcător de participare în furnizarea bunului public, admitând că motivațiile pentru defectiune (*free riding*) sunt serioase. Cu alte cuvinte, problema constă în a motiva un număr suficient de mare de indivizi să contribuie la bunul comun, în ciuda interesului lor de a nu participa.

### *Leadership vs activism*

În concepțiile utopice ale acțiunii comunitare, acțiunea colectivă este rezultatul investițiilor unor resurse similare ca formă și cantitate din partea membrilor. Chiar și lucrări mai recente, cum sunt cele ale lui Ostrom (1990 ; Ostrom, Ahn, 2001), despre instituțiile de acțiune colectivă și despre impactul capitalului social asupra succesului și eșecului acțiunii colective, abordează rar tema liderilor. Acțiunea colectivă este, de fapt, adesea, un proces eterogen din punctul de vedere al inputurilor individuale și al formei în care este realizată contribuția. Un element comun în situații de acțiune colectivă este distincția dintre *leadership* și simpla participare. În abordarea mea, susțin necesitatea distincției dintre aceste două roluri. Cei care îndeplinesc roluri de lideri sunt capabili să modifice motivațiile membrilor comunității, pe de o parte, și sunt ei înșiși beneficiarii unor recompense specifice, pe de altă parte.

Oliver, Marwell și Teixeira (1985) au admis importanța celor ce se implică inițial în furnizarea bunului colectiv, care pot crea o „masă critică” ce modifică funcția de utilitate a participării pentru contributorii ulteriori. În același fel, Elster (1989) depășește aparenta iraționalitate a celor care contribuie la început, cei ce creează masa critică, atribuind participarea acestora unei raționalități de tip axiologic.

O excepție în acest domeniu de cercetare este lucrarea lui Samuel Popkin despre „țăranul rațional” (1977). Analizând organizațiile țărănești anticoloniale din Vietnam, Popkin recunoaște importanța liderilor pentru succesul acestora. El definește persoana ce organizează o acțiune colectivă „antreprenor politic” și îi definește rolul ca fiind persoana „care este dispusă să investească timp și resurse pentru a coordona investiția altora în producerea bunurilor colective” (Popkin, 1977, p. 190). Potrivit lui Popkin, principala sarcină a liderului e aceea de a modifica structura recompenselor percepută de cei a căror contribuție este așteptată sau, altfel spus, de a modifica așteptările indivizilor legate de eficiența contribuției personale și de posibilitatea de a beneficia de pe urma participării.

Din acest punct de vedere, analiștii mișcărilor sociale au recunoscut, de obicei, importanța liderilor ca organizatori (McAdam, McCarthy, Zald, 1988) și au făcut distincție între trei tipuri de participanți ai mișcărilor : lideri (sau elite), membri și aderenți. Folosind limbajul teoriilor mișcărilor sociale, liderii sunt cei care au o contribuție importantă la procesele de atribuire colectivă și la organizarea acțiunii colective (McAdam, McCarthy, Zald, 1988). În plus, liderii extrag beneficii adiționale din participare. Cele mai importante sunt prestigiul și respectabilitatea pe care le aduce conducerea unei inițiative colective, laolaltă cu întărirea poziției în rețeaua socială.

Cunoașterea surselor *leadership*-ului în organizațiile comunitare nu este foarte bine așezată. Popkin observase în cercetarea sa etnografică din Vietnam că, pentru ca liderii să fie eficienți, aceștia trebuie aleși dintre membri cei mai capabili și mai credibili. Aceste caracteristici sunt asociate cu poziții centrale în structura de rețea a comunității, care evocă prestigiul și competențele cele mai înalte (McAdam, McCarthy, Zald, 1988).

În concluzie, distincția dintre lideri și ceilalți participanți este necesară. Liderii sunt primii care se implică, îi determină pe ceilalți să perceapă situația în moduri ce stimulează acțiunea, sunt capabili să organizeze acțiunea și, în același timp, au beneficii mai mari de pe urma acțiunii, inclusiv un prestigiu final mai mare. Este de așteptat ca liderii să se recruteze dintre persoanele cu pozițiile cele mai centrale din structura de rețea a comunității.

Construirea unui model teoretic al participării în acțiunea colectivă care ține cont de distincția dintre lideri și activiști simpli nu este o sarcină ușoară, mai ales că literatura actuală ignoră, de obicei, specificitățile celor două categorii de actori. Secțiunea care urmează va încerca o trecere în revistă a literaturii despre participarea în acțiune colectivă.

## **Teoretizarea participării. Cine se implică?**

Diversele teorii care au fost dezvoltate în câmpul eterogen al cercetării despre participare au dezvoltat patru mari categorii de variabile ce sunt legate direct de implicarea individuală în acțiunea colectivă : condițiile psihologice, factorii culturali, caracteristicile microstructurale ale colectivităților și resursele disponibile pentru participare, pe care le voi dezvolta pe scurt.

### **Teorii psihologice**

Unele abordări ale mișcărilor sociale au propus explicații ale activismului care sunt reductibile la stări psihologice sau la trăsături de personalitate ale individului. McCarthy, McAdam și Zald (1988) enumeră autoritarismul, dorința de consistență cognitivă și deprivarea relativă. A fost utilizat pentru explicarea mișcărilor studențești chiar și un

conflict oedipian dintre activiștii bărbați și tații lor. Deși neplauzibilă, o astfel de interpretare freudiană ar putea fi atașată datelor românești din studiul Re-ETGACE, în care, contrar așteptărilor, au fost remarcabile amintirile negative despre părinți ale unora dintre subiecți (Re-ETGACE, 2004).

Mai recent, conceptul de *mânie* a căpătat o anumită notorietate în studiul mișcărilor, ca fiind principalul motiv din spatele implicării în mișcările de protest (Kemper, 1978 ; Ost, 2004).

Mai apropiate de teoriile deprivării relative sunt teoriile care explică implicarea în mișcările sociale prin nemulțumirea de status (Lipset, Raab, 1978) și inconsistența de status (Lenski, 1956). Evidențele empirice care ar susține aceste teorii sunt fragile (Wood, Hughes, 1984), cu toată constanța încercărilor de a explica activismul din diferite domenii, mai ales în domeniul politic și în mișcări sociale, prin variabile legate de status.

Un alt factor psihologic mai puțin studiat, dar la fel de semnificativ este orientarea latentă către activismul social, la care fac trimitere totuși unele lucrări (de exemplu, Brady, Verba, Shlozman, 1995). Simțul comun și prudența metodologică sugerează posibilitatea existenței unui factor latent, de natură psihologică, ce poate fi identificat ca o predispoziție înaltă pentru implicarea în acțiunea colectivă, fie prin suportarea costurilor, fie prin conducerea acesteia. Acest factor se presupune a fi o variabilă reziduală, care ar lămuri partea rămasă neexplicată de restul modelelor teoretice, sau o a treia variabilă, ce dă seamă de relațiile dintre alte caracteristici în studiile nonexperimentale, care sunt predominante în acest domeniu de cercetare.

Factorii psihosociologici sunt relevanți în multe modele, ca mediatori între variabilele socioculturale și implicare. Un astfel de factor important e sentimentul eficacității sinelui (*self-efficacy*), un concept dezvoltat de Bandura (1995), care este într-o relație de cauzare reciprocă cu implicarea actuală și reușită.

## Perspectiva culturală

În ultimele câteva decenii câteva lucrări importante au încercat să identifice specificitățile culturale care conduc la un stil de viață participativ sau îl împiedică. O astfel de lucrare este bine cunoscuta *Cultură civică* a lui Almond și Verba (1993), care distinge între culturi civice participative, dependente și parohiale. Au fost câteva încercări de conceptualizare a sistemelor de credințe, norme, valori și atitudini care determină participarea, mai ales cu referire la domeniile politicii sau ale societății civile. Alexander și Smith (1993) vorbesc despre religie civilă, care este, se presupune, o precondiție a democrației, Bellah și Hammond (1980) se referă la solicitările pentru implicare civică, definite ca „limbaje secundare ale responsabilității sociale” în calitate de practici de angajament pentru bunul public. Alții, precum Inglehard (1990), consideră cultura civică un câmp autonom care explică, printre alte lucruri, disponibilitatea de a contribui la producerea bunului public.

Depășind dezbaterile privind statutul ontologic al culturii, majoritatea savanților recunosc că participarea poate fi rezultatul conformării la norme sociale sau seturi de obligații colective (Hechter, 1987). Participarea la acțiunea colectivă ca rezultat al presiunii normative este recunoscută și de Calhoun (1991) și Elster (1989), care se plasează pe poziții paradigmatiche opuse.

Palmaresul metodologic al culturalismului este însă puțin convingător : a fost acuzat de idealism sau de exces de metafizică (Alexander, Smith, 1993), iar rezultatele empirice au subliniat mai degrabă contradicțiile dintre atitudini și comportamente sau incapacitatea de a stabili ordinea cauzării între acestea (McAdam, McCarthy, Zald, 1988).



S-a remarcat adesea că participarea socială – indiferent dacă este politică sau voluntară – e mai puternică printre membri clasei mijlocii. Studii precum cele ale lui McClelland (1976) sau Bourdieu (1984) atribuie clasei mijlocii anumite înzestrări culturale care le stimulează participarea – fie un plus de ambiție, de orientare către realizare, autonomie și activism, fie un subconștient de clasă denumit *habitus* care descrie conexiunile invizibile dintre pozițiile de clasă și alegerile individuale. Aceste teorii sugerează că resursele pentru participare, fiind însușite prin socializare, sunt dependente de originea socială. Analizând empiric aceste relații, Beck și Jennings (1982) afirmă că participarea este transmisă de la o generație la alta nu prin procese simple de socializare, ci prin transmiterea statusului în care școlile joacă rolul de reproducători ai statului social.

## Efecte de rețea

Cercetările dedicate acțiunii colective au stabilit impactul structurii de rețea a comunităților asupra participării. Potrivit unor studii (McAdam, McCarthy, Zald, 1988), oamenii participă mai puțin din motive atitudinale sau psihologice și mai des datorită faptului că poziția lor structurală în lume facilitează sau împiedică implicarea. Astfel, unul dintre predictorii cei mai importanți ai participării constă în situația de a fi în legătură cu un participant. McAdam, în celebrul său studiu despre participarea în mișcarea Freedom Summer (1986), a descoperit că persoanele care au participat la mișcare până la finalul acesteia prezentau o probabilitate de două ori mai mare de a deține legături puternice cu ceilalți participanți decât cei ce s-au retras mai devreme. În același timp, rețelele interpersonale dense măresc audiența unei invitații la participare și scad incertitudinea cu privire la mobilizare (McAdam, Paulsen, 1993), rezultat valabil și în vecinătăți sau în organizații, care furnizează rețelele necesare. Pe aceeași linie, Kim și Bearman (1997) au concluzionat că interesul actorilor pentru producerea bunului colectiv sporește dacă sunt conectați la actori cu interes mare care contribuie și ei, la rândul lor. În consecință, acțiunea colectivă se produce doar dacă există o corelație pozitivă între interesul pentru realizarea acțiunii colective și putere sau centralitatea în rețea.

Urmând literatura, mă aștept ca liderii și participanții să fie dintre persoanele care au pozițiile centrale în rețelele din vecinătate. Un indicator indirect al poziției în rețea poate fi durata apartenenței la rețea. Potrivit aceste logici, densitatea de rețea din scară este dependentă de mobilitatea rezidențială, astfel încât mă aștept să-i întâlnesc printre locatarii cel mai puțin activi pe cei care au cea mai scurtă istorie comună cu a colectivității.

## Resurse și activism

Încă din anii '70 și '80 s-a remarcat faptul că participarea politică este mai intensă pentru persoanele aparținând categoriilor cu un status socioeconomic înalt. Dincolo de impactul direct al disponibilității mai mari de timp și de bani, Brady, Verba și Schlozman (1995) au arătat că statusul social corelează cu „competențe civice”, care se referă la capacități comunicaționale și organizaționale acumulate de-a lungul vieții și care pot fi transferate între domenii diverse. Cei trei au arătat că aceste competențe sunt acumulate prin activitatea în biserici, organizații voluntare și la locurile de muncă, domenii care nu sunt, cu excepția bisericilor, indiferente la poziția socială a persoanei. Educația formală determină, la rândul ei, competențele civice în mod direct, prin sporirea capacității de înțelegere și de comunicare și indirect, prin asigurarea unei poziții de rețea mai bune (Nie, Junn, Stehlik-Barry, 1996).



Activismul transmite un *know-how* al participării, dar și o identitate de participant (Becker, 1963) pe care persoana caută ulterior să o manifeste (McAdam, McCarthy, Zald, 1988). Unul dintre aspectele puțin studiate ale participării în asociații voluntare în Europa Centrală și Răsăriteană este impactul apartenenței la organizațiile comuniste care gestionau resursele de activism ale societății. Howard (2003) arată că persoanele care s-au abținut să participe în uniuni de comuniști sau de tineri comuniști au rate de participare scăzute și în perioada postcomunistă. Aceasta poate fi urmarea înzestrării diferențiate cu competențe civice sau a unor identități participative neomogen distribuite. În fine, momentul din ciclul vieții poate determina participarea prin faptul că prioritățile și resursele pentru participare sunt diferite între tineri și vârstnici, între necăsătoriți și căsătoriți.

## Datele și metoda cercetării

Modelele la care am făcut referire în rândurile de mai sus au fost rareori testate în condițiile societăților postcomuniste. Acestea implică anumite circumstanțe speciale care incită la interogații specifice. În această perioadă se poate presupune apariția unei noi culturi politice, obiectiv formal, de altfel, al regimurilor comuniste. Impactul participării la obligatoriile organizației „voluntare” asupra competențelor și identităților civice a fost, de asemenea, puțin investigat. În plus, mutațiile sociale majore din perioada respectivă, dar și transformările radicale din ultimii 15 ani au afectat comunitățile în maniere care puteau altera resursele structurale pentru activism. Lipsa unor date longitudinale împiedică formularea unor răspunsuri finale la întrebări de acest fel. Studiul meu va aborda aceste chestiuni recunoscând limitele pe care metodologia le impune generalității rezultatelor.

Testarea modelelor participării în acțiune colectivă nu este o sarcină ușoară, precum reiese din imaginea fragmentată oferită de domeniul de cercetare. Am optat pentru o investigație calitativă în care am controlat cât mai multe dintre variabilele implicate. Am realizat 28 de interviuri biografice cu subiecți distribuiți în mod aproximativ egal în cele trei categorii analitice – lideri, activiști și membri pasivi, selectați din aceleași contexte de mobilizare alese ca unități de eșantionare, adică scara de bloc. Cei zece lideri au fost identificați în persoanele șefilor de scară aleși – cu excepția unui fost lider care acționa ca înlocuitor deoarece colectivitatea a blocat numirea unui conducător oficial. Pe membrii activi i-am ales aleatoriu din liste de persoane nominalizate de șeful de scară pentru participarea constantă și consistentă în acțiunile colective ale scării. Am aplicat aceeași procedură de selecție și pentru identificarea persoanelor pasive care au fost alese din liste conținând vecinii ce contribuie cel mai puțin la realizările scării.

## Scara – context de furnizare a bunului public

Famiiliile care sunt grupate în blocuri de apartamente fac față unor probleme comune, dincolo de cele individuale, probleme ce afectează calitatea vieții pentru fiecare, în diverse grade. Acoperișurile degradate, țevile sparte sau murdăria din spațiile comune pot fi rezolvate doar prin implicare colectivă, ceea ce înseamnă la nivel minimal contribuția la plata facturilor colective. Scările au și alte caracteristici care le fac atrăgătoare pentru studiile de genul de față: au granițele clare, care rezolvă una dintre preocupările formulate de Ostrom (Ostrom, Ahn, 2001) pentru astfel de instituții și dispun de regulamente formale care stimulează autoorganizarea și autogovernarea. Potrivit Legii nr. 114

din 1996 privind locuința, problemele vecinătăților sunt rezolvate în cadrul asociațiilor de locatari, care sunt constituite, în cazul blocurilor, din una sau mai multe scări. Fiecare scară își poate constitui propria asociație de locatari separându-se de o asociație mai largă. Asociația este văzută ca o instituție autonomă a democrației locale în care conducerea și procesul decizional sunt stabilite prin proceduri democratice.

Mai mult, problemele cărora trebuie să le facă față numeroasele scări de bloc din Oradea sunt similare, asigurând, din acest punct de vedere, un anumit grad de control al acestei variabile. Acestea se referă la zugrăvirea pereților scării, reparațiile la acoperiș, la subsol, la sistemul de canalizare sau instalarea interfonului. Originea lor trebuie căutată în vechimea construcțiilor – mai vechi de 20 de ani în cele mai multe cazuri – și în noile standarde de confort care au apărut odată cu modernizarea țării. Există, desigur, un anumit grad de specificitate referitor la problemele pe care fiecare scară trebuie să le rezolve, dar problema noastră aici este capacitatea comunităților de a le face față.

O problemă metodologică este determinată de compoziția socială care se poate presupune a fi eterogenă a scărilor de bloc. Într-adevăr, unele blocuri sunt locuite de oameni săraci, iar altele de familii prospere. Situația actuală reflectă o oarecare segregare rezidențială, existând diferențe între blocuri în ceea ce privește venitul mediu, stilul de viață și statusul social. Totuși, blocurile sunt mult mai puțin segregate decât alte tipuri de locuințe. Potrivit unor măsurători recente (Chipea, Hatos, Băltătescu, 2004), cele mai bogate familii locuiesc în casele situate în noile cartiere suburbane, în timp ce membrii păturilor celor mai sărace sunt localizați în casele situate în zona centrului istoric al orașului. Gospodăriile din blocurile de apartamente precum cele introduse în cercetare aparțin unei pături vaste și diverse de locuitori din clasele mijlocii și de jos.

## Rezultate

În contrast cu perspectiva pesimistă a unor colectivități atomizate, incapabile să depășească dilemele sociale, scările de bloc din Oradea în care am realizat cercetarea prezintă capacități consistente de rezolvare a problemelor comune și de producere a unei calități a vieții mai bune pentru membrii lor prin acțiune colectivă. În ultimii cinci ani, care au constituit perioada de referință în această cercetare, multe dintre scări s-au dotat, prin contribuția monetară și în muncă a membrilor, cu uși termopan și instalații de interfonie la intrare, au zugrăvit scările interioare și chiar au reușit să acopere acoperișurile cu țigle. În funcție de nevoile și prioritățile locale, s-au făcut și alte investiții colective, precum reparații la rețeaua de canalizare. Aceste realizări sporesc confortul celor care locuiesc în comun și reduc costul vieții, reprezentând, astfel, investiții valoroase.

Mai importante din acest punct de vedere sunt calitatea de bun public a tuturor realizărilor menționate mai sus și faptul că au fost obținute prin acțiune colectivă, fără control sau investiție din afară.

Datele mele arată că resursele colectivităților pentru depășirea dilemelor sociale nu sunt distribuite în mod egal. Două dintre cele zece scări investigate nu au raportat nici un bun colectiv realizat în ultimii cinci ani, iar alte două au reușit să își asigure beneficii minore în comparație cu celelalte.

## Cariere, biografii

Datele mele permit înțelegerea mecanismelor și a factorilor care încurajează sau împiedică oamenii să se angajeze în inițiative comunitare în România sau chiar să le

conducă. Absența datelor statistice face interpretarea de aici o tentativă. Informația factuală susține totuși unele dintre argumentele modelelor resurselor și rețelelor, furnizează susținere pentru ipoteza „activismului latent”, este indiferentă la modelul culturalist și respinge teoria culturii de clasă.

## Clasa nu contează

O consecință importantă a analizelor este respingerea ipotezei habitusului sau a culturii de clasă. Subiecții din toate cele trei categorii de bază sunt distribuiți omogen din punctul de vedere al originii lor sociale, ceea ce face neplauzibilă teza potrivit căreia orientarea către activismul social sau *leadership* ori, invers, pasivitatea și retragerea sunt specifice ethosului unei clase sau al alteia.

Dacă această ipoteză găsește susținere în Occident, cum poate fi explicată respingerea ei în cazul nostru, fără a apela la eventuale erori metodologice? O explicație simplă pentru rezultatul nostru este răsturnarea radicală a sistemului de stratificare socială din România operată de comuniști, care au făcut posibilă ascensiunea socială, în primul rând prin traiectorii administrative, a membrilor clasei muncitoare. Regimul comunist a constituit organizații și instituții prin care membrii claselor nevoiașe au putut urca în ierarhia socială, iar șansele dobândirii unui status înalt au fost, în cel mai bun caz, egalizate.

## Resurse

Principalele diferențe dintre lideri, activiști și membrii pasivi se referă la conținutul, lungimea și statusul biografiilor organizaționale. Majoritatea liderilor au fost membri ai Partidului Comunist Român și au deținut funcții de conducere în cadrul Uniunii Tineretului Comunist, în timp ce membrii activi au fost doar membri ai UTC, iar cei pasivi nu au ajuns nici măcar în această organizație. Pentru a înțelege impactul apartenenței organizaționale din perioada comunistă asupra disponibilității actuale pentru acțiune comunitară, este necesar să investigăm peisajul organizațional comunist.

Așa-zisele organizații voluntare care au funcționat de la începutul anilor '50 până la sfârșitul anilor '80, incluzând mase mari de oameni – Organizația Pionierilor, UTC, PCR și sindicatele –, au fost principalele canale instituționalizate folosite de administrația comunistă pentru controlul activismului social și al mobilității sociale. Erau singurele organizații în care cineva interesat de activismul social putea face o carieră. Pe de altă parte, avansarea în ierarhia socială era, cel mai adesea, condiționată de aceste mecanisme organizaționale, până la un anumit punct, de vreme ce accesul era din ce în ce mai selectiv, de la un nivel la altul. Spre exemplu, accesul în universități a fost condiționat la început de apartenența la organizațiile comuniste, iar promovarea în posturi de conducere sau obținerea unor avantaje materiale, precum un apartament mai mare, depindeau de apartenența la Partidul Comunist Român. Pozițiile administrative sau politice mai înalte erau determinate de alte criterii, printre care studiile superioare erau cele mai importante.

Puțini dintre subiecții incluși în studiul nostru au studii superioare. Aceasta arată, pe de o parte, existența unei anumite segregări rezidențiale ce afectează locatarii din blocurile vechi și efectul limitat pe care l-a avut apartenența la organizațiile comuniste asupra statusului social final. Este legitim să ne întrebăm unde sunt reprezentanții generației de lideri și activi din eșantionul nostru care au studii superioare și au ocupat poziții de conducere în PCR. Aș răspunde că au obținut poziții socio ocupaționale mai bine recompensate

care le-au permis să achiziționeze locuințe de mai bună calitate. Pe de altă parte, pentru generațiile celor din studiul nostru, blocurile de apartamente reprezintă rezidențe stabile, pe termen lung. Astfel, acest model de segregare rezidențială constituie o premisă pentru apariția unor microcontexte de mobilizare la nivelul blocului. A determinat formarea unor rețele dense, omogene din punct de vedere socioeconomic, de vecini, care își asumă costurile disproporționate ale mobilizării resurselor colectivității pentru furnizarea bunurilor publice. Împingându-i pe cei cu status socioeconomic în alte locații, segregarea rezidențială a creat contextul de mobilizare pentru acțiune colectivă a unor actori care, în alte condiții, sunt percepuți ca fiind mai puțin activi. Se demonstrează, astfel, că dependența propensiunii pentru *leadership* și activism social de poziția socială este relativă.

O legătură mai strânsă cu tema cercetării noastre o are corelația evidentă dintre carierele organizaționale, statusul organizațional realizat și implicarea actuală în inițiative comunitare. Ea furnizează un argument în plus la corelația stabilită de alții între activismul curent și apartenența organizațională anterioară. Legătura cauzală dintre apartenența la organizații și *leadership*-ul și activismul actual nu este stabilită încă. Ambele direcții de cauzare pot fi presupuse. Rezultatele aduc detalii utile pentru înțelegerea modului de acumulare a resurselor pentru acțiune colectivă în România contemporană.

Pot fi invocate trei ipoteze pentru a interpreta această relație. Toate explică carierele divergente ale liderilor, ale activiștilor și ale membrilor pasivi. O variantă plauzibilă este cea teoretizată de Brady, Verba și Schlozmann (1995) referitor la dobândirea competențelor civice prin organizații. În fiecare dintre organizațiile enumerate în narațiunile biografice, oamenii au avut nu numai ocazia să își formeze o părere negativă despre organizațiile comuniste, ci și să exerseze competențele organizatorice și comunicaționale. Abilitățile de a vorbi cu oamenii, de a convinge despre nevoia și urgența acțiunii colective, de a delega responsabilități, de a monitoriza punerea în practică a efortului comun, de a pedepsi, de a recompensa și de a întreține contactele cu oficialitățile au putut fi practicate în UTC, PCR sau în sindicatele comuniste și aplicate pentru acoperirea nevoilor vecinătăților de către viitorii lideri, la fel cum capacitatea și disponibilitatea de a munci în echipe organizate au putut fi asimilate de membrii activi ai comunităților din organizațiile comuniste. Din această perspectivă, nu este o exagerare afirmația că organizațiile socialiste au produs capital uman pentru inițiativele comunitare postsocialiste.

Un alt mecanism cauzal demn de luat în considerare presupune internalizarea rolurilor de „activist” și de „lider” în perioada activității organizaționale, roluri pe care oamenii le joacă în contextele lor locale atunci când se mobilizează pentru rezolvarea problemelor vecinătăților. Ambele mecanisme cauzale funcționează, cel mai probabil, simultan. Cei care au experiență de lideri, dețin competențele corespunzătoare și se identifică cu roluri de conducători în cadrul comunității se simt obligați să se implice și să preia coordonarea acțiunilor. În același fel, identitatea de om activ îi forțează pe cei care au fost activi în tinerețe să se implice în acțiunea colectivă.

Cauzarea inversă trebuie și ea luată în serios mai ales pentru că nu știm cu certitudine ce criterii aplicau organizațiile comuniste pentru a recruta membri și viitori conducători. Bunul-simț și propria memorie îmi spun că promovarea în poziții de conducere și admiterea în organizații superioare – precum admiterea în UTC încă din clasa a VIII-a – erau condiționate de deținerea unor calități de activist și de conducător, coroborate, desigur, cu o serioasă cantitate de conformism față de discursul regimului. Merită, prin urmare, să luăm în considerare ipoteza că o carieră lungă în organizațiile comuniste le-a fost predestinată celor care dețineau o calitate ce poate fi denumită „orientare către activism” sau „aptitudini de activist”, combinate cu oportunismul pe care mobilitatea ascendentă în structurile ierarhizate puternic birocratizate îl presupune. Evident că această aptitudine a fost stimulată

prin apartenență și recompensată prin promovare. Rezum, formulând ipoteza că apartenența la organizații comuniste a depins și de prezența unor calități care prezic astăzi disponibilitatea pentru implicarea în acțiuni comunitare. Promovarea în aceste organizații, pe de altă parte, a solicitat aptitudini care astăzi pot fi asimilate *leadership*-ului. Cei care nu au deținut aceste calități se numără printre membri pasivi ai comunităților de acum. Deținerea „activismului latent”, fără *leadership*, a constituit precondiția pentru cariere organizaționale scurte care au exclus accesul la poziții de conducere și se manifestă în zilele noastre prin contribuția aparent altruistă la bunul comun. În final, cei care au manifestat atât „activism latent”, cât și *leadership* au beneficiat, celelalte condiții fiind egale, de traiectorii organizaționale mai bogate ce i-au recompensat cu funcții și continuă și astăzi să joace roluri de conducere în inițiativele comunităților.

## Cum apar microcontextele de mobilizare. Miezul vecinătății

Potrivit datelor factuale culese în cercetare, alte trei forțe cauzale sunt în acțiune. Una dintre acestea este efectul de rețea, alta e alcătuită din resurse, ambele fiind conectate la un al treilea factor: momentul din ciclul vieții persoanei la care ne referim.

O parte din argumentația referitoare la efectul de rețea a fost deja expusă. Forțe structurale de la nivel macro – adică segregarea rezidențială care a legat compoziția socioeconomică a rezidenților din blocurile de apartamente de procesele de stratificare socială – au făcut din familiile de muncitori calificați din generațiile născute între 1945 și 1960 categoria cea mai stabilă de locatari din tipul de rezidență luat în calcul de noi drept context de micromobilizare. Oamenii din această categorie prezintă cea mai scăzută probabilitate de a se muta din câteva motive evidente: în primul rând, din cauza vârstei și a statusului socioeconomic, le lipsesc resursele pentru a căuta locuințe mai bune. Dimpotrivă, odată cu înaintarea în vârstă, pensionarea și declinul veniturilor, apartamentele lor devin capitaluri valoroase. Această stabilitate – majoritatea s-au mutat în locuințele lor actuale cu mai bine de 20 de ani în urmă – a fost temeiul constituirii în cadrul scării la unor rețele dense care le oferă elementele identității și securității. Astfel de rețele constituie, pe de altă parte, infrastructura care ajută la mobilizare prin ușurarea comunicării, impunerea obligațiilor prin forța reciprocității și prin inhibarea tendinței spre defectiune ca urmare a monitorizării reciproce. Mai mult, apartenența la astfel de rețele este asociată cu un interes sporit față de bunul colectiv de vreme ce oamenii din această categorie plănuiesc să locuiască mai mult timp împreună. Oamenii integrați în această rețea „centrală” a scării au, în consecință, o probabilitate mai mare de a participa la acțiunile comunității, în timp ce persoanele mai puțin integrate, de obicei cei mai mobili din punct de vedere social, tinerii și cei cu dizabilități, vor fi atrași într-o mai mică măsură de acțiunea colectivă.

Oamenii aflați în această grupă de vârstă nu numai că și-au constituit deja rețele în cadrul vecinătății, care ajută mobilizarea pentru acțiune colectivă, ci au și mai mult timp. Participarea la ședințe, truda pentru scară sau administrarea contabilă pretind timp, resursă pe care pensionarii o dețin într-o mai mare măsură decât ceilalți. Totuși, vârsta poate avea și un efect negativ asupra participării, deoarece implicarea solicită o anumită formă fizică, afectată negativ de îmbătrânire. Una dintre cele mai importante surse ale pasivității și ale excluziunii sociale în general este starea proastă a sănătății, mai ales în cazul celor vârstnici.

Pentru a rezuma, voi descrie în tipuri ideale cele trei categorii de actori în acțiunile colective de la nivelul scării. Liderii și membrii activi se recrutează din aceeași generație de muncitori ce au împlinit 55 de ani, locuiesc de câteva decenii în bloc și sunt constituiți

într-o rețea densă în cadrul vecinătății pe care eu o denumesc „miezul” scării. Aceștia sunt preocupați de calitatea vieții în cartier, sunt primii care se implică în acțiunile de rezolvare a problemelor comune și se bazează pe ceilalți membri ai „miezului”. Membrii ambelor categorii au dovedit un activism moderat și înalt în tinerețe în cadrul organizațiilor comuniste, ceea ce demonstrează activismul lor latent, dar le-a și îmbunătățit resursele – competențe și identități – de a face față problemelor colective. Cei care au fost membri ai PCR și au deținut funcții de conducere în UTC, dar și la locul de muncă preiau conducerea acțiunii colective. Calitățile de lider pot fi invocate ca justificare, deși căutarea gratificațiilor pe care puterea le aduce poate fi, la rândul ei, un factor motivator. Membrii activi ai scării constituie o categorie mult mai eterogenă. Excluderea din rețeaua centrală poate fi un bun motiv pentru a sta deoparte. Unii dintre membrii mai bătrâni nu au, pe de altă parte, forța de a participa la situațiile de acțiune colectivă, în timp ce unii mai tineri pot gândi că familia și cariera sunt mai importante.

## Discursul actorilor

Analiza discursurilor șefilor de scară, ale membrilor activi ai scărilor și ale locatarilor inactivi din punct de vedere comunitar ai scărilor a relevat dări de seamă structurate ale implicării și ale neimplicării. Se poate vorbi despre discursurile activiștilor și cele ale nonactiviștilor ca fiind discernabile. Totuși, diferențele dintre narațiunile provenite din cele trei categorii nu sunt întotdeauna clare, ci mai degrabă variabile, astfel că putem vorbi despre un continuum al unor dimensiuni discursive variate ale căror combinații produc specificitatea interviurilor furnizate de reprezentanții celor trei categorii. Mai concret, liderii sunt plasați la una din extremele acestui continuum, iar membrii inactivi la celălalt capăt, în timp ce membrii activi se situează undeva, la mijloc, manifestând în discurs caracteristici ale ambelor categorii extreme. Voi detalia această caracterizare în rândurile care urmează.

În primul rând, discursurile reflectă măsuri diferite ale sentimentului eficacității personale și ale stimei de sine, care corelează pozitiv cu disponibilitatea pentru implicare. Locatarii pasivi ai scărilor sunt cel mai puțin dispuși să comunice, aceasta reieșind direct din interviurile laconice furnizate, prețuiesc trecutul și nu sunt capabili să găsească prea multe atribute pozitive pentru ei înșiși.

Identități sociale specifice corelate cu anumite modele de angajament au putut fi identificate mai ales în narațiunile furnizate de lideri, care s-au definit folosind caracterizări specifice personalităților tenace, precum hotărârea, ambiția și curajul. Tenacitatea este factorul care aruncă lumină asupra referințelor negative din partea liderilor legate de originea lor socială. Succesul lor social, exprimat în sentimente de eficacitate personală, dar nu și în indicatori factuali ai statusului social, a fost obținut în ciuda determinărilor culturale și sociale ale mediului lor familial. Din acest punct de vedere, situația locatarilor activi este cel puțin curioasă. În locul unor presupuse identități de activiști, avem insinuate identități de lideri eșuați : când vorbesc despre ei înșiși, membrii activi ai comunității par să regrete faptul că le lipsesc trăsături cu care liderii se pot lăuda.

Nu mi-a fost rușine niciodată și nici nu îmi va fi. (Lider)

Î : Care sunt calitățile ce vă lipsesc ca lider de scară ?

R : Nu găsesc nici una... (Lider)



Î : Spuneai că nu ți-ai dorit să fii șef de scară. De ce s-a întâmplat asta ?

R : Depinde de temperamentul fiecăruia. Sunt o persoană timidă și nu îmi place să mă implic prea mult. (Activ)

R : Mai bine cedez decât să dau replică... Îmi pare rău deoarece ceilalți gîndesc că sunt fraier. (Activ)

R : Părinții nu au influențat niciodată modul în care mi-am organizat activitatea viitoare.

Î : Dar ce ne puteți spune despre așa-numitele obișnuințe sănătoase : grija pentru bunul comun, solidaritatea sau compasiunea ?

R : Am stat prea puțin cu ei ca să îmi poată influența mentalitatea și comportamentul. Am știut întotdeauna ce cale să aleg... singur, fără sfaturi. (Lider)

Justificarea acțiunii sau a nonacțiunii este specifică în cele trei categorii. Implicarea e justificată, în primul rând, prin supunere la normă, în timp ce abținerea de la contribuția la bunul colectiv este explicată prin calcul rațional. Avem aici corespondentul românesc a ceea ce Bellah și Hammond (1980) au denumit „limbaje secundare ale responsabilității sociale” sau al discursului angajamentului civic, pentru a-i parafraza pe Alexander și Smith (1993). Pentru ambele tipuri de acțiuni gratificațiile de ordin secundar joacă totuși un rol important. Am respins o concluzie culturalistă simplificatoare referitoare la factorii angajamentului în acțiunea colectivă și am propus o interpretare alternativă a acestor discursuri structurate printr-o determinare structurală a justificărilor, care epitomizează grade diverse de integrare și presiune comunitară.

## **Sinteză: un model multinivel al *leadership*-ului și al activismului în acțiunea comunitară**

Activismul nu poate fi înțeles doar ca trăsătură individuală ori în calitate de comportament determinat de forțe implacabile care acționează la nivel mare. În plus, când înțelegem opțiunile individuale privind acțiunea sau nonacțiunea, oamenii trebuie percepuți atât în calitate de victime ale contingențelor, cât și în calitate de agenți. În această secțiune propun un model multinivel al variației activismului pe baza rezultatelor din secțiunile anterioare coroborate cu propozițiile din teoriile de referință. Unele relații din acest model sunt simple ipoteze, care așteaptă încă testarea.

Activiștii și liderii se manifestă în aceste două calități doar în contexte de mobilizare care sunt situații structurate de factori aflați în afara controlului individual. Microcontextul de mobilizare pentru acțiune colectivă este, în mod tipic, produsul unor forțe de la nivel macro. În cazul nostru, contextul de micromobilizare este constituit de rețeaua socială densă din cadrul scării, care reprezintă un produs al proceselor de segregare rezidențiale ce au afectat peisajul locativ din România ultimilor 15 ani. Oamenii care fac parte din rețelele dense aflate în miezul vieții sociale din scară nu numai că beneficiază de informații mai bune referitoare la problemele scării, ci se și mobilizează mai ușor de vreme ce omogenitatea socială, interacțiunea frecventă și constantă și împărtășirea acelorași griji le-au sporit angajamentul față de normele responsabilității sociale și sentimentele de încredere și de reciprocitate. Majoritatea liderilor și a participanților activi în inițiativele colective sunt recrutați prin aceste rețele sociale centrale.

Cu toate acestea, uneori, persoane din afara acestei rețele centrale a comunității preiau conducerea inițiativelor de acțiune comunitară sau indivizi aparținând acestui context de micromobilizare se abțin de la participarea la acțiunea colectivă. Factorii individuali joacă



un rol important în determinarea deciziilor finale referitoare la participarea a producerea bunului public. La acest capitol, ciclul vieții, asociat cu vârsta și momentele biografiei sunt extrem de importante.

Momentul din ciclul vieții determină disponibilitatea pentru implicare, influențând, în mare măsură, percepția costurilor și beneficiilor implicării. În termenii teoriei convenționale, resursele sunt importante, dar mai ales prin ciclul vieții. Acesta este decisiv pentru prioritatea atașată unor sarcini și sfere ale vieții aflate în concurență, cantitatea de timp și de bani disponibilă pentru investiții în bunuri colective și bunăstarea fizică ce condiționează, într-o măsură semnificativă, posibilitatea angajamentului. Cei mai dornici să se implice sunt dintre cei aflați în jurul vârstei de pensionare. Alte persoane din aceeași grupă de vârstă fac parte din categoria membrilor pasivi ai scării, mai ales din cauza problemelor de sănătate. În aceeași categorie întâlnim reprezentanții generațiilor tinere, care au alte priorități.

Biografia, pe de altă parte, pare a fi calea prin care se acumulează capitaluri psihosociologice și culturale valoroase din punct de vedere civic. Asemenea resurse sunt competențele de conducere, civice, experiența de conducere și, probabil, identitățile și seturile de rol tipice pentru activiști, internalizate, stima de sine și sentimentul eficacității personale. Acestea sunt dobândite, aparent, prin activitatea reușită în cadrul organizațiilor formale, succese care se materializează, printre altele, în obținerea unor poziții de conducere. Complexitatea carierelor organizaționale și numărul de poziții de conducere deținute corelează pozitiv cu apartenența la categoria liderilor și cu activismul comunitar.

Un aspect curios, dar încă neclar din traiectoriile personale ale actorilor din studiu este motorul din spatele succesului lor inițial. Deoarece ideea unor succese inițiale aleatoare, care au deschis, prin cercuri virtuozose ale învățării experiențiale și ale acumulării de capitaluri, drumul spre ascensiunea ulterioară, este greu de admis, îmi permit să reiterez ideea că implicarea socială e susținută de un factor latent ce ar putea fi de natură psihologică sau culturală profundă. Opoziția culturală dintre lideri și părinții lor sugerează că aspectul de fundal care energizează activismul și *leadership*-ul este de sorginte psihologică.

Un alt aspect neclar este relația dintre *leadership* și activism. În ciuda literaturii existente, care susține ideea că ar putea exista un conflict între aceste două roluri, datele mele sugerează faptul că ele reprezintă fațete ale aceluiași fenomen. Pe scurt, activismul pare a fi calea spre poziții de conducere, în unele situații, sau activismul este o formă eșuată a *leadership*-ului.

## Concluzii

Studiul inițiativelor de acțiune colectivă la nivelul scării de bloc a arătat, în primul rând, că în colectivitățile urbane din România există resurse pentru rezolvarea problemelor colective și producere de bunuri publice. Un instrument conceptual util pentru înțelegerea acestor inițiative este distincția dintre lideri, membrii activi și cei inactivi. În termeni generali, liderii și activii de la nivel local sunt mobilizați prin rețele sociale care sunt produsele unor procese și interacțiuni de lungă durată. Cei mai activi membri ai unei colectivități sunt cei care au timp, sănătate, competențe civice, simțul eficacității personale și un fel de activism fundamental. Persoanele cele mai angajate în rezolvarea problemelor colective au percepții pozitive despre ele însele și se raportează la norme pentru a-și justifica acțiunile.

Rețelele și normele importante pentru succesul acțiunilor colective constituie esența a ceea ce este denumit îndeobște capital social. Studiul meu permite înțelegerea modului de producere a acestui tip de capital, atât de important pentru dezvoltarea socială. Fenomenele macrosociologice precum segregarea rezidențială produc rețelele dense care sunt necesare pentru inducerea unor sentimente de obligație reciprocă ce determină decizia individuală de a participa.

Contrar anumitor teorii, mai ales celor care se referă la participarea politică și la participarea voluntară, angajarea socială este dependentă într-o măsură redusă de originea socială și de statusul de destinație. *Leadership*-ul este asociat, într-adevăr, cu un status final mai înalt, dar activismul în general e indiferent la clasa socială, cel puțin în cazul nostru. Dacă alte cercetări în alte situații au produs rezultate diferite, aceasta s-ar putea să se fi întâmplat în principal deoarece au investigat forme de angajament specifice unor clase sociale, cum este cazul participării în mișcări sociale sau la organizații voluntare.

Locul variabilelor culturale în explicarea acțiunii rămâne neclar. Totuși, consistența asocierilor dintre unele caracteristici biografice și disponibilitatea pentru implicare mă fac să cred că resursele culturale joacă un rol secundar, mai ales acela de instrumente pentru justificarea acțiunii sau a inacțiunii. Chiar și identitățile de lider sau de activist, care pot fi formate de-a lungul unei lungi cariere de implicare și succese în diverse situații, sunt doar mediatori între un impuls inițial pentru implicare și instanțe ulterioare de participare mai bine ambalate cultural.

Sporirea gradului de implicare comunitară nu este, prin urmare, o chestiune simplă de sporire a conștiinței sau de instruire. Cum resursele pentru implicare sunt deja existente, problema constă în stimularea formării și funcționării microcontextelor de mobilizare, a rețelelor și organizațiilor care pot să identifice ușor problemele colective și să organizeze resursele existente pentru furnizarea bunurilor colective. Rețelele comunitare pot juca, de exemplu, un rol important din acest punct de vedere. Pe termen lung, pe de altă parte, școlile și alte instituții de formare trebuie să dezvolte competențele civice și identitățile persoanelor pornind de la aptitudinile lor și de la orientarea lor către angajament civic.

Multe întrebări rămân încă fără răspuns. Participarea comunitară cade într-un localism simplu dacă este lipsită de instrumentele guvernării democratice, care implică participare a la procesul decizional la nivel local și chiar mai general. La acest nivel, organizarea instituțională din România este, în mod clar, defectuoasă și așa sugera să se caute cauzele și soluțiile acestei stări de fapt la nivelul ofertei, și nu într-un închipuit deficit democratic al cetățenilor țării. România are resurse de participare comunitară, cea mai dificilă chestiune fiind valorificarea acesteia, nu producerea ei.

## Bibliografie

- Alexander, J.C. ; Smith, P., 1993, „The Discourse of American Civil Society : A New Proposal for Cultural Studies”, *Theory and Society*, 22 (2), pp. 151-207.
- Alloy, L.B. ; Abramson, L.Y., 1979, „Judgement of contingency in depressed and non-depressed students : Sadder but wiser”, *Journal of Experimental Psychology*, 108 (4), pp. 441-485.
- Almond, G.A. ; Verba, S., 1993, *The civic culture : Political attitudes and democracy in five nations*, ediție nouă, Sage Publications, Newbury Park [ed. rom. : *Cultura civică. Atitudini politice și democrație în cinci națiuni*, traducere de Dan Pavel, Editura DU Style, București, 1996].
- Baiocchi, G., 2001, „Participation, Activism and Politics : The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, *Politics and Society*, 29 (1).

- Bandura, A. (coord.), 1995, *Self-efficacy in Changing Societies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Beck, P.A. ; Jennings, M.K., 1982, „Pathways to Participation”, *American Political Science Review*, 76 (1), pp. 94-108.
- Becker, H., 1963, *Outsiders*, The Free Press, New York.
- Bellah, R.N. ; Hammond, P.E., 1980, *Varieties of civil religion*, ediția I, Harper and Row, San Francisco.
- Bourdieu, P., 1984, *Distinction : A social critique of the judgement of taste*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Brady, H.E. ; Schlozman, K.L. ; Verba, S., 1999, „Prospecting for participants : Rational expectations and the recruitment of political activists”, *American Political Science Review*, 93 (1), pp. 153-168.
- Brady, H.E. ; Verba, S. ; Schlozman, K.L., 1995, „Beyond Ses : A Resource Model of Political Participation”, *American Political Science Review*, 89 (2), pp. 271-294.
- Chipea, F. ; Hatos, A. ; Bălătescu, S., 2004, „Sărăcie și inegalitate în Oradea. Studiu de diagnoză”, în F. Chipea, F. Ștefănescu (coord.), *Combaterea sărăciei și promovarea incluziunii sociale. Studiu de caz în județul Bihor* (pp. 96-178), Editura Universității din Oradea, Oradea.
- Elster, J., 1989, *The Cement of Society*, Oxford University Press.
- ETGACE, *Lifelong Learning, Governance and Active Citizenship in Europe : Final report*, <http://www.surrey.ac.uk/Education/ETGACE/Final-Report-Screen-version.pdf>.
- Hechter, M., 1987, *The Principles of Group Solidarity*, University of California Press, Berkely.
- Howard, M.M., 2003, „Why post-communist citizens do not join voluntary organizations”, în G. Bădescu, E.M. Uslaner (coord.), *Social capital and the transition to democracy* (pp. 165-203), Routledge, Londra, New York.
- Inglehard, R., 1990, *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton University Press, Princeton.
- Kemper, T.D., 1978, „Towards a Sociology of Emotions : Some Problems and Some Solutions”, *American Sociologist*, 13, pp. 30-41.
- Kim, H.J. ; Bearman, P.S., 1997, „The structure and dynamics of movement participation”, *American Sociological Review*, 62 (1), pp. 70-93.
- Lenski, G., 1956, „Social Participation and Status Crystallization”, *American Sociological Review*, 21, pp. 458-464.
- Lipset, S.M. ; Raab, E., 1978, *The politics of unreason : Right-wing extremism in America, 1790-1977*, ediția a II-a, University of Chicago Press, Chicago.
- McAdam, D., 1986, „Recruitment to High-Risk Activism : The Case of Freedom Summer”, *American Journal of Sociology*, 92 (1), pp. 64-90.
- McAdam, D. ; McCarthy, J. ; Zald, M., 1988, „Social Movements”, în N.J. Smelser (coord.), *Handbook of sociology* (pp. 695-737), Sage Publications, Newbury Park.
- McAdam, D. ; Paulsen, R., 1993, „Specifying the Relationship between Social Ties and Activism”, *American Journal of Sociology*, 99 (3), pp. 640-667.
- McClelland, D.C., 1976, *The achievement motive*, Irvington Publishers, Halsted Press, New York.
- Nie, N.H. ; Junn, J. ; Stehlik-Barry, K., 1996, *Education and democratic citizenship in America*, University of Chicago Press, Chicago.
- Oliver, P. ; Marwell, G. ; Teixeira, R., 1985, „A Theory of Critical Mass : I. Interdependence, Group Heterogeneity and the Production of Collective Goods”, *American Journal of Sociology*, vol. 91, 3, pp. 522-556.
- Olson, Mancur, 1966, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ost, D., 2004, „Politics as the Mobilization of Anger : Emotions in Movements and in Power”, *European Journal of Social Theory*, 7 (2), pp. 229-244.

- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York.
- Ostrom, E. ; Ahn, T.K., 2001, „A Social Science Perspective on Social Capital : Social Capital and Collective Action”, *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University.
- Popkin, S., 1977, *The Rational Peasant : The Political Economy of Rural Society in Vietnam*, University of California Press, Berkeley.
- Re-ETGACE, *The Implications of the Research for Central and Eastern European Policy Design on Active Citizenship and Governance : Final Report*, [http://www.socsci.kun.nl/re-etgace/RE-ETGACE\\_FinalReport.pdf](http://www.socsci.kun.nl/re-etgace/RE-ETGACE_FinalReport.pdf).
- Sandu, D., 2004, „Status Inconsistency as Predictor of Public Action Attitudes in Romania”, *Current Sociology*, 52 (6), pp. 989-1020.
- Wood, M. ; Hughes, M., 1984, „The Moral Basis of Moral Reform : Status Discontent vs Culture and Socialization as Explanations of Anti-Pornography Social-Movement Adherence”, *American Sociological Review*, 49 (1), pp. 86-99.

Partea a IV-a

## **Dezvoltarea socială sectorială**



## **Dezvoltarea sistemului de asistență socială: un proces istoric dificil**

*Elena Zamfir*

Revoluția din 1989 a deschis, ca parte a reformei sociale globale, un nou câmp de dezvoltare instituțională: asistența socială ca profesie și ca sistem specializat de servicii. Asistența socială, prin tradiția ei istorică, este chemată să ofere persoanelor/grupurilor/comunităților în dificultate sprijin focalizat în funcție de riscuri, în vederea integrării sociale, sprijinind, totodată, și refacerea deficitului de capacități în normalizarea vieții lor.

Sociologii preconizau, chiar la începutul anilor '90, că aspectele disfuncționale moștenite de la regimul trecut, la care aveau să se adauge și alte procese disruptive ale tranziției, necontrolate la timp, se pot transforma în adevărate „șocuri/seisme” pentru comunitate.

Ideologia comunistă, prin neglijarea constantă a problemelor individului, a dus treptat la desființarea asistenței sociale ca profesie bazată pe servicii de suport personalizate.

În România, asistența socială, atât ca formare profesională, cât și ca intervenție socială, s-a bucurat în perioada 1927-1969 de o dezvoltare rapidă în cadrul Școlii sociologice de la București, coordonată de profesorii Dimitrie Gusti și Henri Stahl, pe baza unor standarde mondiale de vârf. În acea perioadă, asistența socială a devenit o profesie cu un statut bine conturat în contextul celorlalte profesii și cu rezultate notabile în planul formării specialiștilor, dar și al cunoașterii, prevenției și recuperării unor probleme majore ce duc la marginalizarea individului și a grupurilor sociale. Astfel, din 1927 până în 1952 formarea asistenților sociali a fost de tip universitar de patru ani. Din 1952 până la 1969 formarea s-a făcut în cadrul unui colegiu postliceal de trei ani. În acea perioadă, România se număra printre puținele țări din lume care inițiaseră un program structurat și înalt calificat în cadrul unui sistem profesionist de asistență socială. O rețea complexă de tip interdisciplinar de asistență socială comunitară se dezvoltase în mediul urban, urmând să se generalizeze și în cel rural.

În ciuda acestor rezultate remarcabile, recunoscute atât în Europa, cât și în SUA, formarea în asistența socială a fost întreruptă la nivel universitar în 1952 și definitiv, la nivel de colegiu, în 1969. Aceasta pentru că a apărut neșansa ca regimul comunist să aibă o atitudine de respingere profundă a asistenței sociale, bazată pe o neînțelegere structurală a rolului ei în familie și în comunitate.

Profesia de asistent social a fost scoasă din nomenclatorul de profesii, ea rămânând o simplă activitate funcționărească, redusă doar la ajutoare financiare pentru cei în nevoie. Sistemul specializat de servicii de asistență socială s-a degradat treptat din cauza unui proces de subdezvoltare cronică, presupunându-se că problemele individului pot fi rezolvate automat doar printr-un mecanism administrativ.

Încă din primii ani ai tranziției, au fost gândite, în mediul academic și de cercetare, multiple forme de „terapii individuale și sociale” care să atenueze efectele nedorite ale trecherilor rapide de la un sistem social-economic la altul. Strategiile de dezvoltare socială propuse de specialiștii din domeniul socialului, însoțite adesea și de exemplul unor cercetări



de tip acțiune, nu au fost însă luate la timp în calcul de factorii politici de decizie, iar unele au fost total ignorate.

Construcția instituțională în asistența socială după 1989 a evoluat sinuos, contradictoriu, cu sușuri și coborâșuri, cu stagnări și schimbări întâmplătoare, și, adesea, s-a dezvoltat haotic, lipsită de o strategie coerentă, din cauza deficitului de înțelegere a complexității specificului asistenței sociale din partea actorilor politici, dar și a multiplelor presiuni externe și interne. Ea a fost în această perioadă „victimă” unor fluctuații politice de moment, lipsită de o politică socială clară și constantă a domeniului, fără o gândire prealabilă a nevoilor și priorităților în asistența socială.

Asistența socială a grupurilor în nevoie a fost fragmentată la nivelul mai multor instituții/ ministere, care adesea concureau pentru resurse financiare. Actele legislative din asistența socială s-au făcut în grabă, „pompiestic”, uneori de către nespecialiști, neasigurându-se astfel corelarea și coerența lor, existând numeroase neconcordanțe legislative interne, dar și disfuncționalități în armonizarea cu legislația europeană, lăsând deseori spații ale domeniului total sau parțial neacoperite. Astfel, pe parcursul tranziției, multe intenții bune în construcția sistemului de asistență socială s-au transformat în schimbări lipsite de consistență și de sens, mai ales în planul prevenției riscurilor.

Lipsa unor politici sociale coerente și integrate în asistența socială, corelată cu un deficit serios în sfera finanțării domeniului și a absorbției resurselor umane calificate, a stat la baza debutului ezitant al constituirii întregului sistem cu un destin atât de controversat și de dramatic.

## **Construirea sistemului universitar de asistență socială**

Revoluția din decembrie 1989 a găsit asistența socială total nepregătită pentru a face față noilor probleme sociale și provocări ale tranziției.

La începutul anilor '90 nu existau decât puțini specialiști în asistență socială care să inițieze reconstrucția sistemului de servicii specializate, în noile condiții ale tranziției. În acel moment de început, regândirea profesiei de asistent social s-a datorat sociologilor de la Universitatea din București. Unii sociologi entuziasmați de experiența Școlii sociologice și de asistență socială de la București, coordonată de profesorii Dimitrie Gusti și Henri H. Stahl, au luat în calcul două aspecte complementare în crearea profilului profesional al asistentului social la nivel universitar :

- reconsiderarea tradiției valoroase a învățământului de asistență socială românesc dintre cele două războaie (programe, manuale, practică de specialitate, deschidere către cercetarea de tip intervenție/schimbare, ajutor social focalizat pe nevoi, orientare practică spre refacerea capacităților de integrare socială a persoanelor/grupurilor cu risc crescut, soluționarea problemelor umane pe baza unei diagnoze clare – ancheta socială–, elaborarea unor legi coerente ale asistenței sociale). Au rămas, astfel, exemplare Legea asistenței sociale din 1930, Legea serviciilor sociale de tip comunitar, cercetările de sociologie urbană ale Institutului Social Român și serviciile de sprijin comunitar care au continuat să se dezvolte în condiții politice extrem de dificile până la desființarea lor definitivă în 1969 ;
- preluarea selectivă a unor modele formative din țările occidentale cu o bogată experiență în domeniu.

După Revoluție, asistența socială, ca profil universitar, a avut chiar de la început o șansă unică de dezvoltare rapidă în rândul celorlalte profesii, în conformitate cu standarde mondiale de vârf ale profesiei.

Procesul de reconstrucție a sistemului de învățământ în asistența socială, inevitabil, s-a confruntat cu o largă gamă de dificultăți : lipsa unui corp semnificativ de asistenți sociali,

dar și a unui sistem universitar de formare a specialiștilor, existența doar a unor „fragmente” ale sistemului de instituții de asistență socială, prezența unui cadru juridic/legislativ total inadecvat/depășit. Din vechea Școală cu tradiție inițiată de Dimitrie Gusti și Henri Stahl, la începutul anilor '90 se găseau în activitate doar specialiști în asistență socială cu pregătire postliceală și aceștia în număr foarte mic în raport cu numeroasele probleme create de noul context economico-social al tranziției. Mulți dintre ei se pierduseră în instituții cu un alt profil decât cel de asistență socială, fiind nevoiți să se recalifice la locurile de muncă. În plus, formarea specialiștilor a trebuit să se desfășoare în situația în care aceștia nu găseau instituții specializate care să-i absoarbă.

Este de menționat în procesul de dezvoltare a asistenței sociale defazajul dintre sistemul legislativ-instituțional și sistemul de formare a specialiștilor în mediul universitar :

- sistemul legislativ s-a cristalizat cu mare întârziere, fiind caracterizat de incoerențe și grave goluri ; instituțiile de asistență socială s-au reformat ezitant și greoi ; asistența socială preventivă și recuperarea celor în dificultate erau, practic, inexistente ;
- în contrast cu evoluția foarte lentă a sistemului de servicii, formarea universitară a unei importante generații noi de asistenți sociali profesioniști a debutat rapid după standarde internaționale chiar de la sfârșitul anului 1990 ; s-au reînființat profesiile cu profil sociologic, psihologic și de asistență socială, ca domenii de specializare.

Astfel, încă din iarna lui 1990, la inițiativa ministrului de atunci al Muncii și Protecției Sociale (Cătălin Zamfir) și cu acceptul ministrului Învățământului, au fost înființate secții de asistență socială la câteva mari universități : Universitatea din București, Universitatea din Cluj-Napoca, Universitatea din Iași și Universitatea de Vest din Timișoara. La început, secțiile de asistență socială au avut un statut ambiguu, mai întâi de tip colegiu universitar de trei ani, transformându-se însă imediat, în 1991, cu sprijinul unui program internațional susținut de guvernul olandez și coordonat de mine, cu aprobarea ministrului Învățământului (Mihai Golu), în învățământ universitar de patru ani, cu un statut standard pentru cele patru universități.

Specializarea în asistență socială a fost introdusă apoi și în alte universități din țară, de stat și particulare : la Oradea, Târgoviște, Alba Iulia, Pitești, Baia Mare, Arad, Constanța, Bacău, Suceava, Brăila etc. În prezent există profil universitar de asistență socială în 24 de centre universitare.

Planurile de învățământ au fost gândite la începutul anului 1992 la nivel național sub coordonarea Universității din București, prin implicarea marilor centre universitare.

Catedra de asistență socială și cea de sociologie ale Universității din București, împreună cu Asociația Română pentru Promovarea Asistenței Sociale (constituită în 1993 și acceptată formal în 1996 cu rol de consilier pe lângă Ministerul Muncii și Protecției Sociale) și cu alte centre universitare cu facultăți de profil, au oferit un sprijin constant în procesul de reformă a sistemului de asistență socială, participând activ la elaborarea actelor legislative promovate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale și la dezvoltarea sistemului de servicii de asistență socială. Chiar de la înființarea învățământului de asistență socială, la Universitatea din București au avut loc discuții despre locul unde trebuie plasată asistența socială : la sociologie, la psihologie, la psihopedagogie specială, la pedagogie. S-a luat în acel moment o decizie cu consecințe bune pe termen lung, foarte importantă pentru profilul profesiei : secția de asistență socială s-a dezvoltat în cooperare cu secția de sociologie și cu sprijinul acesteia, proiectată, totodată, cu un profil multidisciplinar. Această decizie nu a fost conjuncturală, ci bazată pe argumente de principiu :

- tradiția Școlii românești de asistență socială promovată de Școala sociologică de la București, coordonată de profesorii Dimitrie Gusti și Henri H. Stahl, cu o orientare accentuat socială ;

- asistența socială a fost concepută ca un instrument al reformei sociale, având, totodată, misiunea de a contribui la dezvoltarea noilor politici sociale ;
- asistența socială la noi, mai mult ca în țările dezvoltate din Vest, a fost gândită nu numai ca un mijloc de suport și recuperare individuală a persoanelor în dificultate, ci, totodată, ca un instrument de soluționare a problemelor sociale atât ale individului, cât și ale grupurilor și comunităților, precum și ca terapie și dezvoltare socială în același timp.

Acest accent pus pe implicarea socială și intervenția de tip schimbare reprezenta un răspuns la nevoile tranziției de reconstrucție și dezvoltare socială.

Pentru a realiza acest program de refacere a Școlii românești de asistență socială, s-a primit un sprijin important din toate părțile : din interior, de la sociologi și specialiști în domeniul științelor socioumane (psihologi, pedagogi, juriști, medici etc.), de la asistenții sociali formați după război, de la instituții publice, ministere și factori de decizie în domeniu, dar și din exterior, de la experți proveniți de la universități din Occident cu tradiție în formarea asistenților sociali și a serviciilor de asistență socială (Olanda, Anglia, SUA, Norvegia, Suedia, Danemarca, Italia, Spania, Franța, Japonia).

Pentru dezvoltarea unui profil modern al asistentului social și a unei infrastructuri instituționale corespunzătoare unui învățământ de calitate, pentru elaborarea unor standarde privind practica profesională în domeniu, alături de tradiția românească a Școlii sociologice de la București, am creat și o largă rețea de cooperare internațională pe termen lung, pe baza unor programe structurate, cu universități, centre de cercetare, servicii specializate, instituții publice de politici sociale și ONG-uri cu o experiență bogată în domeniul asistenței sociale din Occident. Începând chiar din 1991, un rol cu totul deosebit pe toată perioada tranziției în formularea politicilor de suport pentru copil și familie, precum și în impulsivarea unor servicii specializate pentru asistența copilului l-a jucat Reprezentanța UNICEF în România. Aceste colaborări internaționale au avut ca obiectiv dezvoltarea programelor educaționale și a standardelor de calitate pentru profesie, precum și schimburi de studenți și profesori.

În procesul de dezvoltare a învățământului superior în asistența socială, secția de asistență socială a Universității din București a avut un rol de coordonare și sprijin pentru toate celelalte centre universitare din țară, ajutând la crearea unor programe de master și la introducerea unor forme universitare scurte de tip colegiu de trei ani. Tot aici a fost dezvoltat modulul dublei specializări în asistență socială pentru facultățile de teologie. Mai târziu, secțiile de teologie (ortodoxă, catolică, baptistă, adventistă) din multe universități din țară introduc asistența socială ca dublă specializare, coordonată însă de catedrele specializate în asistență socială.

Profilul social și cultural al profesiei de asistent social a fost redobândit și acceptat formal în foarte scurt timp după Revoluție, iar motivația tinerilor pentru noua profesie a crescut rapid. În 1994 apare prima promoție de asistenți sociali cu diplomă universitară. Până în anul 2004-2005, formarea asistenților sociali s-a realizat la nivel universitar de patru ani (învățământ superior de lungă durată) și la nivel universitar de trei ani (învățământ superior de scurtă durată). Din anul 2005-2006, prin decizia Ministerului Educației și Cercetării, invocând procesul Bologna, formarea asistenților sociali, ca și în alte profesii sociale și umaniste, a fost redusă la trei ani, cu o continuare opțională de doi ani la nivel de master.

Gradual, în cei 16 ani de tranziție, s-a regândit sistematic întreaga structură de formare a *profesiei de asistent social la nivel universitar, dar și la nivel postuniversitar – masterat și doctorat –*, după standardele de calitate moderne. Astfel, profesia de asistent social a dobândit o valoare socială și o poziție clară în ierarhia profesiilor socioumane, recâștigându-și treptat prestigiul binemeritat în comunitatea academică, pierdut în anii regimului comunist. Acest lucru nu a fost nici simplu, nici lipsit de dificultăți instituționale, legislative și financiare, provocând uneori chiar discuții aprinse între instituții de profil și specialiștii în domeniu. Acestea sunt, de altfel, probleme inerente relansării unei profesii care nu mai avea un

corespondent imediat în practica instituțională și care dispăruse din conștiința colectivă mai bine de 25 de ani.

Din anul universitar 2001-2002, învățământul superior de asistență socială s-a organizat pe *module de specializare*: *servicii de asistență socială pentru familie și copil, asistență socială comunitară, pedagogie socială, politici sociale, probațiune, consiliere și asistență socială școlară, prevenirea și combaterea drogurilor, a violenței domestice etc.* La acestea s-a adăugat *formarea postuniversitară de tip masterat și doctorat*. Un accent special a fost pus pe acele forme de specializare care se adresează problemelor sociale majore ale societății noastre: politici sociale în perspectiva integrării europene, politici sociale de suport pentru copil și familie, administrarea comunitară a justiției, managementul serviciilor de asistență socială și de sănătate, consiliere și supervizare în asistența socială, combaterea și prevenirea dependenței de droguri, inspecția serviciilor de asistență socială etc.

În mai puțin de patru ani, după ce a apărut prima promoție de asistenți sociali cu diplomă universitară, s-a observat o schimbare evidentă la nivelul percepției sociale față de această profesie. Ea a devenit foarte atractivă atât pentru cei tineri, cât și pentru cei care lucrau în asistența socială, dar fără a avea o calificare în domeniu.

O multitudine de factori – prestigiul învățământului românesc de asistență socială, interesul pentru profesie, oportunitățile de contact cu universitățile occidentale – au motivat un număr mare de solicitări pentru secțiile de asistență socială: numărul candidaților pentru admitere a crescut an de an, selecția a devenit tot mai competitivă, anual concurând în jur de opt-zece candidați pe un loc.

Un alt element semnificativ al învățământului cu profil de asistență socială se referă la preocuparea de a-i atrage în profesie acei tineri care provin din grupurile cu risc crescut (romi, tineri din instituțiile pentru copii, tineri din familiile afectate sever de sărăcie etc.). La inițiativa Facultății de Sociologie și Asistență Socială a Universității din București, Ministerul Învățământului a acordat pentru secțiile de asistență socială din principalele universități, începând cu 1993, câte zece locuri pentru tinerii romi. De atunci, anual, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială a Universității din București și alte universități din țară acordă, conform principiului discriminării pozitive, locuri suplimentare pentru romi. Dacă în primii doi ani (1993-1994) nu au existat prea mulți concurenți pe aceste locuri, începând cu anul universitar 1996-1997 cerințele tinerilor de etnie romă pentru facultate au crescut, ajungându-se la trei-cinci candidați pe un loc. Majoritatea absolvenților din această categorie au în prezent funcții de răspundere în diferite instituții și organizații specializate pe asistența socială a romilor.

De asemenea, din anul universitar 2003-2004, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială a acordat anual câte 10-12 locuri scutite de taxă tinerilor care provin din instituțiile pentru copii. Direcțiile de asistență socială din București le-au oferit și ele un sprijin substanțial acestor tineri, care sunt obligați la 18 ani să părăsească instituțiile de ocrotire fără să li se mai asigure suport specializat până la integrarea lor socială normală, nici măcar condiții de locuit.

Un loc cu totul aparte în învățământul românesc de asistență socială îl reprezintă sprijinul acordat de facultățile românești universităților din Republica Moldova în deschiderea secțiilor de sociologie și asistență socială. Aici au fost direct implicate secțiile de asistență socială de la Universitatea din București și cea din Iași. Cu sprijinul direct al UNICEF – Reprezentanta străină la București și cea de la Chișinău, s-a oferit guvernului din Moldova o strategie de dezvoltare a sistemului de asistență socială, s-a pledat pentru introducerea profesiei de asistent social în Republica Moldova, s-au dezvoltat cursuri de vară pentru personalul implicat în asistența socială, s-a organizat practica pentru studenții din Republica Moldova în România, s-au inițiat conferințe, mese rotunde, dezbateri între specialiști și li s-au oferit lucrări și materiale didactice de specialitate studenților din Republica Moldova. În prezent, există între Universitatea din București (Facultatea de Sociologie și Asistență

Socială) și universitățile din Moldova un contract de parteneriat și cooperare în domeniul asistenței sociale și sociologiei.

În perioada de început a tranziției, în lipsa sistemului public de servicii de asistență socială, ONG-urile străine și românești au avut un rol important în oferirea unor locuri de practică studenților de la asistență socială, creându-le apoi și oportunități de angajare. Există exemple remarcabile, mai ales în domeniul protecției copiilor, de acțiuni ale unor ONG-uri occidentale cu experiență în crearea unor servicii înalt calificate de asistență socială. Au existat însă și ONG-uri care au avut un impact deformant asupra profesiei. Astfel, ignorându-se complexitatea profesiei de asistent social, s-a creat uneori falsa impresie că acțiuni umanitare/caritabile pot substitui activitățile profesionale de tip preventiv și recuperator. Unele ONG-uri occidentale și unele de la noi, poate și lipsite de profesionalism, dar cu siguranță de responsabilitate, au mers pe căile cele mai facile. Este cazul multor programe de organizare a unor „tipuri ultracurte” (cinci-șapte zile) de formare a asistenților sociali, cu impact distructiv asupra profesiei, acreditându-se ideea că „oricine” poate lucra în asistența socială și „oricum”, chiar și cei cu o înțelegere superficială a problemelor grave ale persoanelor și grupurilor cu risc de marginalizare.

Și acum, după 15 ani, asistăm încă la confuzii și erori cu privire la calificări cerute de diferite tipuri de activități pe care ar trebui să le desfășoare asistentul social în acord cu standardele internaționale. A apărut tentația de pulverizare a specialității într-o mulțime de specializări extrem de înguste, care, desigur, se crede că pot fi obținute în câteva workshop-uri, fără o pregătire serioasă de bază. Efectul poate fi dezastruos. Pe de o parte, serviciile de asistență socială sunt ocupate de pseudospecialiști, formați „pe scurt”, diminuând șansele de angajare a asistenților sociali cu o pregătire solidă în domeniu. Pe de altă parte, li se creează celor formați astfel iluzia că au dobândit o profesie sustenabilă. Trebuie menționat cu regret că multe fonduri au fost și mai sunt utilizate de organizații nonguvernamentale nu numai neproductiv, ci și cu efecte vizibil deformante asupra procesului de dezvoltare a sistemului de servicii în asistență socială.

Este firesc ca aceste confuzii să se regăsescă și în nomenclatorul profesiilor și meseriilor din România, care adaugă continuu pentru noi activități socio-umane noi denumiri pentru ocupații/profesii ce devin apoi autonome. Nomenclatorul actual este total nerelevant pentru standardele profesiei de asistent social, fiind plin de neclarități, amestecuri de domenii, ocupații și activități. Astfel, alături de profesia de bază, cum este cea de asistent social, găsim, la același nivel și în competiție cu aceasta, „profesii sau ocupații” cu denumiri ciudate ca : *asistent stradal* pentru că lucrează cu copiii străzii, *asistent familial* pentru că se ocupă de familie, *asistent mediator*, *supervizor* etc. Acest tip de nomenclator care confundă profesiile cu ocupațiile sau cu activitățile din sfera asistenței sociale este de natură să inducă în eroare sugerând că asemenea „profesii” se pot realiza fie prin cursuri de foarte scurtă durată, înlocuind astfel profesia consolidată de asistent social, fie printr-o formare independentă, care ar dubla nefiresc costurile învățării. În fapt, în programele de formare universitară și postuniversitară a asistenților sociali sunt incluse module care oferă specializări flexibile și înalt adaptate la noile nevoi ce apar. Întrucât nomenclatorul actual este un mozaic nestructurat, contribuind la fragmentarea profesiei și la subminarea statutului asistentului social, se impune de urgență revederea lui, cel puțin în domeniul asistenței sociale. Acesta trebuie să ofere o imagine structurată, ordonată a profilurilor profesiilor/ocupațiilor, pe niveluri de competență. Totodată, nomenclatorul trebuie să identifice clar caracteristicile profesiei pentru a le corela cu activitățile specifice ei atât în vederea separării de profesiile învecinate, cât și a precizării statutului propriu asistentului social în relațiile cu acestea.

În țările cu tradiție, diferența dintre asistentul social profesionist și voluntarul unor asociații de caritate este foarte clară. Voluntarul poate să ofere un sprijin imediat, ocazional pentru soluționarea unor probleme simple în familie sau în comunitate ori să ajute alături

de specialist. Asistentul social este însă cel care oferă un suport calificat în toate fazele procesului de suport și pentru toate tipurile de probleme, în cooperare cu alți specialiști.

În societatea modernă, asistența socială a devenit o activitate profesională bine cristalizată, distinctă de alte domenii de specializare învecinate. Procesul complex de formare a specialiștilor în asistență socială și, complementar, formularea standardelor profesionale, oriunde în lume, sunt plasate într-un spațiu educațional-formativ el însuși înalt specializat, la nivel universitar.

E drept, comunitatea academică universitară a adus o contribuție decisivă la cristalizarea profesiei de asistent social și la dezvoltarea sistemului de servicii de asistență socială. Procesul nu a fost însă deloc simplu și nici ușor. Numeroase rezistențe, provenite din neînțelegerea specificului profesiei sau din interese înguste de tip „parohial”, au întârziat nejustificat procesul de formare a unui sistem coerent și eficient de armonizare a practicii din serviciile de asistență socială cu dezvoltarea profesională. De aceea, în acest context, se impune urgent necesitatea dezvoltării unei culturi a profesiei care să susțină acțiuni cu eficiență maximă în politica de reformă a sistemului de asistență socială din România.

## **Cercetări științifice realizate în asistența socială în colaborare cu sociologia**

Procesul complex de reforme sociale cerut de perioada tranziției în România a pus în evidență rolul în continuă creștere al asistentului social și al sociologului în procesul de dezvoltare socială. În cadrul facultăților de sociologie și asistență socială și ale Institutelor de Cercetare în Științele Sociale (în special ale Institutului de Cercetare a Calității Vieții) s-au promovat noi teme de cercetare și învățământ: politici sociale centrate pe copil și familie, dezvoltare comunitară, teoria problemelor sociale, strategii anti-sărăcie și de incluziune socială, politici de prevenire și combatere a violenței în familie, în școli, asistența socială a persoanelor abuzate și a celor dependente de drog, alcool, combaterea și prevenirea traficului de ființe umane etc.

În această perioadă, activitatea de cercetare științifică și publicistică în asistența socială s-a diversificat foarte mult, atingând un nivel de maturitate atât calitativ, cât și cantitativ. Au apărut numeroase cărți de autor, volume colective, studii, monografiile, rapoarte naționale și internaționale, rezultate ale unor cercetări comparative.

Comunitatea academică și asociațiile profesionale au participat, pe parcursul anilor, direct sau indirect, în funcție de deschiderea factorilor de decizie către lumea universitară și de cercetare, alături de ministerele de resort, la evaluarea stării sistemului de asistență socială și la dezvoltarea unor direcții de acțiune pentru reforma serviciilor de asistență, punând la dispoziția acestora rezultatele cercetărilor lor. Unii dintre decidenții politici au folosit aceste cercetări, alții le-au ignorat, iar alții au acționat fără nici o analiză prealabilă a problemelor sociale, respingând direct propunerile mediului academic și de cercetare. Cu toate acestea, analiza unor probleme sociale precum amploarea și severitatea sărăciei, situația socioeconomică a grupurilor cu risc crescut (familii sărace cu mulți copii, populația de romi, familii monoparentale), strategii de combatere a excluderii și marginalizării sociale etc. au reprezentat în timp o sursă importantă pentru deciziile de reformă a sistemului de asistență socială pentru acei factori politici receptivi la propunerile specialiștilor români.

Doar un singur exemplu aș dori să menționez aici, care ilustrează destinul sinuos al cercetărilor științifice într-un domeniu ce apare, de altfel, cu cea mai mare implicație în sfera socialului: *politicile sociale de suport pentru familie și copil*.

Mediul academic a oferit atât resursele intelectuale, cât și specialiștii necesari pentru schimbările structurale ale cadrului instituțional-administrativ și ale celui legislativ, cerute



de reforma serviciilor specializate de asistență socială pentru copil. Se poate aminti, în acest context, raportul realizat cu sprijinul Reprezentanței UNICEF în România – *Pentru o societate centrată pe copil* –, apărut în iulie 1997. Acest raport științific a fost elaborat pe baza unei ample cercetări empirice, desfășurată pe o durată de aproape doi ani, la inițiativa Delegației Comisiei Europene, a Consiliului Europei, a USAID, a Băncii Mondiale și a Departamentului pentru Protecția Copilului al Guvernului României. Cercetarea realizată pe baza unui eșantion la nivel național a avut ca obiectiv sprijinul factorilor politici de decizie la limpezirea opțiunilor la nivel organizațional, legislativ și politic a direcțiilor de acțiune pentru suportul copilului și al familiei în România.

Din păcate, eforturile specialiștilor nu au fost fructificate la acea dată – anul 1997 – de factorii politici. Guvernul și Autoritatea Națională pentru Protecția Copilului au optat în continuare pentru menținerea fragmentării sistemului de protecție și asistență socială a copilului și familiei, prin multiplicarea organismelor, agențiilor și instituțiilor pentru copii, multe dintre acestea acționând concurențial, dirijate de interese instituționale înguste, amânând procesul de reformă pentru protecția copilului cu cel puțin patru ani.

Accentul în protecția copilului a fost pus cu precădere pe recuperarea copilului-victimă și pe găsirea unor soluții de urgență pentru copiii din instituții, fără însă a fi cuplat cu cel de prevenire a riscurilor ce pot apărea în urma acestui proces. Deși, de la începutul anilor '90 și până în prezent, un aspect considerat de toate cercetările finalizate ale mediului academic ca fiind esențial pentru reforma sistemului de protecție a copilului este cel legat de mecanismul de prevenire a abandonului copilului, prea puțin s-a făcut în planul serviciilor publice în acest sens. Sursele privind abandonul copilului, precum și soluțiile pentru păstrarea lui în familia naturală/lărgită sau în instituții de tip familial au fost aproape total ignorate de factorii de decizie în domeniu; iar pe parcursul anilor, ele au ocupat un loc marginal în politicile de suport pentru copil. Efortul s-a concentrat asupra unui singur obiectiv sectorial (dezinstituționalizarea), ignorându-se alte obiective cel puțin tot atât de importante, semnalate explicit de cercetările noastre. Astfel, s-a neglijat faptul că acei copii preluați în diferite sisteme de îngrijire publică pot fi de mai multe categorii și, ca atare, solicită diferențieri în suportul specializat:

- copii abandonați în maternități sau în alte locuri;
- copii dați în îngrijire pe perioade determinate – aceștia nu sunt copii abandonați, ci au o situație incertă. Mulți dintre ei sunt „uitați” în instituții, familiile au contacte puține cu ei, nu manifestă interesul de a-i prelua. Instituțiile nu fac aproape nimic pentru clarificarea situației acestor copii și stimularea menținerii relației cu familia, bazându-se doar pe prevederile Legii abandonului (lipsa de interes a familiei pentru copil mai mult de șase luni);
- copii preluați în îngrijire publică din familiile în care se constată că mediul de viață ce li se oferă prezintă efecte nocive asupra dezvoltării lor: abuz de orice fel, neglijare severă, exploatare prin muncă etc.;
- copii cu handicap sever care sunt aduși în instituții pe perioade nedeterminate – unii dintre aceștia mențin relații cu familia lor, alții sunt, în timp, practic, abandonați.

Din păcate, nu există o statistică clară a acestor categorii de copii aflați în îngrijire publică. Mai mult, după 1997 în aceste categorii au fost incluși și copiii din școlile speciale (pentru cei cu dizabilități) de tip internat, dar dintre care unii au familii, își petrec vacanțele în familie, neputând fi considerați ca fiind în plasament sau abandonați.

Din cauza impreciziei acestor categorii de copii și a nenuanțării situațiilor lor atât de diferite privind gradul de risc, datele statistice variază foarte mult, între 50 000 și 80 000 pentru copiii instituționalizați, cifră incorectă, de altfel. În acest fel, România apare cu cifra cea mai mare din Europa privind copiii abandonați, dar și cei aflați în îngrijire publică.

Până în 1997, forma tipică de îngrijire a copilului cu risc îl reprezenta instituția. România a moștenit un sistem instituțional pentru copil, aspru criticat după Revoluție atât



pe plan național, cât și internațional. Instituțiile pentru copii erau organizate pe un model de tip „cazarmă”, izolându-i pe aceștia de lumea exterioară, de comunitate și oferindu-le, de regulă, condiții de viață foarte proaste. Adopția copiilor nu a fost încurajată, aceasta plasându-se la un nivel foarte scăzut.

După 1989 s-au produs schimbări substanțiale în sistemul instituțional pentru copil. În prima perioadă (1990-1997), a avut loc o îmbunătățire evidentă a situației copilului în instituții. Unele instituții au fost desființate, altele au fost reorganizate pe un sistem de tip familial, iar altele au rămas la fel, cu mici „retușuri/cosmetizări” doar de formă. Totodată, a crescut mult numărul de adopții, în special cele internaționale. Adopțiile naționale au rămas însă la un nivel foarte scăzut. Din 1997 s-a produs o schimbare de optică în sistemul de protecție a copilului, neînsoțită însă și de o politică socială coerentă cu efecte pe termen lung. Axul acestei reorientări a constat doar în dezinstituționalizarea copiilor și promovarea formelor alternative la instituții, fără a se lua în calcul și efectele negative ale dezinstituționalizării. Mai ales pentru copii mici, s-a promovat formula plasamentului familial, care, în fapt, poate fi doar o soluție de moment, ca răspuns la criza sistemului, și nicidecum promovarea interesului copilului pe termen mediu și lung. Interesant este că după '89, deși fertilitatea a scăzut dramatic, numărul copiilor preluați în îngrijire publică a crescut. Și în momentul de față numărul copiilor din această categorie se menține la un nivel foarte ridicat. Astfel, anual sunt abandonați peste 4 000 de copii, la care se adaugă și copii de diferite vârste preluați de sistem la solicitarea familiilor aflate în situații extrem de dificile.

După 2000, datorită criticilor severe aduse mecanismului de adopții internaționale, acestea au fost, practic, stopate, adopțiile naționale necrescând însă sensibil. Așa se explică faptul că sistemul de asistență socială a copilului, deși restructurat, a rămas „prizonierul” tratării efectelor și ignorării cauzelor. Preocuparea majoră a fost cea legată de dezinstituționalizare, fără a se lua în calcul și efectele perverse ale acestui proces.

S-a acordat o atenție foarte scăzută acțiunii de prevenire a abandonului. Așa se explică de ce numărul de copii cu risc de abandon sau cvasiabandon a continuat să fie intolerabil de mare. E drept, perfecționarea sistemului de adopție a dus la creșterea securității copilului, dar, din cauza unui proces extrem de birocratic din sistemul de protecție a copilului și a unei mentalități ostile adopției, numărul adopțiilor naționale rămâne foarte scăzut.

Dezvoltarea rapidă a formulei plasamentului familial nu a fost completată de dezvoltarea unui sistem de supervizare a condițiilor oferite copilului în plasament. Astfel a fost posibilă apariția în atenția publică a unor cazuri scandaloase care nu au fost prevenite sau depistate la timp. Dezechilibrul din sistemul de asistență socială s-a reflectat și în structura instituțională instabilă a acestuia. Centrarea cu precădere pe fenomenul dezinstituționalizării a dus la constituirea direcțiilor județene de asistență socială a copilului, care au fost preluate apoi în departamentele direcțiilor generale de asistență socială. Primele, ani de-a rândul, și-au fixat ca obiectiv, adesea exclusiv, plasamentul familial al copiilor la asistenții maternali, deși Legea sistemului național de asistență socială din 2001 prevede un sistem de servicii și protecție la nivelul familiei și al comunității. Situația suportului copilului în mediul său natural de viață (familie și comunitate) permite identificarea rapidă a situațiilor de dificultate/risc pentru copil capabilă să prevină abandonul, dar și abuzul și neglijarea, să asigure un proces de revenire în familie a copilului aflat în îngrijire publică, să supervizeze și să monitorizeze copiii aflați în plasament și în adopție.

Funcția de prevenire este slab dezvoltată și la nivelul segmentului critic al abandonului copiilor în maternități. Statisticile arată că majoritatea cazurilor de abandon apar în maternități. Numai într-un singur an (2005) au fost înregistrați în maternități în jur de 4 000 de copii abandonați. Serviciile de asistență socială în maternități sunt încă nedezvoltate, nu există nici până în prezent în toate maternitățile cel puțin câte un asistent social, iar

multe dintre locurile create au fost ocupate de asistenții medicali fără pregătire de asistență socială rezultați din restructurarea instituțiilor.

Atenția slabă acordată prevenției abandonului se exprimă și în configurația cercetării în acest domeniu. Singurele date consistente în politicile de suport pentru familie și copil se referă la numărul copiilor abandonați și la posibilitățile lor de plasament familial sau în instituții. Nu există decât cercetări fragmentare asupra cauzelor abandonului, a identificării tipului de familie cu risc de abandon al copilului și al soluțiilor de durată privind acest fenomen. Neînțelegerea cauzelor și condițiilor multiple ale abandonului nu oferă premise serioase pentru o intervenție eficientă în protecția copilului. Este, de asemenea, surprinzător că nu există evaluări cuprinzătoare ale instituțiilor pentru copii și nici a familiilor de plasament. Acestea apar foarte rar ca studii de caz care ilustrează doar un model de bună sau „proastă” practică în domeniu.

Centrarea atenției pe dezinstituționalizare și promovarea alternativelor la instituții devine evidentă prin ignorarea instituțiilor și a necesității lor de restructurare. În toate țările există instituții pentru protejarea copiilor care, din motive diferite, nu pot fi plasați în alte părți. Instituțiile rămân, prin restructurare și regândirea lor după un model de tip familial, încă un element complementar la plasament sau la alte forme alternative de îngrijire a copilului. Din păcate, nu există în prezent o preocupare strategică pentru un asemenea segment al îngrijirii publice. Sunt instituții care au fost complet reorganizate, dar experiența lor nu a fost valorificată.

De asemenea, mediul familial sau instituția nu își încetează funcția suportivă pentru tinerii care împlinesc 18 ani, mai ales în condițiile economice ale societății noastre. Tinerii au nevoie în continuare de sprijinul familiei sau al instituției care să le faciliteze dezvoltarea propriei lor gospodării. De aceea, tinerii obligați să părăsească instituțiile la 18 ani se află în situații extrem de dificile, mulți dintre ei devenind „tineri ai străzii”, fără șanse de recuperare. Deși foarte multe studii au conștientizat în ultimii ani această gravă problemă, referitoare la criza ieșirii tinerilor din instituții, nu există încă un pachet de măsuri coerente de suport ca răspuns la depășirea acestei tranziții dureroase. Există doar unele inițiative locale, cu rezultate foarte bune, dar se simte acut nevoia unei abordări globale a problemei la nivel național.

Este încă actuală necesitatea cuplării politicii sociale de suport pentru copil cu cea pentru familie, în cadrul unui organism public la nivel național și local care să armonizeze toate politicile sociale sectoriale privind cerințele multiple de dezvoltare a copilului în cadrul familiei și al comunității. Se pornește de la premisa că soluțiile eficiente la multiplele probleme ale copilului – sărăcia, abandonul copiilor, abandonul școlar, delinvența juvenilă, abuzurile de tot felul, neglijența în familie și în instituții etc. – nu pot fi găsite în afara cadrului familial și comunitar. Politica socială pentru familie și copil nu poate fi desprinsă de politica socială globală, avându-se în vedere faptul că mecanismele de distribuție și redistribuire a resurselor existente într-un domeniu sectorial/comunitar pentru obținerea bunăstării acelei comunități depind de resursele generale, iar acestea trebuie gândite la nivel global și articulate într-o logică a totalității și a priorității nevoilor integrate social.

Copilul și familia, în orice societate, au fost și trebuie să reprezinte o prioritate națională. Copilul nu poate fi privit ca unul dintre numeroasele alte grupuri sociale aflate în dificultate, ci reprezintă o categorie aparte. Copilul este o resursă umană centrală a viitorului. Din acest motiv, copilul este îndreptățit să aibă o protecție suplimentară față de alte grupuri. Prin însăși natura sa, copilul nu-și poate fi lui însuși suficient, în sensul asigurării prin efort propriu a condițiilor necesare vieții. Pe o perioadă de timp el este dependent de familie, de colectivitate, de cei din jurul lui. De aceea, o politică socială corespunzătoare de suport pentru copil trebuie să se regăsească, în primul rând, într-o politică coerentă de protecție a familiei, a mediului în care copilul trăiește și se dezvoltă. Colectivitatea împreună cu familia au obligația să le asigure tuturor copiilor un nivel de viață satisfăcător, o dezvoltare corespunzătoare, creând șanse și oportunități egale de integrare normală a lor în comunitate.

Cu atât mai mult, în România, în perioada dificilă de tranziție, rolul familiei s-a dovedit a fi crucial în sprijinul și protecția membrilor săi. În condițiile comprimării severe a resurselor financiare, familia reprezintă un factor stabilizator. O politică socială eficientă de sprijin pentru copil și familie trebuie totuși să pornească de la o înțelegere clară a necesităților familiilor cu copii.

## Nevoia de asistenți sociali

Din 1994, de la prima promoție de absolvenți în asistență socială, și până în prezent au fost formați peste 13 000 de asistenți sociali profesioniști. Cu toate acestea, suntem încă departe de acoperirea necesităților sistemului actual de asistență socială cu specialiști în domeniu, având în vedere un încă slab interes al instituțiilor publice față de înlocuirea nespecialiștilor cu resurse umane calificate. Acest lucru se poate amplifica în viitor, ținând seama de problemele sociale în creștere în orizontul integrării țării noastre în sistemul european.

Sunt încă multe instituții publice și ministere ce, neconștientizând complexitatea și gravitatea problematicii sociale cu care se confruntă, manifestă o rezistență greu de explicat față de implicarea profesiei de asistent social în soluționarea acestor probleme prin crearea unor posturi de profil în structurile sale. Un exemplu semnificativ aici constă în neutilizarea în sistemul educativ-școlar a asistenților sociali specializați în domeniul consilierii în asistență școlară, deși noile situații sociale grave cu care se confruntă școlile, grădinițele și cluburile școlare o cer imperios. Este bine cunoscut faptul că în lume, atât în țările dezvoltate, cât și în cele sărace, rolul asistentului social în școală alături de educator/profesor este în continuă creștere și susținut public în rezolvarea tuturor aspectelor sociale școlare. Aici asistentul social specializat, acționând în echipă alături de alți specialiști, poate dezvolta un program corect/adekvat de educație civică a elevilor, care duce în timp la prevenirea și combaterea violenței, a abuzurilor de orice fel, a utilizării drogurilor în mediul școlar, a devianței în general etc. Acest lucru se poate realiza prin cunoașterea și identificarea corectă și la timp a situației fiecărui elev/tânăr cu risc în mediul lui natural de viață pe baza unei fișe individuale, rezultat al unor permanente legături cu părinții, cu grupul de prieteni, cu vecinii, cu profesorii, acordându-le, în același timp, și consilierea necesară.

O analiză oricât de sumară pune în evidență nevoia enormă de asistenți sociali în diferitele structuri guvernamentale, nonguvernamentale și private.

- *Sistemul guvernamental*, deși și-a extins enorm funcțiile de asistență socială, surprinzător, a angajat foarte puțini specialiști în domeniu. Sunt ministere, împreună cu sistemul instituțional local, care au încă o mare *nevoie neacoperită de asistenți sociali*, deși numărul lor este mare și în creștere rapidă.

Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, cu agențiile sale specializate – protecția copiilor, a persoanelor cu handicap, agenția de ocupare –, la care se adaugă direcțiile sale județene, are, poate, cele mai multe necesități imediate neacoperite cu resurse umane calificate. Instituțiile județene și locale de protecție socială – centrele de plasament pentru copii și pentru vârstnici sunt încă puternic medicalizate sau birocratizate (cu personal nespecializat).

Și Ministerul Sănătății este într-o situație similară. Nu există asistenți sociali în foarte multe dintre maternități, lipsesc cu desăvârșire asistenții sociali din spitalele de boli terminale, iar aspectele sociale ale serviciilor de sănătate sunt aproape total ignorate. În sistemul sanitar (direcții sanitare județene, spitale, maternități, instituții medico-sociale),

neangajarea asistenților sociali face ca acea componentă socială extem de importantă pentru sănătatea individului și a comunității (așa cum apare în toate țările occidentale) să rămână sever subdezvoltată. Rămâne complet nesoluționată nevoia unei asistențe medico-sociale în familie și în comunitate centrate mai ales pe prevenție, dar și pe recuperare. Medicii de familie sunt supraîncărcați și nu sunt sprijiniți pe partea socială a actului medical, de asistenți sociali. Mediatorii medicali pentru comunitățile de romi reprezintă mai degrabă un paliativ care nu acoperă nevoia unei asistențe medico-sociale comunitare eficiente.

Ministerul Justiției nu are nici un asistent social angajat, având un deficit serios în componenta socială a politicii juridice. În penitenciare, școli de reeducare și judecătorii, în mod special cele pentru minori, activitățile de asistență socială sunt încă foarte slab susținute de specialiști în domeniu. Serviciile de probațiune sunt de-abia la începutul lor și nu par a fi o preocupare vizibilă de dezvoltare în viitor.

Ministerul Educației și Cercetării, așa cum exemplificam mai sus, nu face excepție în ce privește dezinteresul pentru acoperirea cu specialiști în asistență socială a direcțiilor școlare, a școlilor speciale, a instituțiilor educative pentru copii – grădinițe, cluburi etc. Nevoia de asistenți sociali în grădinițe, școli și universități nu este numai complet neacoperită, ci nici măcar nu apare aici ca o cerință formulată explicit pentru perioada imediat următoare.

- *Sistemul serviciilor comunitare de asistență socială*, prevăzut în Legea-cadru a asistenței sociale și în *Planul Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale* ca prioritate de dezvoltare instituțională, pe măsura constituirii lui, va crea multe locuri de muncă pentru specialiști în acest domeniu.

- *ONG-urile* – din toate analizele efectuate reiese necesitatea implicării asistentului social specialist în toate organizațiile nonguvernamentale care sunt de profil și oferă servicii de asistență socială, începând cu activitățile de conducere și sfârșind cu furnizarea efectivă a unor servicii. Astfel, ONG-urile, prin acreditarea lor, pot și trebuie să devină un partener credibil/serios al statului în furnizarea unor servicii specializate.

## **Serviciile de asistență socială**

*Serviciile de asistență socială în 1990 erau într-o fază de totală subdezvoltare, ele figurând mai mult ca deziderat al unei reforme viitoare.*

Dacă învățământul de asistență socială s-a dezvoltat foarte rapid după Revoluție, nu același lucru se poate spune despre serviciile publice de asistență socială. Multe dintre serviciile de asistență socială au fost dezvoltate mai degrabă ocazional de către ONG-uri, rămânând cronic nedezvoltate în sectorul public. Primele procese de reformă în această sferă au fost inițiate de ONG-urile finanțate din exterior care se ocupau doar de copiii instituționalizați sau de persoane cu dizabilități. Acestea nu puteau nici pe departe să acopere, nici geografic și nici ca tipologie, riscurile multiple ale persoanelor în dificultate. Ele au însemnat însă un debut promițător pentru asistența socială specializată prin servicii personalizate.

Sistemul național de asistență socială este caracterizat încă, în mare măsură, prin menținerea orientării structurale moștenite din perioada socialistă. Accentul cade pe o serie de beneficii financiare pentru familiile cu doi, trei sau mai mulți copii și pentru cei săraci și foarte puțin pe un sistem de servicii publice de asistență socială de tip comunitar. Nu există nici în momentul de față o concepție clară a direcțiilor de dezvoltare a acestor servicii. Lipsesc aproape în întregime serviciile de asistență socială în familie și în comunitate, atât cele de tip profesional, cât și cele de simplă îngrijire socială comunitară. De asemenea, prezența asistenților sociali în diferite instituții, cum ar fi școlile, spitalele,

închisorile este mai degrabă o excepție. Asistăm, totodată, la erodarea rapidă a suportului financiar în asistență socială, complementar cu creșterea numărului de instituții slab eficiente care preiau într-un spațiu închis cazurile în dificultate severă, ce consumă excesiv o mare parte a resurselor, și așa foarte reduse. Cu toate fluctuațiile finanțării instituțiilor de asistență socială și schimbările pozitive de concepție, există încă mari inegalități între ele, unele nedeosebindu-se mult de cele din trecut. Este clar că o schimbare structurală a acestor instituții de asistență socială nu se poate face fără o abordare globală, fără o reformă a întregului sistem, fără o modificare culturală de mentalitate în privința suportului specializat.

Un alt punct critic al sistemului de asistență socială a constat în fragmentarea sa prin înmulțirea instituțiilor/agențiilor publice naționale.

Un exemplu : în perioada 1997-2000 constatăm, astfel, că au fost înființate numeroase instituții independente de Ministerul Muncii și Solidarității Sociale și Familiei, la care s-au mai adăugat și altele în timp, reducând multe dintre atribuțiile Departamentului de Asistență Socială din cadrul acestui minister, care ar fi trebuit să joace un rol esențial în coordonarea procesului de protecție și asistență socială. A existat și mai există încă o cooperare marginală, întâmplătoare a Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei cu celelalte ministere care au responsabilități în asistență socială, ca Ministerul Sănătății, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul de Justiție, Ministerul de Interne, Agenția Națională pentru Protecția Copilului și cea pentru Adopție, Secretariatul de Stat/Agenția Națională pentru Persoane cu Handicap, precum și un nivel scăzut de coordonare între programele de asistență socială desfășurate de aceste structuri.

Dispersia programelor de asistență socială la nivelul unei mulțimi de organisme publice, aspect pozitiv în principiu, dar care, cuplat cu lipsa unei coordonări și a unei cooperări normale ale acestora, precum și a monitorizării lor, a generat numeroase dificultăți legate de blocaje privind implementarea lor eficientă în comunitate, a condus la numeroase paralelisme/suprapuneri ale programelor, lăsând multe alte nevoi neacoperite.

Fragmentarea instituțională a fost dublată firesc de o dispersie a resurselor financiare destinate asistenței sociale.

Procesul de descentralizare, absolut necesar, a fost realizat mai degrabă haotic, fără o pregătire strategică prealabilă, fără norme metodologice clare de implementare teritorială.

De aceea, limitele sistemului actual de asistență socială nu provin numai din deficitul resurselor alocate/lipsa de fonduri pentru protecție și asistență socială, ci, în mod special, din confuzia de organizare și din deficitul unei politici coerente în domeniu.

Am putea menționa doar câteva dintre punctele critice ale sistemului de asistență socială la nivel național, multe dintre ele moștenite, care pot afecta negativ dezvoltarea ulterioară și reforma sistemului. Acestea pot fi privite ca adevărate provocări în formarea asistentului social :

1. *problema subfinanțării serviciilor de asistență socială este una dintre cele mai spinoase :*

- *prioritizarea confuză a finanțării serviciilor de asistență socială* – dacă asistența socială bazată pe ajutoare financiare s-a menținut, deși foarte fluctuantă în timp, pe o anumită linie minimă, serviciile de asistență socială propriu-zise au fost sever neglijate prin subfinanțare. Deși în ultimii ani se înregistrează un trend crescător în interesul pentru servicii sociale specializate, o mare parte a resurselor financiare au mers către susținerea instituțiilor rezidențiale de asistență socială : instituții pentru copii abandonati, pentru copii cu handicap și pentru adulți cu handicap sever. Susținerea unor servicii de asistență socială în familie și în comunitate a fost extrem de redusă. Variatele centre de asistență socială în comunitate, precum și cele foarte specializate (exemple : pentru dependenții de droguri și alcool, pentru cei abuzați fizic, sexual, emoțional, pentru victimele violenței domestice, pentru tinerii delincvenți, pentru copiii străzii și persoanele fără adăpost etc.) au rămas mai degrabă excepții, proiecte-pilot, subfinanțate sau cu o finanțare întreruptă ;
- *subfinanțarea gravă a sistemului de suport financiar al segmentului de populație aflat în condiții severe de sărăcie* – acest suport financiar, ca procent din PIB

(indicator care exprimă efortul financiar public), a avut un rol marginal în perioada de tranziție a României, la mare distanță de nivelul celorlalte țări europene în tranziție (inclusiv față de Bulgaria, aflată la un nivel economic ușor mai scăzut decât țara noastră) și cu atât mai scăzut decât cel al țărilor din Uniunea Europeană. Acordarea atenției doar unui segment al populației aflat în situație critică (persoanele cu handicap, copiii abandonati, tinerii cu HIV, separarea copiilor cu handicap în instituții speciale) au generat dezechilibre în sistemul de asistență socială, frânând procesul de elaborare a unei strategii globale de construcție a *sistemului* ;

2. *incompletitudinea structurală a sistemului de asistență socială* – există dezechilibre în suportul social pentru diferite grupuri aflate în dificultate, în ambele componente, atât în sfera ajutorului social financiar, cât și în cea a serviciilor de asistență socială. Apare, astfel, o focalizare defectuoasă pentru indivizi și grupuri în situații cu risc de excluziune și marginalizare socială, precum : sărăcie extremă, lipsa unei locuințe, traiul în condiții mizere/impropriei, copii și adulți ai străzii, victime ale exploatarei sexuale și ale traficului de ființe umane. Acest lucru a avut drept rezultate creșterea și consolidarea unor insule înalt persistente de sărăcie extremă și marginalizare ;
  - *suportul social financiar pentru cei în nevoie* – deși erodată drastic ca valoare, *alocația pentru copii* a reprezentat un instrument eficient de prevenire a sărăciei extreme, contribuind în mod crucial la menținerea „pe linia de plutire” a segmentului celui mai sărac. Alocatia pentru copii s-a degradat în câțiva ani : de la aproximativ 10% din salariul mediu în 1989 la aproximativ 3-4% în 1993, menținându-se la acest nivel scăzut și ulterior. În schimb, *ajutorul social* pentru cei mai săraci dintre săraci, introdus ca sistem la nivel național destul de târziu (de-abia în 1995), practic se dezagregase până în 2001. Venitul Minim Garantat introdus prin Legea nr. 416/2001, pregătită și ea pentru modificare, a îmbunătățit mult accesul la resurse financiare minimale de trai pentru cei aflați în sărăcie extremă. Deși există încă probleme legate de cofinanțarea programului de către autoritățile locale din comunitățile sărace (care au venituri din taxe locale reduse, având însă mulți beneficiari de VMG), noul sistem funcționează mult mai bine decât cel anterior, prevăzând și stimulente pentru participarea beneficiarilor pe piața muncii (72 de ore de muncă în folosul comunității). Se previne, astfel, includerea în sistem în mod fraudulos a celor care nu se califică pentru ajutorul social. Dezvoltarea sistemului de *ajutoare sociale de urgență*, importantă în sine, nu a fost de natură a acoperi decât parțial deficitul de resurse al celor aflați în sărăcie și mai ales în sărăcie extremă ;
  - serviciile de asistență socială s-au concentrat asupra tratării unor probleme grave deja constituite, spre acțiuni de urgență/de tip „pompiestic”, intervenție în criză, dar puțin capabile să dezvolte programe de prevenire a riscurilor și de recuperare socială. Neglijarea prevenirii riscurilor și a întăririi capacității de integrare socială a celor în dificultate are ca rezultat, creșterea și chiar consolidarea unui segment de populație care trăiește în condiții de sărăcie extremă și excluziune socială ;
3. *instituționalizarea* – singura formă de asistare socială a persoanelor cu situații grave a fost și încă este instituția : instituții pentru copiii abandonati, dar și pentru copiii din familii foarte sărace sau dezorganizate a căror stare de dificultate temporală se transformă, practic, în timp, în abandon ; instituții pentru copiii și adulții cu handicap grav ; școli speciale pentru copiii cu diferite grade de handicap ;
  - *situația gravă a instituțiilor de asistență socială* – subfinanțarea severă a instituțiilor de asistență socială înainte de 1990 a dus pe perioade mari de timp la condiții de viață impropriei, în continuă degradare. Situația s-a agravat și mai mult din cauza dominării personalului necalificat. După 1990, situația din instituții s-a îmbunătățit în ceea ce privește condițiile materiale, dar a continuat să se mențină forma de



organizare improprie moștenită. În plus, instituțiile arătau mai degrabă ca spitale (*medicalizarea* instituțiilor), ca internate de tip cămine școlare (cu activități exclusiv pedagogice) sau chiar cazarme (unde predomina izolarea și lipsa de comunicare socială). Inexistența asistenților sociali a fost o cauză a distanțării instituțiilor pentru copii de viața lor socială reală, cotidiană. Copiii din instituții au fost afectați de izolarea cronică față de comunitate. A continuat să se simtă lipsa unei concepții moderne de organizare a instituțiilor. Sub influența experienței aduse de unele ONG-uri din Occident, dar și a presiunii externe, unele instituții au intrat într-un proces de schimbare, dar inegală și lentă. Adesea, din pricina neutilizării specialiștilor în asistență socială, regândirea structurii instituțiilor s-a făcut fără un ghid al unei strategii coerente de dezvoltare pe termen mediu și lung. Chiar și în prezent, efectele negative ale programului de dezinstituționalizare a copilului, care a fost, evident, grăbit sub presiunea factorilor externi, se resimt acut în sfera drepturilor copilului, în special cea referitoare la stabilitatea și protecția lui până la dobândirea autonomiei și capacității sale de integrare socială normală. În schimb, instituțiile, care au continuat să existe, puteau oferi, prin schimbare, un cadru mai flexibil și securizant pentru copiii și tinerii aflați în dificultate. Schimbarea improprie a titulaturii instituțiilor în „instituții de plasament familial” nu a făcut decât să justifice lipsa de preocupare pentru reforma propriu-zisă a instituțiilor. Politică socială din 1997-2000, care a mizat pe organizațiile nonguvernamentale, presupuse a oferi integral servicii de asistență socială, a dus la ignorarea dezvoltării unor servicii publice de asistență. De fapt, o asemenea opțiune ar putea fi explicată și ca o ideologie justificativă a slabului interes pentru asistența socială. Efectul a fost dispersia serviciilor publice de asistență socială într-o multitudine de servicii nonguvernamentale, punctuale, nesustenabile și care, pe ansamblu, au fost slab eficiente în termeni de cost/beneficiu. Paradoxal, s-a perpetuat înlocuirea asistenței sociale în familie și comunitate, la nivel comunitar, cu programe selective propuse de ONG-uri la întâmplare, de scurtă durată, desfășurate cu precădere în mediul urban și fără efecte vizibile în planul recuperării grupurilor vulnerabile ;

- *inexistența personalului specializat de asistență socială* – singurul personal din instituții era cel medical și școlar, restul personalului fiind nespecializat. Și în prezent instituțiile de asistență socială nu angajează decât foarte puțini asistenți sociali în raport cu personalul administrativ. Probabil acest fapt este efectul unei inerții în schimbarea personalului moștenit. Desființarea profesiei de asistent social din 1969 a avut efecte profunde în instituțiile publice cu vocație de asistență socială, la toate nivelurile sistemului. Lipsa asistenților sociali din instituțiile specializate a generat un deficit sever de *cultură organizațională în domeniul asistenței sociale*, la care se mai adaugă și un deficit de competență în ceea ce privește politica socială. Acest element al lipsei unei culturi organizaționale este principala cauză a neglijării severe a domeniului asistenței sociale care a caracterizat sistemul pe întreaga perioadă a anilor '90 ;
4. *mix confuz de centralizare/descentralizare* – descentralizarea ajutoarelor financiare și a serviciilor de asistență la nivel local a fost și este un obiectiv central al reformei sistemului de asistență socială. Este semnificativ faptul că în documentul de evaluare formulat de Comisia Europeană privind asumarea obligațiilor României ca viitor stat membru al Uniunii Europene se estimează că „starea precară a protecției sociale în România e cauzată, printre altele, și de faptul că la nivel local distribuția responsabilităților este încă neclară și fragmentată, iar structurile locale duc lipsă de personal de specialitate”. Sistemul de asistență socială era inițial accentuat centralizat, atât suportul financiar, cât și cel al serviciilor de asistență socială. În 1997 s-a declanșat un proces de descentralizare, caracterizat însă mai degrabă prin confuzie, incompletitudine și incoerență :



- descentralizarea nu a fost completată și de un transfer financiar pentru comunitățile sărace pentru a reduce decalajele dintre comunitățile avantajate social și cele dezavantajate ;
- descentralizarea, fără asigurarea unor specialiști și a surselor de finanțare corespunzătoare, a dus, în fapt, la neconcordanțe masive între resursele financiare locale și noile responsabilități primite ;
- descentralizarea a fost realizată haotic, cu pierderea capacităților de monitorizare/supervizare, control și evaluare ;
- de regulă, descentralizarea a fost realizată mai mult la nivel județean, nivelul local fiind mai degrabă ignorat.

Până în 2001 s-a menținut accentuarea excesivă a instituțiilor și deficitul de servicii comunitare în asistență socială. În 1997 s-au înființat direcții județene de protecție a copilului. Deși o asemenea măsură a contribuit la creșterea protecției copilului din instituții, ea a avut și un efect pervers : accentuarea atenției acordate instituțiilor, iar procesul de dezinstituționalizare s-a realizat în forme cvasiinstituționale (sistemul de plasament familial). Nu s-a acordat nici o atenție dezvoltării unor servicii de asistență socială la nivel comunitar. Descentralizarea administrației publice a încurajat inițiativa locale, dar a avut și un efect negativ. Pe de o parte, ea a reprezentat justificarea lipsei interesului de a dezvolta o strategie coerentă de dezvoltare instituțională a sistemului de asistență socială, iar pe de altă parte, a generat accentuarea decalajelor dintre județe și dintre comunități. Comunitățile cu resurse financiare mai mari, la care se adaugă și o expunere mai ridicată la exemplaritatea occidentală, au dezvoltat servicii de asistență socială comunitare. Comunitățile lipsite de resurse, dar cu probleme sociale mult mai grave nu au putut dezvolta asemenea servicii ;

5. *fragmentarea serviciilor de asistență socială* a continuat prin orientarea resurselor publice limitate spre servicii specializate în detrimentul dezvoltării serviciilor comunitare. O asemenea tendință are în timp efecte negative importante. Serviciile specializate nedublate de servicii primare, comunitare au costuri substanțial mai ridicate, dar și o eficiență globală mai scăzută. Ele se orientează doar către tratarea efectelor, fiind incapabile să dezvolte servicii de prevenire și de reinserție socială rapidă ;
6. *mix confuz public/privat* – deși în strategia de dezvoltare a sistemului național de servicii în asistență socială s-a pus, de la început, ca opțiune fundamentală principiul complementarității public/privat, în fapt, sistemul public a rămas mereu subdezvoltat, speranța axându-se pe o explozie spontană și neorientată de vreo prioritate a serviciilor de asistență socială oferite de organizațiile nonguvernamentale. În mod special, guvernarea 1997-2000 a mizat aproape exclusiv pe „societatea civilă” în asigurarea serviciilor de asistență socială, ceea ce a condus la un eșec evident al suportului specializat, social și moral, pentru cei vulnerabili. Din păcate, a existat o preferință netă pentru tratarea problemelor grave nu în mediul natural de viață al beneficiarilor (familie și comunitate), așa cum ar fi fost firesc. Întârzierea creării unui sistem public funcțional de servicii de asistență socială a fost un factor principal responsabil de amploarea vulnerabilității societății românești în sfera protecției sociale în perioada tranziției. *Inexistente în regimul comunist, serviciile publice de asistență socială au fost ignorate și în primii ani de tranziție. De-abia în 2001 Guvernul a elaborat strategia dezvoltării instituționale a noului sistem de asistență socială și s-a adoptat Legea sistemului național de asistență socială care fixează cadrul construirii unor servicii profesionale, specializate. Legea-cadru a organizării sistemului național de asistență socială adoptată în 2001, modificată prin Legea nr. 47 din 2006, a inițiat crearea structurilor necesare sporirii rolului și responsabilității sistemului în furnizarea serviciilor sociale publice. S-a moștenit însă o anumită lentoare în implementarea noului program, ceea ce a dus la o resorbție greoaie*

*a sărăciei și a excluziunii sociale. Este vital să se conștientizeze faptul că serviciile de asistență socială orientate către familie și comunitate pot fi un instrument esențial al prevenirii cauzelor excluziunii sociale și al promovării unei incluziuni sociale eficiente. Aceasta este, în fapt, noua filosofie a serviciilor specializate în procesul de reformă în asistența socială deschis de Legea-cadru a asistenței sociale și susținută de Ordonanța Guvernului nr. 68/2003 privind organizarea serviciilor sociale ;*

O schimbare promițătoare în reforma asistenței sociale este legată cu precădere de cadrul instituțional comunitar al serviciilor de asistență socială.

Pornind de la funcțiile multiple ale serviciilor de asistență socială, se impune cu necesitate, pe lângă Ordonanța Guvernului nr. 68/2003 privind serviciile sociale, adoptarea unei metodologii specifice pentru construcția și implementarea acestora. O lege de organizare și funcționare a serviciilor de asistență socială poate consolida un sistem structurat de servicii pe principiul parteneriatului dintre instituțiile de profil implicate (publice, private, nonguvernamentale) care să acopere întreaga gamă de nevoi a celor în dificultate. În acest sens, un prim pas este făcut de Ordonanța Guvernului nr. 86/2004 care stipulează posibilitatea consiliilor locale de a finanța din bugetele locale apariția unor instituții de asistență socială pe bază de parteneriat, fie cu instituțiile publice fie cu cele private.

Reorganizarea Guvernului din iulie 2003 a marcat, după mai bine de zece ani de așteptare, o deschidere cu multiple posibilități reale pentru o reformă structurată a sistemului serviciilor de asistență sociale din România, bazată pe o filosofie multisectorială și interdepartamentală, de tip integrator. Această nouă abordare a problemelor sociale și a politicilor sociale în sfera protecției și asistenței sociale aduce mari șanse de creștere a eficienței sprijinului acordat persoanelor în dificultate.

Pornindu-se de la cerințele generale ale unei politici sociale integrate, coerente, centrate pe cuplarea eforturilor și resurselor financiare din sistemul asistenței sociale, ale cărei principii au fost formulate de foarte mult timp de numeroase studii de cercetare, rapoarte naționale elaborate în mediul academic, Guvernul din perioada 2000-2004 a gândit și o nouă structură de organizare a MMSSF. Aceasta are la bază o viziune modernă, de natură să elimine pierderile din sistemul de asistență socială cauzate de fragmentarea politicilor de suport și de dispersarea serviciilor de asistență socială între numeroase ministere și agenții guvernamentale. S-a pornit, firesc, de la ideea că nevoile indivizilor sunt de tip integrat și nu pot fi gândite și soluționate pe „bucățele”, pe „felii”. Pregătirea unei metodologii clare de implementare a unei astfel de politici unitare, integrate a devenit, astfel, posibilă, dar, în lipsa unui cadru instituțional reformat și a unei legislații specifice, nu a fost încă finalizată. Numai sprijinirea pe Legea-cadru a asistenței sociale apărută în 2001 s-a dovedit insuficientă.

Legea-cadru a asistenței sociale are, de fapt, la bază o nouă filosofie, care se centrează pe sprijinul direct acordat familiei și comunității, plasând serviciile de ajutor social în proximitatea nevoilor beneficiarului. În acest context, se deschide o perspectivă optimistă privind dezvoltarea unui sistem public național de servicii specializate în asistența socială, care să acopere activități orientate către prevenirea și soluționarea multiplelor nevoi individuale. Cu toate acestea, doar o politică socială activă în sfera serviciilor comunitare va putea susține eficient necesitatea parteneriatului dintre sistemul public și cel privat, dintre autoritățile locale și ONG-uri. Ea va da posibilitatea reală ca desfășurarea multiplelor activități de prevenire și combatere a marginalizării sociale, precum și cele de recuperare a persoanelor în dificultate să conducă la acțiuni sistematice orientate spre formarea și dezvoltarea unui spirit de solidaritate umană. Este necesară astfel o susținere constantă a acelor servicii sociale specializate de tip comunitar, care, pe termen mediu și lung, pot să prevină riscurile sociale și umane și/sau să le diminueze în timp. Toate aceste activități trebuie să fie dublate

- ▲ nu numai de forme instituționalizate corespunzătoare, ci și de reglementări legislative adecvate, precum și de asigurarea cu resurse umane calificate în domeniu. De aceea, principalele coordonate ale dezvoltării serviciilor publice de asistență socială trebuie să aibă în vedere:
- elaborarea unei politici generale privind sistemul public al serviciilor de asistență socială;
  - asigurarea formării specialiștilor și a perfecționării lor profesionale continue;
  - axarea serviciilor de asistență socială generală pe prevenție, dar și pe susținerea familiei în dificultate;
  - stabilirea priorităților în asistența socială la nivel național;
  - stabilirea standardelor minime de calitate a serviciilor de asistență socială;
  - adoptarea legislativă a codului deontologic al profesiei;
  - dezvoltarea și difuzarea unor proceduri/inovații în activitatea de asistență socială în colaborare cu mediul academic și cu asociațiile profesionale ale asistenților sociali;
  - controlul și asigurarea respectării standardelor de calitate în activitatea serviciilor de asistență socială;
  - stabilirea, împreună cu instituțiile și comisiile profesionale competente, a procedurii de acreditare și evaluare a organizațiilor care acționează în domeniul asistenței sociale, asigurând respectarea drepturilor constituționale tuturor cetățenilor beneficiari de suportul specializat;
  - respectarea unor standarde minime de calitate în funcționarea tuturor serviciilor de asistență socială;
  - asigurarea unui control riguros, în numele respectării drepturilor fundamentale ale cetățeanului, al activității tuturor organizațiilor de asistență socială, publice sau private, care oferă servicii de asistență socială;
  - dezvoltarea unor programe naționale pe probleme considerate a fi prioritare, în cadrul unor organisme statale și nonguvernamentale (ministere, agenții guvernamentale, instituții publice etc.) orientate spre:
    - susținerea economică a familiilor cu un grad ridicat de sărăcie, mai ales a familiilor cu mulți copii;
    - asigurarea accesului la locuințe adecvate tinerelor familii și familiilor cu copii;
    - prevenirea abandonului copilului și reintegrarea în familie a copiilor abandonați;
    - prevenirea și contracararea situațiilor de neglijare, abuz a copilului;
    - prevenirea și combaterea fenomenelor de violență în familie, mai ales împotriva femeilor și copiilor;
    - promovarea sănătății reproducerii; educație sanitară în favoarea sănătății familiei și a nutriției sănătoase;
    - prevenirea delincvenței juvenile și recuperarea socială a delincvenților;
    - prevenirea și tratarea persoanelor dependente de alcool, droguri, atât la adulți, cât și la copii;
    - îmbunătățirea formelor de asistență a copiilor abandonați (extrase din Elena Zamfir, *Revista de Asistență Socială*, 2003 și 2005).

7. *deși mediul universitar și de cercetare a fost foarte activ în analiza problemelor sociale ale tranziției și în conceperea direcțiilor de politică socială, acumularea de cunoștințe în sistemul academic nu a fost suficient fructificată de guvernare ca o sursă de dezvoltare instituțională.*

## Evaluare concluzivă

Sistemul de servicii de asistență socială, deși partea specializată cea mai importantă a sistemului, a reprezentat componenta cel mai slab dezvoltată a acestuia, cu incompletitudini și distorsiuni grave. Unele dintre ele pot fi sintetizate astfel:

- serviciile de asistență socială s-au concentrat în cadrul instituțiilor de asistență socială rezidențială (cămine pentru copii, pentru bătrâni sau persoane cu handicap);

- lipsa cvasicompletă a sistemului public de servicii de asistență socială în familie și în comunitate a blocat funcția de prevenție și reinserție socială. Acest fapt susține explicația cea mai importantă a persistenței fenomenului instituționalizării, în ciuda eforturilor costisitoare de dezinstituționalizare făcute în ultimul timp ;
- lipsa cronică a serviciilor de asistență socială pentru tipuri grave de probleme : violența domestică, dependența de alcool și de droguri, copiii străzii, asistența socială a victimelor, a persoanelor fără adăpost etc. Mai mult cu titlu de experiment, au fost dezvoltate câteva servicii de acest tip, foarte puține în sistem public, mai multe în sistem nonguvernamental, dar insuficiente în raport cu nevoile existente ;
- serviciile de îngrijire sociomedicală în familie și în comunitate lipsesc aproape complet. De-abia în 2003 a avut loc un proces de regândire a funcțiilor acestor servicii și de dezvoltare sistematică a lor după apariția Ordonanței nr. 68 privind serviciile sociale ;
- capacitatea de asistență socială a autorităților publice a rămas sever subdezvoltată, marea masă a fondurilor din programele cu finanțare externă mergând preferențial spre organizații nonguvernamentale ;
- o deschidere promițătoare a factorilor de decizie politică spre construcția instituțională în sfera serviciilor de asistență socială s-a realizat de-abia după 2000, în mod special prin adoptarea *Legii sistemului național de asistență socială în 2001*, la elaborarea căreia au contribuit și experții din învățământul superior și cercetare. Această lege-cadru cu modificările ulterioare ce i se aduc prin Legea nr. 47 din 2006 deschide posibilitatea construirii sistemului de servicii de asistență socială și a regândirii rolului asistentului social în comunitate. În această perioadă s-au făcut importanți pași pe linia construcției instituționale, dar și în dezvoltarea unei culturi organizaționale în domeniul asistenței sociale, în sensul larg al termenului ;
- sistemul de suport financiar pentru segmentele de populație și persoanele cu situații dificile s-a cristalizat în forme mai complexe. Venitul minim garantat a început să funcționeze la parametri normali. El conține un mecanism important de selecție mai eficientă a persoanelor în nevoie și de evitare a efectului de dependență. Condiționalitatea acordului ajutorului social prin participarea la activități de interes public a produs o diminuare a solicitării celor care erau angajați în economia subterantă. Totodată, ea a consolidat suportul colectiv pentru sistemul de asistență socială și a activizat persoanele marginalizate, dezvoltându-le capacitatea de reinserție în sistemul economic și comunitar. Acordarea unor alocații speciale pentru familiile cu mulți copii și pentru familiile monoparentale a sporit focalizarea sistemului pe categoriile cu riscul cel mai ridicat ;
- în 2002, *Comisia interministerială de asistență socială* a elaborat schema de organizare a sistemului de servicii de asistență socială. Aplicarea ei a fost însă mai degrabă sporadică, lipsită de coerență internă și slab monitorizată ;
- constituirea în 2001 a *Comisiei Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (CASPIIS)*, complementar cu constituirea *comisiilor județene anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale*, a reprezentat un pas înainte în constituirea unui nou sistem instituțional de suport social. În 2002, *CASPIIS* a elaborat *Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale* adoptat de Guvern. În 2004 a fost elaborat, în colaborare cu Comisia Europeană, *Memorandumul comun de incluziune (JIM)*, semnat de Guvern și de Comisia Europeană în 2005. La sfârșitul anului 2005, *CASPIIS* a adoptat un *Plan de implementare a Planului Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale*, conținând obiective concrete, termene și finanțarea necesară pentru multe dintre obiectivele programului. Planul urmează să fie adoptat de Guvern.

CASPIIS a promovat o nouă politică socială integrată, centrată pe un nou concept – *promovarea incluziunii sociale* –, depășind abordarea fragmentară orientată exclusiv spre combaterea sărăciei și a problemelor sociale critice. Au fost fixate prioritățile în cadrul problemelor sociale

grave, cu dezvoltarea unor direcții precise de acțiune. Deși implementarea Planului a fost parțială, ea a contribuit la cristalizarea unei noi culturi a intervenției și acțiunii sociale.

## Bibliografie

- Bădescu, Ilie ; Mihăilescu, Ioan ; Zamfir, Elena ; Sava, Nicu Ionel ; Mărginean, Ioan ; Abraham, Pavel ; Dungaciu, Sandra ; Dungaciu, Dan ; Degeratu, Claudiu ; Baltasiu, Radu ; Cotoi, Călin ; Cristea, Darie, 2002, *Geopolitica integrării europene*, Editura Universității din București, București.
- Mănoiu, F. ; Epureanu, V., 1994, *Asistența socială în România*, Editura All, București.
- Pop, Luana (coord.), 2002, *Dicționar de Politici Sociale*, Editura Expert, București.
- Zamfir, C. ; Zamfir E., 1994, *Romania '89-'93 : Dynamics of Welfare and Social Protection*, Editura Alternative, București.
- Zamfir, E., 1993, „Social Work System and Social Work Education in Romania”, în Vera Mehta și Robert Constable (coord.), *Changig Horizons in Education for Social Work and Human Services in Eastern Europe*, Loyola University Press, Chicago.
- Zamfir, E., 1994, „Social Work and Social Policy in Romania during the transition”, în *Social Work and Social Education in Selected Countries*, Japonia.
- Zamfir, E., 1996, „Sărăcia – o abordare psihosociologică” în A. Neculau (coord.), *Psihologie socială. Aspecte contemporane*, Editura Polirom, Iași.
- Zamfir, E., 1997a, *Psihologie socială. Texte alese*, Editura Ankarom, Iași
- Zamfir, E., 1997b, „Social Services for Children at Risk in Romania : The Impact on the Quality of Life”, *Social Indicators Research. An International an Interdisciplinary Journal for Quality of Life Measurement*, vol. 42, nr. 1, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, Londra.
- Zamfir, E., 2000, *Strategii anti-sărăcie și dezvoltare comunitară*, Editura Expert, București.
- Zamfir, E., 2002, „Social Work in Romania”, *Revue Roumaine des Sciences Sociales*, nr. 1.
- Zamfir, E., 2003a, „Directions of Reform of Child and Family System in Romania”, *Romanian Journal of Sociology Ars Docendy*, nr. 1-2.
- Zamfir, E., 2003b, „O nouă filosofie a sistemului de servicii de asistență socială”, *Revista de Asistență Socială*, nr. 3-4.
- Zamfir, E., 2004, *Conflictul și modalități de soluționare a acestuia*, Editura Cartea Universitară, București.
- Zamfir, E., 2005, „Violența împotriva femeii”, *Revista de Asistență Socială*, nr. 1-2.
- Zamfir, E. ; Bădescu, I. ; Zamfir, C. (coord.), 2000, *Starea societății românești după 10 ani de tranziție*, Editura Expert, București.
- Zamfir, E. ; Preda, M. (coord.), 2000, *Diagnoza problemelor sociale comunitare. Studii de caz*, Editura Expert, București.
- Zamfir, E. ; Preda, M. ; Dan, A., 2004a, „Sources of Social Exclusion in Romania”, *Romanian Journal of Sociology Ars Docendy*, nr. 1-2.
- Zamfir, E. ; Preda, M. ; Dan, A., 2004b, „Surse ale excluziunii sociale în România”, *Revista de Asistență Socială*, nr. 3-4.
- Zamfir, E. ; Zamfir, C., 1993, *Țigani în ignorare și îngrijorare* Editura Alternative, București.
- Zamfir, E. ; Zamfir, C., 1995, *Politici sociale. România în context european*, Editura Alternative, București.
- Zamfir, E. ; Zamfir, C., 1996a, *Children at High Risk in Romania : Problems Old and New*, Occasional Papers, Inocenti Center, Florența.
- Zamfir, E. ; Zamfir, C., 1996b, *Social Policy : Romania in the European Context*, Editura Alternative, București.
- Zamfir, E. ; Zamfir, C., 1997, *Pentru o societate centrată pe copil*, Editura Alternative, București.
- Zamfir, E. ; Zamfir, C., 2000, *Situația femeii în România*, Editura Expert, București.
- Zamfir, E. ; Zamfir, C. ; Dan, A., 2003, *Dezvoltare comunitară*, suport de curs, Universitatea din București, București.

## Perspective ale dezvoltării sistemului de servicii de asistență socială

*Daniel Arpinte*

Deși aflată permanent în atenția guvernanților, construcția sistemului de servicii sociale are ca punct de reper Legea nr. 705/2001, care stabilește cadrul de organizare, funcționarea și finanțarea serviciilor de asistență socială. Legea-cadru și apoi actele normative secundare s-au constituit nu doar ca răspuns la multiplele probleme structurale ale sistemului, ci și ca suport pentru dezvoltarea serviciilor, având în vedere acumulările care ar fi permis schimbări de fond în domeniu. Avem în vedere, pe de o parte, lipsa serviciilor primare de asistență socială, dezvoltarea haotică a cadrului instituțional prin împărțirea fragmentată a atribuțiilor între diferite instituții, fără a exista însă o coordonare între acestea, fapt care a permis dispersia responsabilităților și, nu în ultimul rând, utilizarea excesivă a beneficiilor financiare ca soluție la probleme ce necesitau un răspuns mai nuanțat. Pe de altă parte, au fost dezvoltate o serie de servicii specializate de asistență socială, în special în domeniul protecției copilului; prin Legea nr. 416/2001 a fost asigurată funcționalitatea sistemului de ajutor social și au fost formate câteva generații de asistenți sociali cu studii superioare. În acest context, Legea-cadru stabilește elementele fundamentale pentru înscrierea procesului de reformă a serviciilor orientat către dezvoltarea componentei preventive, dar și eficiențizarea funcționării segmentului serviciilor specializate. *La nivel central*, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei este desemnat ca fiind autoritatea care elaborează politica de asistență socială și stabilește strategia națională de dezvoltare. *La nivel județean*, coordonarea serviciilor este atribuită direcțiilor pentru muncă, solidaritate socială și familie, iar serviciile publice sunt organizate de consiliile județene sub forma unor compartimente de asistență socială care aplică *in mod unitar* politicile de asistență socială în domeniul protecției copilului, familiei, persoanelor singure, persoanelor vârstnice, persoanelor cu handicap, precum și a oricărei persoane aflate în nevoie. *La nivel local*, serviciile sunt furnizate de compartimentele de asistență socială ale consiliilor locale. De asemenea, având în vedere stadiul dezvoltării sistemului și imposibilitatea asigurării la nivelul fiecărui consiliu local a serviciilor, este prevăzută o formă flexibilă de organizare a acestora prin servicii zonale de asistență socială la nivelul a două sau mai multe consilii locale.

Deși au fost implementate în ultimii ani o serie de programe de anvergură în domeniul formării sau dezvoltării unor servicii, asistența socială este încă un domeniu slab profesionalizat și caracterizat de decalaje uriașe de dezvoltare sectorială. Reformele legislative și instituționale cu suportul masiv al unor instituții internaționale (Banca Mondială, DFID, Comisia Europeană – vezi anexa cu programe majore derulate în ultimii ani) au înregistrat doar succese sectoriale (protecția copilului, sistemul de transferuri noncontributorii), însă fără a reuși obținerea unui înalt grad de profesionalizare sau construcția unei rețele de servicii la nivel local orientat spre prevenție. Opțiunea majoră a planului de reformă propus de Legea-cadru a fost orientarea către servicii de prevenire



organizate la nivel de comunitate, astfel încât să fie asigurat accesul universal la servicii și să se asigure suport măsurilor de politică socială. Necesitatea unui astfel de plan poate fi ilustrată de situația irațională și costisitoare a dezvoltării unor servicii înalt specializate adesea fără beneficiari și orientate către atenuarea efectelor, ignorându-se cauza problemei. Lipsit de o rețea de servicii primare, sistemul național de asistență socială nu-și poate propune mai mult decât abordarea punctuală și parțială a unor probleme aflate în stare critică.

În acest context, programul de guvernare 2004-2008 aduce în discuție redefinirea rolului statului în procesul de reconstrucție instituțională a sistemului de servicii de asistență socială și transferul parțial al responsabilității furnizării serviciilor către sectorul nonguvernamental. Astfel, Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și-a propus ca până la finalul acestuia să concesioneze organizațiilor nonguvernamentale 40-45% din actualele servicii publice pentru protecția copilului și a familiei. Transferul de servicii va facilita, conform ANPDC, „construirea unui sistem de servicii, la nivel național, care să ajungă până la «ușa clientului». Principalii parteneri implicați în îndeplinirea acestui scop vor fi autoritățile locale și organizațiile nonguvernamentale”. Este, poate, cea mai interesantă intenție după cea a unui important politician care declara în campania electorală a alegerilor din 2000 că Biserica ar putea să preia și să dezvolte serviciile de asistență socială. În ce măsură instituțiile implicate, publice sau nonguvernamentale, sunt suficient de bine pregătite pentru concesionarea unui volum uriaș de servicii într-o scurtă perioadă de timp și dacă se poate realiza un transfer masiv de obligații fără a compromite șansa constituirii un sistem funcțional de servicii sunt provocările la care voi căuta un răspuns în materialul de față. Analiza unui astfel de scenariu ne poate prilejui cunoașterea viabilității unei asemenea strategii de transfer a responsabilității statului către sectorul nonguvernamental într-o perioadă incipientă (încă) a procesului de reconstrucție a sistemului de servicii și dacă această măsură poate genera un proces dezirabil de creștere a întregului sistem de servicii. Prima parte a capitolului va aborda principalele puncte slabe ale sectorului nonguvernamental și ale cadrului instituțional și legislativ de suport al acestuia, urmând ca în a doua parte să fie prezentate câteva elemente de diagnoză a sistemului public de servicii și domeniile prioritare pentru restructurarea serviciilor.

## Sectorul nonguvernamental

Aparent, schimbările majore propuse în strategia de restructurare a sistemului de servicii de asistență socială pot fi asimilate opțiunii de solidaritate socială liberale. Dar sumara analiză a secțiunii dedicate politicilor sociale din planul de guvernare și lipsa unui plan concret sau a unei analize a sectorului serviciilor conturează mai degrabă ideea că direcțiile propuse sunt elemente ale unui experiment riscant atât pentru sectorul nonguvernamental, cât și pentru cel public. Este suficient să aducem în discuție câteva puncte vulnerabile ale sectorului nonguvernamental :

- *disparitățile regionale și pe medii ale distribuției ONG-urilor active* – estimările FDSC (2001) arată că numai 15-17% din organizațiile active furnizează servicii sau au activități și în mediul rural, iar în zona de sud-est a României numărul de ONG-uri active este extrem de redus comparativ cu celelalte zone. Astfel, se va menține gradul de disparitate teritorială, având în vedere faptul că distribuția serviciilor dezvoltate de ONG-uri se suprapune disparităților teritoriale ale acoperirii cu servicii furnizate de instituțiile publice. Este, de asemenea, de așteptat ca într-o primă fază transferul de servicii către sectorul nonguvernamental să fie însoțit de accentuarea paralelismelor și a efectelor de



supraincluziune sau excludiune din cauza desprinderii unor programe de la un furnizor de mari dimensiuni – Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecție a Copilului (DGASPC) – către un număr mare de ONG-uri ;

- *dependența de finanțările externe* – cea mai mare parte a organizațiilor depind de finanțările externe. Numai un număr restrâns de organizații au parteneriate strategice cu finanțatori externi pe termen mediu sau lung care le asigură o parte din cheltuielile curente (administrative, parte din cheltuielile de personal). În această categorie putem include și organizațiile religioase cu finanțări constante de la persoane fizice ori juridice private. Marea majoritate a organizațiilor sunt însă dependente de granturile externe, ceea ce le obligă să furnizeze servicii sub forma proiectelor, și nu a programelor. Astfel, asigurarea sustenabilității și continuității serviciilor devine dificilă după încetarea finanțării și, cel mai adesea, acestea sunt transferate către instituții publice sau menținute în parteneriat cu autoritățile locale ori furnizori publici de servicii. De altfel, conform datelor ICCV (baza de date 2004, Diagnoza serviciilor sociale) tendința în sectorul nonguvernamental este de a dezvolta noi servicii în parteneriat fie cu o instituție publică, fie cu o altă organizație nonguvernamentală. Dintre cele 275 de ONG-uri care au răspuns la întrebarea „Intenționați ca în viitorul apropiat (1-2 ani) să dezvoltați servicii sociale?”, 241 de ONG-uri ce furnizează servicii vor să implementeze în perioada următoare 522 de noi proiecte la cele deja existente, dintre care numai 32 (6,1%) cu resurse proprii. Organizațiile care nu furnizau servicii la momentul culegerii datelor (34) și-au propus să dezvolte 67 de proiecte/programe, dintre care numai patru (6%) pe cont propriu ;

**Tablelul 1.** *Intenții de viitor ale ONG-urilor pentru dezvoltarea unor noi proiecte sau programe*

	Total	Doar pe cont propriu		Pe cont propriu, însă dacă va fi posibil, în parteneriat cu o altă instituție publică/ONG		În parteneriat cu o altă instituție publică/ONG	
	Număr de noi proiecte/ programe	Număr de noi proiecte/ programe	%	Număr de noi proiecte/ programe	%	Număr de noi proiecte/ programe	%
ONG-uri care furnizează servicii	552	32	6	136	26	354	68
ONG-uri fără proiecte derulate în 2004	67	4	6	20	30	43	64

Sursa : baza de date a ICCV, *Harta serviciilor sociale în România, 2004*

- *suport redus de la bugetul de stat sau local* – deși volumul finanțărilor externe destinat serviciilor de asistență socială se diminuează de la an la an, suportul din partea statului are o pondere nesemnificativă în volumul total de fonduri utilizate de ONG-uri. Nu au fost create încă mecanisme funcționale care să atenueze efectele diminuării finanțărilor externe tradiționale sau ale fluctuațiilor acestora. Finanțările în baza Legii nr. 34/1998 sunt rareori acordate din bugetele locale, iar de la bugetul de stat (în cazul în care organizația are beneficiari din două sau mai multe județe) alocația maximă per beneficiar nu poate acoperi decât o mică parte din costuri. În 2004 au fost sprijinite 69 de ONG-uri cu aproape 1 000 000 de euro, valoare care a acoperit doar pentru aceste organizații aproximativ 10% din bugetul anual (Lambriu, Mărginean, 2004). De asemenea, prevederile Codului fiscal (1% pentru 2004 și 2% pentru 2005)

nu au fost suficient promovate și susținute de instituțiile publice și este de așteptat ca pentru 2004 mecanismul de redirectionare a sumelor către sectorul nonguvernamental să se dovedească total ineficient în condițiile în care în țările est-europene ce au implementat deja acest sistem de câțiva ani sumele direcționate către sectorul nonguvernamental variază între 25 și 35% din suma maximă ce ar putea fi alocată ;

- *condiții restrictive de acces la finanțări* – înăsprirea condițiilor de acordare a finanțărilor, pe fondul reducerii volumului acestora, poate afecta stabilitatea unei organizații. Recuperările de TVA în favoarea organizației implementatoare nu mai sunt permise decât de un număr restrâns de finanțatori. În aceste condiții, nu pot fi constituite fonduri de rezervă care să acopere o serie de costuri neprevăzute sau cele neacceptate de finanțatori. De asemenea, cel mai frecvent, aprobarea unei finanțări este condiționată de asigurarea unor contribuții proprii în bani cuprinse, de regulă, între 10-20%, dificil de acoperit în condițiile unei dependențe de finanțări externe ;
- *nivel de profesionalizare redus și mobilitate ridicată a resursei umane* – deși, comparativ cu sectorul public, sectorul nonguvernamental înregistrează rate mai ridicate de specialiști raportate la totalul angajaților, gradul de profesionalizare rămâne unul modest, dublat și de riscul unei mobilități ridicate a specialiștilor sau a ieșirilor acestora din sistem. Costurile administrative și de personal sunt drastic limitate de finanțatori, ceea ce face dificilă crearea unui nucleu stabil de specialiști ai organizației și determină, în mare măsură, mobilitatea crescută a resurselor umane în sectorul nonguvernamental sau între cel public și cel nonguvernamental. Lipsa de personal specializat este o problemă mai ales pentru organizațiile mici, cu fluctuații în volumul de resurse de finanțare atrase. Dintre cele 180 de organizații ce au considerat că nu au suficient personal de specialitate și au răspuns la întrebarea „Care sunt motivele pentru care considerați că nu aveți suficienți profesioniști ?”, 73,33% au indicat ca principală cauză lipsa resurselor financiare ;

**Tabelul 2.** *Percepția managerilor din sectorul nonguvernamental cu privire la principalele cauze ale lipsei de specialiști în organizațiile nonguvernamentale*

Motiv (răspuns multiplu)	Frecvență	%
Fonduri insuficiente/Buget local insuficient/Lipsa finanțărilor	132	73
Număr redus de specialiști disponibili pentru angajare – bază de selecție extrem de restrânsă	37	21
Condiții de muncă neatractive (volum mare de muncă în gestionarea beneficiarilor)/Mediu stresant	27	15
Salarizarea unui asistent social este nemotivantă	23	13
Lipsa motivației profesionale a potențialilor candidați	15	8
Lipsa experienței practice a absolvenților în servicii de asistență socială	9	5
Disponibilitate redusă a specialiștilor de a lucra în mediu rural/orașe mici	8	4
ONG-ul este recent înființat	6	3
Lipsa motivației specialiștilor de a lucra într-un ONG, fiind preferat un furnizor public de servicii	3	2

Sursa : baza de date a ICCV, *Harta serviciilor sociale în România, 2004*

- *capacitatea redusă de absorbție a ONG-urilor pe termen scurt* – creșterea semnificativă a volumului de activitate în condițiile menținerii proiectelor preluate din sectorul public pe termene medii și lungi poate genera modificări substanțiale ale structurii organizațiilor implicate. Preluarea unui volum mare de servicii de către o organizație în condiții care să asigure durabilitatea acestora presupune nu doar creșterea capacității de a furniza servicii, ci și înscrierea furnizorului nonguvernamental într-un proces rapid de creștere organizațională ce se poate dovedi periculos pentru organizațiile mici ;
- *cadru legislativ inadecvat și promovare insuficientă a actelor normative elaborate* – în ultimii ani, s-au făcut progrese importante în reglementarea normativă din domeniul serviciilor sociale și al protecției categoriilor sociale în dificultate, însă nu trebuie neglijat faptul că legislația din asistența socială nu a beneficiat de armonizări cu celelalte acte normative care pot sprijini efortul de reconstrucție instituțională. Început încurajator în 2001 cu elaborarea unui set-cadru de acte normative, procesul de elaborare a legislației și-a pierdut treptat coerența. Proiectul legii acțiunii sociale este un exemplu reprezentativ al modului în care a fost înțeles procesul de elaborare a legislației. Deși, în opinia specialiștilor de la nivel județean, eforturile ar fi trebuit orientate către adoptarea legislației secundare, dar și a celei conexe, la nivel central sunt experimentate modele legislative importate din țări cu tradiție în asistența socială pentru a fi aplicate într-un mediu pe care adesea experții externi îl înțeleg abia la finalul programelor de asistență tehnică. Concesionarea serviciilor va presupune modificarea unui set larg de acte normative, proces care poate dura cel puțin până la încheierea termenelor prevăzute pentru realizarea transferului de servicii (2004-2008). Sunt necesare modificări și revizuirii mai ales ale legislației conexe din domeniul asistenței sociale. Spre exemplu, cele mai importante schimbări legislative propuse de ONG-uri nu privesc legislația-cadru din asistență socială, ci modificarea unor acte normative care să asigure creșterea suportului financiar din partea autorităților publice și modificarea unor legi existente, dar nefuncționale în domeniul finanțării sectorului nonguvernamental. De asemenea, Direcțiile de Dialog, Familie și Solidaritate Socială (DDFSS) nu își pot asuma încă, din cauza lipsei de personal, dar și de specialiști, atribuțiile de consultanță și asistență tehnică pentru a asigura suport în implementarea setului legislativ privind serviciile sociale. Insuficienței de personal la nivelul DDFSS i se adaugă și încărcătura excesivă de atribuții sau crearea unor structuri nefuncționale, care pot favoriza însă blocaje în activitatea direcției ;

**Tabelul 3.** *Principalele propuneri de modificare a legislației ale ONG-urilor – răspuns multiplu, 224 de respondenți*

<b>Propunere legislativă</b>	<b>%</b>
Revizuirea legii sponsorizării în sensul acordării unor facilități concrete și atractive sponsorilor	28
Finanțare de la bugetul de stat a sectorului nonguvernamental (inclusiv alocarea unui buget minim fiecărui ONG sau acordarea unor spații din fondul public pentru desfășurarea activității)	26
Reducerea fiscalității pentru ONG-uri (reduceri/scutiri de TVA, de taxe și impozite pe salarii, clădiri etc.)	23
Reducerea birocrăției pentru ONG-uri	10
Îmbunătățirea O.U.G. nr. 68/2003 și simplificarea legislației prin crearea unui cod unic	9
Îmbunătățirea legislației privind ONG-urile	8
Instituirea obligației angajării de personal de specialitate	7
Acordarea unor spații din fondul public pentru desfășurarea activității (susținere logistică și financiară din partea autorităților locale)	6

Elaborarea unor standarde de calitate pentru serviciile sociale	6
Îmbunătățirea cadrului legislativ pentru facilitarea subcontractării serviciilor sociale către ONG-uri	6
Încurajarea prin lege a voluntariatului prin instituirea unor facilități pentru voluntari	4
Revizuirea legii pentru acordarea statutului de utilitate publică și crearea unor avantaje reale	4
Reducerea poverii fiscale în cazul angajaților din serviciile sociale	4
Dezvoltarea reglementărilor legislative privind activitățile aducătoare de venit	4
Încurajarea concesiunii serviciilor sociale către furnizorii acreditați (publici sau privați)	4

Sursa : baza de date a ICCV, *Harta serviciilor sociale în România*, 2004

- *sistem nefuncțional de acreditare/evaluare/monitorizare a furnizorilor de servicii* – metodologia de lucru a DDFSS nu este definitivată, iar sistemul de acreditare/evaluare/monitorizare a furnizorilor de servicii e în constituire în majoritatea județelor. O altă provocare a DDSSF o va constitui dobândirea expertizei necesare în evaluarea organizațională și de proiecte. Mai mult, cu excepția câtorva DDSSF, nu sunt baze de date cu furnizorii privați de servicii și nu există încă mijloacele tehnice și personal specializat pentru crearea acesteia, în majoritatea județelor fiind imposibilă monitorizarea și coordonarea activității furnizorilor nonguvernamentali.

## Contextul structural al sectorului public de servicii și impactul așteptat al noilor măsuri de reformă

Transferul unui volum mare servicii presupune o restructurare profundă a instituțiilor județene furnizoare de servicii intrate deja într-un proces de unificare, ceea ce ar fi permis crearea unor servicii specializate profesioniste care să aibă în atenție nu doar copilul, ci și familia aflată în dificultate. Trebuie însă menționat faptul că existența sistemului de servicii pentru copii în formă relativ fragmentată de celelalte componente ale sistemului de servicii a fost, probabil, cea mai bună soluție pentru a reduce dimensiunea unor probleme critice (copilul instituționalizat, abandon etc.). De asemenea, focalizate pe termene scurte și medii, măsurile și strategiile din domeniul protecției copilului au înregistrat rezultate notabile, însă reformarea sistemului de servicii pentru copil a fost necesară din cauza diluării eficienței ca structură separată. Menținerea organizării actuale ar fi generat creșterea excesivă a costurilor marginale ale intervenției, dar și pierderea caracterului de serviciu preponderent preventiv. Însă dezvoltarea unui sistem de asistență socială cu mijloace eficiente de sprijin pentru segmentele sociale în dificultate ar trebui să fie nu doar un sistem orientat către ocrotirea paliativă, ci și un sistem capabil să prevină agravarea problemelor sociale. Un sistem de asistență socială rudimentar la nivelul intervenției primare și inegal dezvoltat în segmentul serviciilor specializate va reduce semnificativ eficiența politicilor sociale.

### Serviciile primare de asistență socială

Conform studiului ICCV (2004) la nivelul a 2 727 de localități (90,8% din totalul localităților din România), numărul total al autorităților locale care au dezvoltat servicii de asistență socială este de 275, dintre care 139 în urban (50,4% din totalul orașelor) și 136 în rural (5,5% din comune). În mediul urban aproape 25% din totalul programelor sunt de tip

rezidențial, iar 19% sunt cantine sociale și funcționează de dinainte de 1989. Cele mai frecvente servicii de tip nerezidențial altele decât cantinele sociale sunt serviciile de asistență socială la domiciliu pentru persoanele vârstnice sau persoanele cu handicap, centrele de zi pentru copii sau pentru vârstnici și adăposturile de noapte pentru persoanele fără locuință. Caracterul mai degrabă paliativ cu orientare spre atenuarea unor probleme în faza de criză este dat și de structura celor mai importante grupuri sociale deservite :

- persoanele vârstnice (27,9%);
- familiile în dificultate, sărace și/sau cu mulți copii (17,3%);
- persoanele adulte cu handicap sau cu afecțiuni psihice (16,6%);
- copiii în dificultate (9,8%).

Și în mediul rural serviciile sociale se adresează cu precădere persoanelor vârstnice și celor cu handicap, însă ponderea serviciilor destinate celor două categorii din total este de aproape 2/3. Distribuția inegală a acestor tipuri de servicii se explică mai degrabă prin amplasarea instituțiilor rezidențiale de mare capacitate în mediul rural (sau în orașele mici), și nu prin răspunsul la unele nevoi specifice.

Eventualul transfer va cuprinde numai servicii specializate distribuite inegal către un sector nongovernmental caracterizat de o accentuată disparitate teritorială. Este de așteptat ca accesul inegal la servicii să se mențină în lipsa unei rețele de servicii primare la nivel de localitate. Experiența perioadei 1997-2001 ne arată un rol scăzut al consiliilor locale în susținerea sistemului de servicii care poate fi explicat prin creșterea obligațiilor financiare, mai ales în domeniul asistenței sociale. Deși Legea pentru protecția copilului în vigoare la acea vreme (O.U.G. nr. 26/1997) conținea o prevedere care ar fi creat posibilitatea înființării încă din 1997 a serviciilor comunitare de asistență socială sub forma serviciilor specializate pentru protecția copilului, numai un număr nesemnificativ de autorități locale au înființat aceste servicii. Abia începând cu 2001, prin Programele de Interes Național (PIN)<sup>1</sup> au fost alocate resurse pentru înființarea acestor servicii specializate la nivelul consiliilor locale. Succesul programului a fost parțial, având în vedere că majoritatea consiliilor locale au limitat activitățile la simple proceduri birocratice. Posibilitatea înființării unor servicii specializate, așa cum prevedea legislația adoptată în 1997, a fost ignorată de consiliile locale în contextul avalanșei de obligații financiare în domeniul protecției sociale preluate de bugetele locale.

## Coordonarea furnizorilor de servicii

Lipsa unor rezultate sustenabile a programelor de suport a fost cauzată, în mare măsură, de intervențiile în care autoritățile locale au avut un rol marginal și a fost ignorată componenta de dezvoltare organizațională a furnizorilor de servicii. Și la nivelul instituțiilor cu rol de coordonare (DDFSS), deși în curs de cristalizare, departamentul de asistență socială este subdimensionat în raport cu atribuțiile curente, dar și cu efortul necesar reorganizării sistemului de servicii. Am în vedere, în primul rând, capacitatea redusă a acestora de a depăși stadiul cunoașterii intuitive a problemelor sociale sau de a evalua politicile locale de asistență socială. Cu excepția diagnozelor realizate în 2003, la nivelul fiecărui județ,

1. Programele de interes național sunt definite de MMSSF ca fiind „acele programe care contribuie la realizarea obiectivelor de reformare a sistemului de servicii și instituții destinate îngrijirii, protecției și promovării drepturilor tuturor copiilor și la asigurarea funcționării adecvate a acestui sistem”. Finanțarea și controlul utilizării fondurilor sunt asigurate de Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului.

pentru fundamentarea planurilor județene anti-sărăcie și incluziune socială, conform datelor furnizate de DDFSS în ultimii ani nu au fost realizate studii/diagnoze sociale decât în 23 de județe, majoritatea la nivel de comunitate sau de categorie socială. Acestea nu au putut furniza însă o imagine de ansamblu asupra stadiului de dezvoltare a serviciilor sociale. De asemenea, monitorizarea sistemului de asistență socială se limitează doar la un set restrâns de indicatori pentru beneficiile noncontributorii și, sectorial, pentru anumite servicii sociale (pentru copii și persoane cu handicap), dar sunt ignorate serviciile de la nivelul autorităților locale (primare sau specializate) sau cele dezvoltate de sectorul nonguvernamental. Ca o consecință, la nivelul direcțiilor există riscul preluării unor obiective care nu țin seama de prioritățile locale sau de dimensiunea problemei abordate. Spre exemplu, protecția împotriva violenței în familie promovată insistent de MMSSF în ultima perioadă a determinat reconsiderări semnificative în percepția responsabililor de la nivel de județ cu privire la cele mai importante probleme sociale sau grupuri-țintă pentru care sunt necesare măsuri de protecție. În 2004, victimele violenței în familie au fost menționate ca principale categorii în dificultate în cazul a 19 județe de către reprezentanții DDFSS (baza de date ICCV, 2004), însă de numai 7,1% din reprezentanții consiliilor locale din mediul urban (baza de date CASPIS, 2004). În acest context, derularea centralizată a unor programe de dezvoltare a serviciilor de asistență socială este supusă unui grad înalt de risc dat de neconcordanța dintre nevoia reală sau cea percepută la nivelul unității de implementare și scopurile și obiectivele unității de management.

## Finanțarea sistemului public de asistență socială

Întârzierile în reconstrucția instituțională în raport cu schimbările majore ale legislației sunt cauzate, în mare parte, de lipsa mecanismelor de finanțare și de colaborarea interinstituțională deficitară. Dezechilibrele au fost favorizate și de lipsa unor reglementări clare în ceea ce privește finanțarea serviciilor sociale la nivel local care afectează localitățile fără resurse, în special din mediul rural. În aceste zone, existența unui număr mare de potențiali beneficiari ai serviciilor sociale este dublată de subfinanțare, caracteristică a zonelor sărace afectate de grave probleme sociale. Sursa acestui paradox poate fi identificată în descentralizarea serviciilor spre județe fără o distribuție diferențiată a resurselor în funcție de gradul de dificultate a problemelor din zonele cu risc social crescut. Astfel, se creează dezechilibre în raportul cerere/ofertă de servicii. Dacă în Legea administrației publice locale se spune că „resursele financiare ale autorităților publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele și cu responsabilitățile prevăzute de lege”, practica autorităților centrale a inversat mai degrabă acest raport. Transferul permanent de atribuții și obligații către autoritățile locale a fost rareori însoțit și de alocarea resurselor necesare. De altfel, cea mai importantă propunere legislativă a autorităților locale (baza de date a ICCV, *Harta serviciilor sociale în România*, 2004) se referă la asigurarea unor resurse financiare de la bugetul de stat pentru autoritățile locale în vederea înființării și funcționării serviciilor sociale (30% din totalul consiliilor locale care au răspuns la întrebare). Alocarea unor resurse financiare prin transfer de la bugetul de stat a fost propusă de 33% din consiliile locale din mediul urban și de 29% din mediul rural.

**Tabelul 4.** Propuneri legislative ale autorităților publice – răspuns multiplu

Propunere legislativă	Rural (%)	Urban (%)
Crearea unui capitol distinct în bugetul local/județean pentru asistență socială și asigurarea unor transferuri de la bugetul de stat	29	33
Obligativitatea angajării unui personal specializat și a formării personalului care lucrează în servicii sociale (cu finanțare de la bugetul de stat), măsuri stimulative	12	16
Încurajarea înființării/dezvoltării unor servicii de asistență socială primară la nivelul consiliilor locale	11	11
Modificarea/Actualizarea Legii nr. 416/2001 (obligativitatea ca beneficiarii să caute un loc de muncă, condiții restrictive de acces, acordarea ajutorului în bunuri), reducerea limitei de vârstă la copiii aflați în întreținere (de la 7 la 2 ani), perioadă limitată	9	12
Salarizare motivantă/stimulativă a personalului din serviciile sociale, inclusiv prin reducerea poverii fiscale pentru angajați	7	13
Dezvoltarea serviciilor pentru persoane vârstnice, a căminelor pentru bătrâni cu finanțare exclusivă de la bugetul de stat și elaborarea statutului persoanei vârstnice	6	14
Înființarea în fiecare localitate a unui set minim de servicii specializate garantate	4	9
Crearea condițiilor pentru ca structura serviciilor să fie decisă la nivelul localității	1	8
Îmbunătățirea Legii nr. 17/2000 și a Ordinului nr. 392/2000 pentru persoanele vârstnice	5	6
Majorarea cuantumului pentru beneficii noncontributorii (alocații pentru copii, ajutor de încălzire) și crearea unor criterii mai permissive de acces	6	5
Toți furnizorii de servicii sociale să fie coordonați de o singură instituție la nivel județean	1	5
Simplificarea legislației și armonizarea acesteia cu celelalte acte normative conexe	4	4
Asigurarea prin lege a unor dotări minime (de exemplu, calculator, autoturism) și spații adecvate pentru compartimentele de asistență socială	4	4
Preluarea de către direcțiile județene de asistență socială a activităților pentru plata însoțitorilor persoanelor cu handicap	1	4
Elaborarea unor standarde de calitate pentru serviciile sociale	3	1
Încurajarea/Sustinerea materială și financiară pentru continuarea studiilor a copiilor care provin din familii defavorizate	3	1
Modificarea Legii administrației publice locale, astfel încât să fie permisă angajarea în mod flexibil de personal cu atribuții de asistență socială	3	1

Sursa : baza de date a ICCV, *Harta serviciilor sociale în România*, 2004

## Gradul de profesionalizare în serviciile publice de asistență socială

Poate cea mai importantă condiție a creării sistemului de asistență socială este atingerea unui grad înalt de ocupare cu specialiști și asigurarea unei distribuții echilibrate la nivelul serviciilor primare și specializate. Studiile realizate în ultimii ani arată însă că ritmul de ocupare cu specialiști a serviciilor de asistență socială este lent și nu asigură absorția eficientă a absolvenților cu studii superioare de specialitate.



La nivel *județean*, direcțiile de asistență socială aveau, în 2004, în medie un asistent social la 21 000 de locuitori, cei mai mulți asistenți sociali fiind angajați în județele Brașov, Maramureș, Alba și Iași (un asistent social la mai puțin de 10 000 de locuitori). Direcțiile județene cu numărul cel mai redus de specialiști (Mehedinți, Galați, Gorj, Ilfov, Ialomița, Călărași, Teleorman și Dâmbovița) au un asistent social la mai mult de 100 000 de locuitori.

În cazul serviciilor de asistență socială de la nivel local, în mediul *urban*, la nivelul a 276 de orașe și municipii cuprinse în cercetare (fără București) există un asistent social la 35 050 de locuitori. În cazul localităților urbane din cinci județe (Călărași, Giurgiu, Mehedinți, Tulcea și Vaslui) nu există nici un asistent social cu studii superioare de specialitate, iar în cazul a 15 județe (Dolj, Bihor, Argeș, Bacău, Dâmbovița, Arad, Satu Mare, Botoșani, Ialomița, Teleorman, Constanța, Galați, Gorj, Olt și Brăila) există un singur asistent social la peste 50 000 de locuitori.

În mediul *rural*, există un asistent social la 76 615 locuitori, cei mai mulți fiind angajați în județele Timiș, Bihor, Mureș, Caraș-Severin, Satu Mare, Dâmbovița, Alba și Cluj, unde un asistent social deservește mai puțin de 50 000 de locuitori, iar în județele Olt, Dolj, Teleorman, Ilfov, Vrancea, Suceava, Brașov, Tulcea și Bistrița-Năsăud există un asistent social la mai mult de 100 000 de locuitori.

Utilizând metafora „plasei de siguranță”, putem afirma că eficiența sistemului public a fost dovedită mai degrabă prin menținerea unui număr excesiv de angajați cu pregătire în alte domenii decât asistența socială, în vreme ce un număr redus de absolvenți ai acestui profil (estimez că numai aproximativ 15% din totalul absolvenților de asistență socială ai tuturor facultăților din țară) profesează în instituțiile publice furnizoare de servicii.

## Concluzii

Funcționalitatea sistemului de servicii ca întreg nu poate fi obținută prin reforme secvențiale și parțiale în același timp. În 2004 a fost propus Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei un set de coordonate necesare unei viitoare strategii de dezvoltare a sistemului de servicii (Zamfir, Dan, Preda, 2004, pp. 61-65), cele mai importante referindu-se la elaborarea unei politici generale privind sistemul public de servicii, stabilirea priorităților naționale în asistența socială, extinderea serviciilor de tip comunitar și asigurarea formării specialiștilor.

De asemenea, numeroase alte studii și rapoarte de cercetare anterioare au adus în discuție elemente considerate ca fiind esențiale reconstrucției. Sintetizând, cel puțin cinci domenii necesită atingerea unor standarde minime: distribuția teritorială a serviciilor, acoperirea cu servicii primare și specializate, cadrul legal, resursele umane și mecanismele de finanțare.

Atingerea unor performanțe minime pentru fiecare dintre dimensiunile menționate va facilita antrenarea propriilor capacități ale sistemului de a amplifica potențialul de dezvoltare. Însă progresele inegale sau menținerea unui nivel inegal al progreselor poate determina distorsiuni ori expansiunea unor efecte perverse. Construirea unui cadru legislativ modern, conform legislației europene, fără crearea unor mecanisme de finanțare, nu poate asigura dezvoltarea serviciilor. Mai mult, preluarea unor forme de organizare sau standarde ale unor țări europene poate genera disfuncționalități sau confuzii în condițiile în care serviciile sunt subdezvoltate. Ca exemplu, stabilirea unor standarde foarte ridicate va determina desființarea sau reducerea activității unor servicii subfinanțate sau care se derulează în

zone unde este dificilă întrunirea condițiilor impuse. Apoi, standardele vor reglementa doar situația serviciilor existente, fără a impune condiții consiliilor locale care nu au servicii. Astfel, efectele aplicării unui set rigid de condiții vor încuraja lipsa de inițiativă mai ales la nivelul consiliilor locale, unde gradul de acoperire cu servicii este extrem de redus: numai 6,5% din populația din mediul rural are acces, teoretic, la un serviciu de asistență socială în localitatea de reședință.

Ar fi fost de așteptat ca într-o următoare etapă serviciile specializate să își extindă grupurile-țintă deservite și să contribuie la realizarea unor centre zonale de asistență socială, astfel încât să fie asigurat accesul la servicii și în mediul rural sau în zone urbane în care autoritățile locale nu au suficiente resurse pentru a susține costurile unui serviciu de asistență socială. O astfel de opțiune ar fi avut suport în resursele semnificative ale fostelor Direcții Generale pentru Protecția Copilului (DGPC), gradul înalt de profesionalizare a resurselor umane și expertiza dobândită în ultimii ani. Concesionarea serviciilor ar presupune însă nu doar transferul obligației de a furniza servicii, ci și al resurselor necesare în condițiile în care finanțarea serviciilor la nivel județean se realizează într-o pondere semnificativă cu fonduri din bugetele consiliilor județene, iar strategiile locale/județene pot fi influențate de autoritatea centrală mai degrabă la nivelul obiectivelor generale (de exemplu, închiderea centrelor de plasament, reducerea numărului de copii instituționalizați etc.) sau al standardelor în furnizarea serviciilor. Substituirea rolului statului nu este posibilă decât în situația ideală în care întregul sistem de servicii va avea capacitatea de dislocare și va exista o reală separație a puterilor între furnizorii publici de servicii și instituțiile decidente și în condițiile existenței unui rețele publice de servicii de asistență socială primare și specializate care să asigure aplicarea unui principiu fundamental: universalitatea.

## Anexă

### **Finanțări destinate construcției instituționale a sistemului de servicii de asistență socială**

1. PHARE 2001 – „Construcție instituțională în domeniul asistenței sociale” (5 000 000 de euro), structurat pe patru componente :
  - construcție instituțională ;
  - formare de personal ;
  - comunicare ;
  - dezvoltarea serviciilor sociale.
2. PHARE 2001 – suport pentru implementarea proiectului „Construcție instituțională servicii sociale”(150 000 de euro), șase luni. Obiectiv : asistență acordată Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei pentru implementarea Proiectului PHARE anterior amintit în ceea ce privește capacitatea necesară construcției noului sistem de asistență socială.
3. PHARE 2001 – „Investiții coeziune economică și socială în domeniul serviciilor sociale” (14 670 000 de euro, dintre care 3 670 000 de euro contribuție locală).

4. Proiect BIRD – „Dezvoltarea sectorului social” (14 400 000 de dolari, dintre care 7 700 000 de dolari împrumut și 6 700 000 de dolari contribuție locală). Obiective :
- realizarea sistemului informatic pentru gestiunea și plata prestațiilor familiale ale Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei – 5 200 000 de dolari ;
  - implementarea unei scheme de granturi pentru dezvoltarea serviciilor sociale adreseate categoriilor vulnerabile – 2 500 000 de dolari ;
  - dotarea cu echipamente și sisteme de comunicații a DDFSS – 3 300 000 de dolari ;
  - reabilitarea sediilor DDFSS – 3 400 000 de dolari.
5. Proiect DFID – „Asistență pentru Dezvoltarea sectorului social”. Obiective :
- continuarea formării de formatori în domeniul asistenței sociale ;
  - sprijinirea în cadrul a două județe-pilot, Vrancea și Sibiu, a constituirii și funcționării serviciilor publice de asistență socială ;
  - sprijinirea în redactarea planurilor județene anti-sărăcie ;
  - acordarea unor granturi în cele două județe-pilot pentru dezvoltarea unor servicii sociale ;
  - acordarea de asistență tehnică în elaborarea legislației secundare necesare continuării procesului de reformă în asistență socială.

## Bibliografie

- FDSC, 2001, *Distribuția geografică a ONG-urilor în România*, studiu FDSC, aprilie.
- Lambriu, Mihaela ; Mărginean, Ioan (coord.), 2004, *Parteneriatul public-privat în furnizarea de servicii sociale*, Editura Ziua, București.
- Loza, Zane ; Aadne, Aasland, 2002, *From a local perspective : Social assistance and social work in Latvia*, Fafo Institute for Applied Social Science.
- MMSSE, *Glosar de termeni folosiți în relația cu organizațiile europene pentru domeniul muncii, solidarității sociale și familiei*, [http : //www.mmssf.ro/externe/210904glosar.htm](http://www.mmssf.ro/externe/210904glosar.htm).
- Pop, Luana, 2002, *Dicționar de politici sociale*, Editura Expert, București.
- Preda, Marian, 2002, *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*, Editura Polirom, Iași.
- Zamfir, Cătălin (coord.), 1999, *Politici sociale în România : 1990-1998*, Editura Expert, București.
- Zamfir, Elena (coord.) ; Dan, Adrian-Nicolae ; Preda, Marian, 2004, *Surse ale excluziunii sociale în România*, raport de cercetare.
- Zamfir, Elena ; Zamfir, Cătălin (coord.), 1996, *Politici sociale : România în context european*, Editura Alternative, București.
- \*\*\* 2004, *Program de guvernare 2005-2008*, [www.guv.ro](http://www.guv.ro).

# Implicarea serviciilor de sănătate în dezvoltarea socială

*Cristina Dobos*

## Argument

Studiul de față analizează importanța existenței unui capital uman sănătos în dezvoltarea socială și, în același timp, implicarea nivelului de dezvoltare economic și al calității serviciilor sanitare în starea de sănătate a populației. Prima parte a studiului face așadar câteva considerații teoretice asupra relației dintre starea de sănătate a populației, serviciile publice de sănătate și dezvoltarea socială. A doua parte a materialului analizează unele deficiențe ale serviciilor de sănătate din România, din perspectiva influenței pe care acestea o au asupra stării de sănătate a populației, cu implicații asupra dezvoltării sociale.

## Câteva considerații privind relația dintre dezvoltarea socială și serviciile de sănătate

Omenirea a făcut progrese remarcabile în secolul XX (foarte evidente pentru țările dezvoltate) în privința dezvoltării economice în primul rând, dar și a dezvoltării tehnologiei (inclusiv medicale), a descoperirii fără precedent a unor noi medicamente, a eradicării unor boli înainte mortale, a informării populației cu privire la prevenție/tratament, ceea ce a dus pe parcursul ultimelor șase decenii la o creștere spectaculoasă a speranței de viață și a calității vieții în țările dezvoltate. În ciuda acestor progrese din partea dezvoltată al lumii, în cazul țărilor sărace (sau în curs de dezvoltare) dezvoltarea economică este prima stavilă care determină o sănătate precară a populației și o speranță de viață scăzută. În țările sărace există încă oameni care suferă de inaniție sau mor din cauza unor boli eradicate de mult în țările dezvoltate. Țările dezvoltate au și ele probleme nerezolvate legate de existența unor grupuri dezavantajate economic și sociosanitar, de disparități în oferta de servicii medicale între regiuni, de unele boli răspândite pentru care nu există încă tratament la nivel mondial (printre care cele mai cunoscute sunt infecția cu HIV și cancerul), de poluarea mediului, de consumul de droguri etc. Acestea au demonstrat că unele probleme nu își au rezolvarea doar în creșterea economică și au incitat discuții despre ce ar însemna o dezvoltare socială eficientă și prin ce mecanisme sociale ar putea fi rezolvate astfel de probleme. De asemenea, fiecare sistem sanitar adoptat în Europa se dovedește a avea avantajele și punctele sale slabe, o acoperire 100% a populației cu servicii sanitare la un înalt nivel calitativ nefiind încă posibilă.

## Starea de sănătate, serviciile de sănătate și dezvoltarea socială

Starea de sănătate a unei națiuni corelează cu multiple dimensiuni ale calității vieții : venit, loc de muncă, locuire și utilități, echitate și calitate a serviciilor de sănătate și educație, și nu numai. Conform definițiilor Organizației Mondiale a Sănătății adoptate în ultimii 30 de ani, sănătatea unui om nu ar trebui să se rezume doar la o lipsă a bolii, ci și la o stare de prosperitate fizică, mentală și socială. Prin această definiție modernă, sănătatea individului este strâns legată de conceptul de *calitate a vieții*, mai mult ca niciodată. Pornind de la această viziune, în țările dezvoltate oferta de servicii de sănătate este combinată cu succes în prezent cu servicii de consiliere psihologică sau de asistare socială, cu servicii la domiciliul pacientului sau servicii eficiente medico-sociale pentru persoane cu dizabilități sau cu alte tipuri de probleme medicale și sociale în același timp. Politicile sociale din domeniul sanitar se combină eficient cu alte tipuri de politică socială pentru o investire cât mai adecvată în recuperarea capitalului uman al respectivei comunități.

Modelul lui Lalonde (Mincă, Marcu, 2004) demonstrează că factorii care influențează sănătatea au diverse ponderi în această corelație. Astfel, dezvoltarea economică a societății (standardul de viață al individului) are cea mai mare influență, de peste 50%, asupra sănătății acestuia, apoi urmează materialul genetic moștenit, stilul de viață adoptat și factorii de mediu (obiceiuri de alimentație, exerciții fizice, stres, condiții de muncă, comportament de prevenire și tratare a problemelor de sănătate, consum de tutun, alcool, droguri etc.), precum și nivelul de educație a individului și, în cele din urmă, serviciile medicale intervin doar cu o pondere de 15-20%.

O analiză pertinentă de către factorii de decizie a dimensiunilor sociale care corelează în acest model este necesară pentru a se putea face previziuni pe termen lung și a se ști în ce punct trebuie acționat pentru a se obține rezultatele dorite. Dezvoltarea economică rezolvă multe dintre problemele societăților sărace : aduce o îmbunătățire a sănătății populației și a calității serviciilor de sănătate oferite. Pe de altă parte, experiențe de succes ale unor țări au demonstrat că și unele tipuri de politică socială precum o strategie de investiție în educație în general și în educația pentru prevenție și comportament sanogen în particular duc, pe termen lung, la un impact pozitiv asupra sănătății populației. Țări în curs de dezvoltare care au făcut investiții crescute în educație, așa-numiții tigri asiatici (Malaysia, Singapore etc.) au demonstrat deja prin indicatorii obținuți în decurs de 20 de ani progrese în starea de sănătate a populației, prin influența educației asupra mortalității infantile și materne, asupra îmbunătățirii cunoștințelor legate de igienă și prevenție.

Se poate spune că, în cazul societăților mai sărace, există un cerc vicios între starea de sănătate și resursele disponibile pentru investirea în sănătate, cerc care poate fi rupt printr-un efort bugetar accentuat de a investi în sănătate pe termen lung. O societate săracă este mai bolnavă decât una bogată și ar avea nevoie de o investire în servicii medicale mai accentuată. Pe de altă parte, o societate săracă nu are resurse suficiente de a investi în sănătatea populației ei, iar împărțirea puținelor resurse o face să le centreze pe ceea ce decidenții consideră urgent. În același timp, o societate bolnavă e mai puțin productivă, ceea ce este o stavilă în dezvoltarea economică și impune costuri ridicate pentru tratare, suportate tot de beneficiari, finalmente. O societate bolnavă poate costa bugetul mai mult prin consecințele pe termen lung decât rezolvarea unor probleme de sănătate în punctele-țintă în prezent.

Țări cu o dezvoltare economică asemănătoare alocă totuși sănătății sau educației un procent diferit din buget sau PIB. O astfel de investiție în sănătatea populației este amânată

de unele state sărace pentru că ea aduce roade pe termen lung, și nu rezultate pe termen scurt, cu impact electoral. Astfel, domeniile precum sănătatea sau educația au ajuns să fie considerate în România domenii mai puțin prioritare, cărora li se alocă resurse financiare publice mai reduse decât altor domenii. Alte probleme au contribuit, de asemenea, la deficitul financiar al sistemului sanitar în România, precum promisa independență financiară a fondului de asigurări sociale. Deși statuată legislativ, în fapt ea nu a existat pe parcursul mai multor ani (așa cum vom discuta în secțiunea despre finanțarea serviciilor de sănătate publică în România), astfel că, și din acest motiv, o creștere a resurselor sistemului de sănătate prin trecerea la asigurări nu a fost decât un succes parțial.

## Modele de dezvoltare a serviciilor de sănătate

În epoca modernă, sănătatea unei comunități a devenit mult mai vulnerabilă și mai dependentă de sănătatea altor comunități din cauza deschiderii granițelor și a posibilităților de transport rapid către oricare colț al lumii. Transportul oamenilor și al mărfurilor, precum și migrarea intensificată reprezintă un risc care poate fi doar parțial controlat de autoritățile sanitare, în ciuda eficienței politicilor naționale adoptate în domeniu. Astfel, problemele de dezvoltare și sănătate ale unor societăți mai puțin dezvoltate pot afecta indirect și societățile dezvoltate. Poluarea în creștere a mediului este, de asemenea, o astfel de problemă, cu un impact global asupra sănătății și dificil de rezolvat pe termen scurt.

Aceste tipuri de probleme au generat strategii comune de cooperare regională, între țări, cu sprijinul unor organizații globale, precum Organizația Mondială a Sănătății, sau regionale, precum foruri ale Uniunii Europene, cu obiectivul de a găsi soluții pentru ameliorarea problemelor globale ori comunitare de sănătate și standard de viață.

Națiunile Unite au stabilit pentru perioada 1990-2015 un plan de acțiune la nivel mondial, pentru a îmbunătăți unii indicatori globali implicați în dezvoltarea socială. Mă voi referi în continuare doar la unele dintre obiectivele propuse, ce sunt legate de îmbunătățirea indicatorilor de sănătate:

- *obiectivul nr. 4:* se referă la reducerea mortalității infantile la nivel global (ținta este reducerea cu două treimi între 1990 și 2015 a numărului de decese sub 5 ani);
- *obiectivul nr. 5:* îmbunătățirea sănătății mamelor (reducerea cu trei pătrimi între 1990 și 2015 a ratei mortalității materne);
- *obiectivul nr. 6:* combaterea HIV, a malariei și a altor boli, precum tuberculoza, spre exemplu.

*Raportul dezvoltării umane* din 2004 prezintă toate aceste obiective ale mileniului, care sunt propuse în scopul dezvoltării sociale, și prezintă, de asemenea, soluții pentru atingerea obiectivelor.

Printre principalele cauze ale problemelor legate de starea de sănătate se numără, așa cum arată raportul, și problemele sistemelor sanitare. Se menționează ca problematice:

- resursele limitate investite de unele guverne în asistența medicală și insuficiența resurselor pentru asistența primară;
- inechitatea în oferta de servicii medicale (insuficiența resurselor dedicate mamelor și copiilor în mediul rural, spre exemplu);
- ineficiența de organizare și de management financiar în domeniul sanitar (programele specifice pentru diverse boli nu sunt integrate în sistemul general într-un mod eficient).

Principalele puncte nevralgice în care trebuie acționat depind de obiectivele propuse. În cazul mortalității infantile: malnutriția (starea de sănătate și nutriție a mamei înaintea și în timpul sarcinii), bolile parazitare sau infecțioase ale nou-născutului, imunizarea

și nevoia de vitamina A, fier, zinc, iod a sugarului. În cazul mortalității materne, se poate acționa prin creșterea numărului de servicii de obstetrică de urgență în regiunile unde nu există, răspândirea mai bună a informațiilor de planificare familială și sănătatea reproducerii, creșterea numărului de nașteri asistate de o persoană cu pregătire medicală (medic, dar și moașă, în zonele unde nu există medic). În ceea ce privește stoparea răspândirii unor boli precum TBC, care reprezintă o problemă și pentru România, se recomandă strategia DOTS, ceea ce înseamnă urmarea tratamentului medicamentos sub strictă supraveghere (a medicului sau a unei persoane abilitate – *Raportul dezvoltării umane, 2004*).

Problema direcției de dezvoltare a serviciilor de sănătate într-un mod profitabil, eficient pentru o națiune și în sensul unei dezvoltări sociale durabile este o temă dezbătută la nivelul tuturor sistemelor europene de sănătate. Resursele alocate sănătății reprezintă un efort chiar și în țările dezvoltate, îngrijirea de calitate a sănătății fiind un consumator important de resurse ale comunității. Speranța de viață a crescut în Uniunea Europeană, deci și ponderea populației îmbătrânite (principalul consumator de servicii) în totalul populației; de asemenea, medicamentele și tehnicile de ultimă generație sunt costisitoare. Toate aceste presiuni fiscale fac ca și țările dezvoltate să își pună probleme asupra unor noi surse financiare, asupra unui management cât mai eficient al resurselor existente sau a unor modalități alternative de organizare a serviciilor (un mix între privat și public).

Fiecare dintre modelele europene se confruntă cu unele tipuri de dificultăți. Nici un sistem nu realizează în prezent parametrii serviciilor, stabiliți teoretic, la un standard maxim și în mod simultan. Majoritatea țărilor europene acordă pentru serviciile lor sanitare prioritate unuia sau altuia dintre obiectivele despre care vorbesc în continuare, în funcție de strategia abordată, sacrificând alte calități ale sistemului. Fie acordă acces universal și echitabil la un pachet de servicii mai mare, fie libertatea opțiunilor pentru consumatori și furnizori e mai ridicată, fie utilizarea eficientă a resurselor disponibile este primordială. Rămâne la latitudinea fiecărei țări să stabilească ponderea și prioritatea unuia sau a altuia dintre aceste obiective, în funcție de factorii economici, ideologici și sociali existenți la nivelul ei. O libertate ridicată de alegere din partea beneficiarilor, dar și a furnizorilor determină costuri crescute și o îngrădire a accesibilității fiindcă pacienții trebuie să suporte costuri ridicate. În SUA există un astfel de sistem care accentuează libertatea opțiunilor. Acest tip de sistem sanitar face ca, în ciuda investiții înalte de către stat în sănătate (cheltuieli de 14% din PIB pentru sănătate), să existe 35 de milioane de cetățeni care nu au asigurare și nu beneficiază de servicii. Un alt tip de model este cel britanic, în care există un acces crescut la asistența sanitară și echitate, dar însoțită de o limitare a opțiunilor, a libertății de alegere. Sistemul britanic este unul dintre sistemele cel mai puțin costisitoare din UE, dar opțiunile sunt limitate și există lungi liste de așteptare. Peste un milion de pacienți sunt pe listele de așteptare pentru diferite intervenții (Vlădescu, 2004, p. 6).

Concluzionând, se poate spune că, în ciuda unor variații ale sistemelor, sănătatea este considerată la nivel european un drept social, la care trebuie să aibă acces toți cetățenii, spre deosebire de SUA, spre exemplu, unde sănătatea e văzută ca un bun pentru care trebuie să plătești costuri ridicate.

România a ales modelul german în reformarea sistemului prin introducerea asigurărilor. Voi vorbi mai jos despre serviciile de sănătate publice din România după 1990 și cerințele de reformare a acestora din perspectiva contribuției lor la dezvoltarea socială.



## **Sărăcirea populației și ineficiența serviciilor de sănătate – factori determinanți ai unei stări de sănătate precare a populației din România**

### Introducere

Nivelul scăzut de dezvoltare economică din România în perioada tranziției a fost primul factor care a determinat (pentru grupurile ce trăiesc în sărăcie) apariția sau perpetuarea de dinainte de 1989 a unor elemente care au influențat negativ starea de sănătate a acestora : o alimentație insuficientă sau dezechilibrată, condiții mizere de locuit, lipsa unor condiții de igienă (apă, toaletă în locuință). În același timp, stresul, starea psihică a individului sărac, de multe ori cu un nivel de educație scăzut, sau dezorganizarea familială a generat situații de abandonare a îngrijirii sănătății ori stiluri de viață nesănătoase (incluzând alcoolismul), ajungându-se treptat la o acumulare de boli insuficient tratate/netratate (vezi și Berevoescu, Stănculescu, 2004).

Dincolo de problemele strict legate de fenomenul sărăciei există însă probleme legate de educația sanitară deficitară, iar pentru o parte a populației din România probleme de calitate și accesibilitate a serviciilor de sănătate de care beneficiază. Nivelul de dezvoltare economică a însemnat resurse mai puține și pentru sistemul sanitar și apariția unor probleme structurale ale acestuia pe termen lung. Cea mai mare parte a populației rurale are probleme de acces la serviciile publice de sănătate, multe dintre sate neavând nici măcar unități de asistență primară (medic de familie). Schimbările din sistemul sanitar de după 1996 nu au rezolvat problemele de acces al acestor grupuri la asistența primară și nici multiplele probleme legate de dotări cu tehnică medicală la nivel european. Investițiile s-au făcut cu precădere în continuare în sectorul spitalicesc, ducând la menținerea polarizării în oferta unor servicii de calitate. O parte a populației din marile orașe beneficiază de servicii spitalicești de o calitate ridicată (în context național), pe când cea mai mare parte a populației rurale nu beneficiază decât (în cel mai fericit caz) de asistență primară, în condiții minime de dotare a dispensarelor. În condițiile unei populații sărace sau izolate din punctul de vedere al drumurilor de acces, transportul celor din mediul rural până la servicii spitalicești reprezintă o stavilă pentru aceștia prin costul sau posibilitățile de deplasare necesare. De asemenea, prețul crescut al medicamentelor în România constituie un obstacol pentru cei săraci. O altă problemă ține de accesibilitatea la servicii prin calitatea de asigurat la sistem. Trecerea la sistemul de asigurări a lăsat o parte din populație, care după diverse estimări se ridică la 5-7%, fără asigurare, deci nebeneficiari de servicii.

Pe fondul acestor probleme economice, de politică socială, inclusiv sanitară, unii indicatori de mortalitate și morbiditate ne plasează pe ultimele locuri din Europa. Boli ale mizeriei precum TBC au crescut îngrijorător de mult în România, plasându-ne pe primele locuri în Europa, în sens negativ. Mortalitatea infantilă și cea maternă ridicată în România sunt indicatori ai problemelor de acces al unor mame și copii nou-născuți la asistență medicală, ai calității reduse a serviciilor oferite, precum și ai gradului redus de educație sanitară.

România a ales, în reformarea sistemului medical public, modelul asigurărilor de sănătate. Modificările ultimilor ani din sistemul medical nu au rezolvat problemele serviciilor oferite, sistemul din momentul de față, despre care voi vorbi pe parcursul materialului, fiind unul hibrid, după părerea unor specialiști din sistem, punând chiar sub semnul întrebării nevoia de trecere la asigurări sociale de sănătate. Trebuie precizat faptul că,

într-adevăr, fiecare dintre modelele europene actuale de organizare și finanțare a serviciilor întâmpină probleme legate de costuri înalte, disparități între regiuni, grupuri sociale, în oferta de servicii, neputând asigura toate obiectivele propuse la cel mai înalt nivel. Dincolo de invocarea permanentă a lipsei resurselor ca motivație a nerezolvării unor probleme ale actualului sistem public de sănătate din România, unele tipuri de politică socială adoptată în timp util în sfera sănătății pot determina schimbări benefice.

## Necesitatea creșterii nivelului de finanțare a sistemului de sănătate din România

Printre obiectivele de dezvoltare socială durabilă s-ar putea număra creșterea finanțării serviciilor sanitare și un management mai eficient al resurselor existente, având în vedere faptul că dezvoltarea socială este influențată direct de investirea în capitalul uman. Întrebarea este dacă România are un sistem eficient de colectare și management al resurselor financiare și dacă a conștientizat importanța domeniului sănătății publice ca sector necesar de investire pentru o dezvoltare durabilă pe termen lung.

Ceea ce s-a întâmplat în România după introducerea sistemului asigurărilor din 1997 a fost (în contradicție cu obiectivele precizate la inițierea reformei) existența unui sistem controlat financiar și de Casa de Asigurări, dar, în același timp, și de Ministerul Finanțelor. Acest lucru a generat distorsiuni în alocarea resurselor și, în primul rând, o deturnare a unei părți a lor dinspre sistemul medical.

Una dintre rațiunile schimbării, invocate de decidenți, a fost faptul că structura de dinainte de 1989 a sistemului sanitar era asociată cu regimul centralizat comunist. Nemulțumirile și așteptările populației erau însă difuze, nefiind legate de un mod sau altul de funcționare, ci de calitatea evident proastă a serviciilor medicale, iar nemulțumirile medicilor se refereau la salariile reduse și condițiile dificile de muncă în contextul lipsei de materiale sanitare, dotări și utilități. Trecerea la noua schemă financiară a creat, în opinia mea, un nou mamut administrativ consumator anual de resurse financiare suplimentare importante – mă refer la Casa Națională de Asigurări de Sănătate (incluzând aici și ramurile sale județene), a cărei eficiență administrativă raportată la costuri este discutabilă.

De ce s-a ales sistemul bazat pe asigurări? Analizând modelele europene, cele două opțiuni de schimbare ar fi fost: modelul actual de tip Bismark prezent azi în Germania, Austria și Franța, bazat pe asigurări, și modelul de tip Beveridge din Anglia, Italia și Suedia, bazat pe impozite generale. Una dintre explicațiile specialiștilor ar fi că modelul ales era mai aproape de realitatea românească interbelică și reprezenta o cale de mijloc între două opțiuni susținute de două tabere: suporterii pieței libere pentru funcționarea sistemului de sănătate și suporterii ai planificării guvernamentale (Vlădescu, 2004).

În opinia mea, trecerea la noul sistem s-a făcut fără o analiză foarte clară a implicațiilor diverselor modele europene în contextul românesc și a presupus mai degrabă unele preferințe ale funcționarilor și oficialilor din guvernul de atunci pentru sistemul de tip german al asigurărilor. De fapt, România nici nu avea pregătiți în perioada imediat următoare momentului '89 prea mulți specialiști în domeniul managementului sanitar sau al politicilor sanitare.

Întrebarea este dacă așteptările inițiale ale populației și ale profesioniștilor din sistem au fost îndeplinite: creșterea calității serviciilor, a salariilor personalului medical și a resurselor financiare ale sistemului și transparența alocării resurselor.

Cristian Vlădescu susținea (2004) că problemele actuale din sistem țin de faptul că funcționarea și legislația curente s-au îndepărtat de scopurile și filosofia inițiale ale Legii asigurărilor, analizele efectuate de autorul menționat indicând o diferență importantă între politica afirmată și realitatea implementată. Legea asigurărilor de sănătate a intrat complet în funcțiune abia în 1999. Ea a suferit o serie de amendamente consecutive în decursul anilor care au trecut de la implementare (una dintre tradițiile românești postrevoluționare, căci s-a întâmplat în cazul a nenumărate legi), astfel că filosofia ei inițială a fost schimbată serios. Așa cum arată unele studii, noua lege a introdus încă de la început doar schimbări parțiale, prin reglementările ei.

Precaritatea resurselor financiare alocate sectorului sanitar, în perioada 1990-2005, a continuat trendul investirii deficitare în sistemul de sănătate al ultimelor decenii în România. Aceasta a generat menținerea dotării la un nivel slab a unităților sanitare publice cu aparatură medicală modernă și utilități performante și acordarea unor salarii mici personalului din sistem, comparativ cu statutul deținut. Acest fapt s-a răsfrânt direct asupra calității serviciilor medicale de care a beneficiat populația. Percepția personalului medical asupra condițiilor de muncă pe care le oferă sistemul și asupra statutului său social, cumulată cu insatisfacția față de salarizarea de nivel redus, legitimează, în opinia sa, pretinderea unor extra-plăți pentru prestarea actului medical. Aceasta limitează accesul la servicii al populației sărace, care percepe, la rândul ei, drept necesară/încetățenită plata suplimentară.

Cheltuielile cu sănătatea publică drept procent din PIB au fost doar de 2,8% în 1997 și de 3,8% în 2000 (Vlădescu, 2004). Astfel, totalul cheltuielilor pentru sănătate ca procent din PIB și ca venit net plasează România „la un nivel inferior între țările central-europene și între țările cu PIB per capita similar. Cheltuielile publice cu sănătatea reprezintă mai puțin de jumătate comparativ cu multe țări europene. Prin urmare, prin introducerea asigurărilor sociale resursele au crescut doar cu 1% din PIB” (Vlădescu, 2004, p. 72).

Pe de altă parte, independența financiară a fondului de sănătate, care era unul dintre obiectivele principale ale noii legi, este încălcată prin procedurile actuale. Sistemul este, din punctul de vedere al alocării resurselor, un hibrid între sistemul public și cel al asigurărilor. Primele de asigurări sunt colectate drept contribuții la asigurările sociale, în timp ce guvernul continuă să intervină în alocarea fondurilor prin Ministerul Finanțelor, care stabilește limita superioară a cheltuielilor, mereu inferioară veniturilor colectate, astfel încât surplusul să ajute la acoperirea deficitului bugetar (Vlădescu, 2004). Astfel, în 2001 cheltuielile au fost stabilite la 91% din veniturile încasate, iar în 2002 la 95% dintre acestea. Această practică a redus controlul financiar al Casei și a produs acumularea unor datorii în fiecare an, generând crize temporare precum cea a medicamentelor compensate, în mod repetat. Cunoscând dificultățile financiare ale sistemului și întârzierile de plată către ei, furnizorii de medicamente au introdus prețuri crescute ale produselor medicamentoase vândute pentru a-și asigura acoperirea pierderilor. Așa s-a ajuns ca în unul dintre cele mai slab finanțate sisteme o populație sărăcită să beneficieze de cele mai crescute prețuri la medicamente dintre țările central-estice.

Principiul echității a fost încălcat și prin existența caselor paralele de asigurări de sănătate (a Ministerului de Interne, a Apărării, a Justiției, a SRI și a Ministerului Transportului). Aceste case au venituri peste media națională pe cap asigurat, căci au o componență a asiguraților cu salarii mari și cu riscuri mai scăzute. Veniturile medii per asigurat sunt de trei ori mai mari la CAST și cu 30% mai mari la CASAOPSNJ față de veniturile medii per asigurat ale caselor județene (Vlădescu, 2004). Astfel, cheltuielile cu serviciile sanitare per asigurat au fost mai mari la casele paralele, ceea ce încalcă principiul echității față de asigurați, dar și al descentralizării și autonomiei (sistemele acestea fiind închise și puternic

controlate de ministere). Pe de altă parte, case multiple înseamnă și cheltuieli administrative paralele.

Chiar și în cazul Casei Naționale, așa cum arată raportul CNAS pe 2002, disparitățile financiare dintre regiuni pe cap asigurat sunt mari: cheltuielile pe persoană asigurată diferă foarte mult de la un județ la altul, cu variații între 34,9% și 202,3% față de media pe țară, reflectând disparitățile dintre regiunile bogate și cele sărace ale țării (Raportul CNAS pe 2002, apărut în 2003).

## Disparități în oferta de servicii și probleme de acces la serviciile de sănătate

Dincolo de problemele legate de nivelul de finanțare redus al sistemului, alte distorsiuni din sistem limitează calitatea, echitatea și accesibilitatea serviciilor, cu efect asupra întârzierii rezolvării problemelor de sănătate ale populației. În România, în perioada de tranziție, o accesibilitate scăzută la servicii medicale a populației defavorizate social și economic s-a manifestat (conform unui studiu realizat de ICCV și Facultatea de Sociologie, *Polarizarea serviciilor de sănătate și de educație ca sursă a sărăcirii în viitor*, coordonat de Ioan Mărginean, 2003-2005) pe următoarele paliere:

1. un segment din populație neasigurat din cauza neplății contribuției la asigurările de sănătate sau cu acces limitat din cauza veniturilor insuficiente pentru costurile colaterale ale serviciului medical;
2. un segment din populație asigurat, dar care accesează insuficient serviciile medicale, în special cele preventive, din pricina unei instrucții/educații insuficiente și a unui stil de viață nesănătos;
3. un segment din populație asigurat, dar care nu poate beneficia de serviciile medicale necesare din cauza inexistenței/insuficienței furnizorilor în aria de domiciliu.

În prezent, accesul la serviciile publice de sănătate se realizează pe principii contributive, prin plata cotizației lunare. Condiționarea accesului la servicii prin introducerea asigurării de sănătate a dus la apariția unor segmente ale populației care, prin neasigurare, nu mai pot beneficia decât de serviciul de urgență. Persoanele neasigurate se selectează din rândul următoarelor segmente: persoane neîncadrate pe piața formală a muncii, liber-profesioniști, familii sărace din mediul urban neacoperite de ajutorul social, familii (sărace) din mediul rural (o mare parte a țăranilor care obțin venituri din agricultura de subzistență) și o parte a populației de romi. Populația neasigurată se ridică, după estimările CNAS, doar la 5-7% din totalul populației

Un număr mare de persoane, deși sunt asigurate, au acces limitat la asistența medicală pe fondul bugetului foarte redus al gospodăriei. Familiile sărace nu își pot permite coplățile implicate de solicitarea serviciilor medicale și achiziționarea medicamentelor necesare, achitarea costurilor de transport și extraplata pentru medic și personalul auxiliar

**Tabelul 1.** *Percepția populației asupra accesului la asistența medicală secundară și terțiară*

Următoarele aspecte reprezintă sau nu o problemă în privința accesului la serviciile medicale oferite de alte instituții decât medicul de familie ?	Răspuns <i>da</i> % din total populație	<i>da</i> % din populația din mediul urban	<i>da</i> % din populația din mediul rural
Posibilitatea de transport până la instituție	25	17	<b>34</b>
Costul transportului	31	21	<b>45</b>
Programul medicilor	25	22	28
Timpul de așteptare	<b>38</b>	41	37
Atitudinea cadrelor medicale	22	26	19
Costul consultației, al tratamentului	<b>52</b>	56	48
Faptul că trebuie să dau bani, cadouri	<b>39</b>	39	39
Altele	7	7	7

Sursa : *Barometrul de opinie privind serviciile de sănătate realizat în rândul populației din România (2003)*

Conform datelor din 2003, pentru 40% din populația din mediul rural, existența mijlocului de transport și costul acestuia reprezintă o problemă de acces la serviciile medicale în afara localității. De asemenea, coplata adresată personalului medical și timpul de așteptare sunt văzute ca obstacole atât de cei din mediul rural, cât și de cei din mediul urban.

Slaba informare în rândurile populației asupra necesității asigurării medicale și a condițiilor de acces la serviciile medicale menține unii beneficiari în afara sistemului public de asigurare. Conform datelor din *Barometrul privind serviciile de sănătate* pe 2003, mai mult de jumătate dintre români nu își cunosc drepturile și obligațiile privind asigurarea medicală, iar peste 80% dintre cei asigurați nu cunosc deloc sau au doar vagi informații despre serviciile medicale la care sunt îndreptățiți.

Percepția negativă a populației asupra calității serviciilor și a relației medic-pacient se poate constitui într-un factor demotivator al apelului la medic. Nemulțumirea populației față de calitatea prestațiilor sistemului public de sănătate scade încrederea populației și duce la scăderea adresabilității. Cumularea acestui aspect cu lipsa veniturilor necesare pentru procurarea medicamentelor prescrise sau extraplățile pretinse de personalul medical pot explica preferința unor grupuri sărace ori cu un nivel scăzut de educație pentru autoaplicarea unor tratamente fără consultarea medicului.

Diferențele urban/rural sunt serioase în ceea ce privește infrastructura. Există zone izolate în mediul rural, în care populația nu are acces la dispensare pentru servicii medicale primare sau în care aceste dispensare există, dar nu au medici permanenți și prezintă o dotare foarte rudimentară. Mai grav este că tocmai zonele cu populație săracă mai numeroasă, deci și cu cerințe crescute de îngrijiri medicale au aceste probleme. Nu există politici sanitare eficiente de atragere a medicilor în aceste zone defavorizate, problema acoperirii cu medici de familie fiind foarte presantă în mediul rural și în zonele pungi de sărăcie. Există, de asemenea, diferențe între județele sărace și cele bogate în ceea ce privește personalul medical și dotarea și ele se perpetuează, având în vedere fondurile mai puține colectate de casele de asigurări județene în zonele sărace.

## Concluzii

Am prezentat mai sus doar câteva dintre deficiențele sistemului sanitar din România. Problemele de sănătate ale populației, precum și dificultățile sistemului medical românesc sunt probleme apărute pe termen lung, ale căror consecințe se vor resimți încă în viitor, neputând fi rezolvate pe termen scurt. Standardul de viață scăzut al populației și resursele scăzute ale sistemului medical sunt primele cauze ale situației actuale a stării de sănătate a populației din România: față de țările din UE, unele rate mai înalte ale morbidității, o rată mai ridicată a mortalității materne și infantile, o speranță de viață mai scăzută. Îmbunătățirea sistemului de sănătate în România este corelată cu dezvoltarea economică a țării, fiind deci o problemă pe termen lung.

Toate mecanismele distorsionante de care am vorbit mai sus au creat însă tensiuni financiare suplimentare în unele părți ale sistemului sanitar dezavantajate față de altele și au redus controlul eficient și transparent al resurselor și așa insuficiente. Pe parcursul tranziției s-a constatat perpetuarea mării majorități a problemelor vechiului sistem în ceea ce privește calitatea slabă a unora dintre serviciilor acordate de sistemul public, cauzele fiind dotarea redusă cu utilități și tehnologie modernă a multor unități sanitare, dispensare, policlinici și spitale, unele deteriorate în prezent (deși centrele universitare au avut un statut privilegiat), lipsa medicației din unități și a infrastructurii sanitare primare în unele zone.

De asemenea, nu a existat o politică eficientă de investire în diminuarea disparităților urban/rural în oferta de servicii publice (pentru a fi rezolvată problema accesului la asistența primară în spațiul rural) și o implicare financiară redusă în inițierea unor programe eficiente de sănătate publică/prevenire. Disparitățile financiare dintre regiunile bogate și cele sărace explică deficiențele de investiție în zonele sărace. Nu a existat nici o politică eficientă de atragere prin stimulente financiare serioase a personalului medical în zonele rurale.

În acest context, trebuie avute în vedere pentru viitor o serie de politici eficiente care să țintească printr-o implicare financiară crescută rezolvarea principalelor puncte slabe ale stării de sănătate în România: îmbolnăvirile cu TBC, îngrijirea mai eficientă a mamei și a nou-născutului, investirea în copii, în educare pentru prevenire, asistența primară în mediul rural. De asemenea, pentru grupurile sărace, găsirea unor soluții de creștere a accesului la servicii: spre exemplu, alocații suplimentare de ajutor pentru cumpărarea medicamentelor sau, în cazul celor săraci din mediul rural, punerea la dispoziție a unor mijloace de transport gratuit pentru a putea ajunge la ambulatoriu în orașele apropiate.

Alocarea resurselor în sistem trebuie regândită, în sensul investirii mai mult în asistența primară, așa cum și-a propus reformarea sistemului la începutul anului 1996, odată cu trecerea la asigurări. De asemenea, trebuie regândite și alte dimensiuni ale sistemului pentru a crește calitatea actului medical și accesul populației la el.

## Bibliografie

- Berevoescu, Ionica; Stănculescu, Manuela (coord.), 2004, *Sărac lipit caut altă viață*, Editura Nemira, București.
- Mărginean, Ioan (coord.); Doboș, Cristina; Stanciu, Mariana; Stoica, Laura; Neagu, Gabriela, Vlădescu, Cristian; Manea, Livius; Stănescu, Alin, 2005, *Polarizarea serviciilor de sănătate și de educație ca sursă a sărăcirii în viitor*, raport nepublicat.
- Mincă, Dan; Marcu, Mihael, 2004, *Sănătate publică și management sanitar*, Editura universitară Carol Davila, București.

- Preda, Marian (coord.), 2003, *Aspecte privind dezvoltarea, populația și sănătatea reproducerii la nivel național și studii de caz*, UNFPA.
- Scambler, Graham, 2002, *Health and social change : A critical theory*, Open University Press, Buckingham.
- Vlădescu, Cristian (coord.), 2004, *Sănătate publică și management sanitar. Sisteme de sănătate*, Editura CPSS (Centrul pentru Politici și Servicii de Sănătate), București.
- Vlădescu, Cristian ; Dragomireșteanu, Aurora ; Enăchescu, Dan, 2001, *Politici de alocare a resurselor și de planificare a personalului medical în sistemele de sănătate. România în context internațional*, Editura CPSS, București.
- Vlădescu, Cristian ; Stănescu, Alin, 2004, „Asigurarea accesului nediscriminatoriu la servicii de sănătate”, material (nepublicat) pentru raportul de cercetare cu tema *Polarizarea accesului la serviciile de sănătate și de educație ca sursă a sărăcirii în viitor*, ICCV, Universitatea din București, București.
- Zarcovic, Grujica ; Enăchescu, Dan, 1998, *Probleme privind politicile de sănătate în țările Europei Centrale și de Răsărit. Evoluția recentă și perspectivele sistemului de sănătate în România*, Editura Infomedica, București.
- \*\*\* 2003, *Barometrul de opinie privind serviciile de sănătate realizat în rândul populației din România*, Centrul pentru Politici și Servicii de Sănătate, București.
- \*\*\* 2003, *Health and care in an enlarged Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- \*\*\* 2004, *Raportul dezvoltării umane*, PNUD.



## **Politica educațională ca sursă a dezvoltării sociale. România în context european**

*Laura Stoica*

Domeniul educației este abordat în acest capitol din perspectiva rolului pe care politica educațională îl are în susținerea dezvoltării: acela de sursă indispensabilă și, implicit, parte esențială a procesului de dezvoltare socială și economică. „Educația este cea care consacră nivelul și calitatea capitalului uman și intelectual angajat în dezvoltare. De aceea, a investi în educație înseamnă a investi în dezvoltare.” (Vlăsceanu, 2002)

Încă din anii '60 se consideră investiția în capital uman în general și în educație în special ca fiind absolut necesară în susținerea dezvoltării. Progresul tehnologic a impus specializarea din ce în ce mai puternică a muncii, nivelul de cunoștințe necesar angajării crescând pentru toate pozițiile. Aceasta presupune investiție continuă în educație și o învățare pe tot parcursul vieții, așa cum sugerează agențiile internaționale precum OECD sau PNUD (Voicu, 2001, p. 274).

Având în vedere complexitatea domeniului educațional și a reglementărilor europene în materie, capitolul de față se concentrează, în principal, asupra principiilor și obiectivelor politicilor de acces la educație în Uniunea Europeană, cu implicațiile pe care acestea le au asupra dezvoltării sociale în general și a sistemului educațional românesc în special.

În acest sens, în prima parte sunt prezentate obiectivele și prioritățile politicii UE de acces la educație al tuturor cetățenilor, prin raportarea lor la obiectivele generale de reducere a sărăciei, dezvoltare și creștere a coeziunii sociale, așa cum sunt evidențiate în documentele și rapoartele oficiale. Partea a doua a capitolului este dedicată prezentării situației din învățământul românesc la nivelul politicilor de acces la educație, raportate la prioritățile interne, precum și la reglementările europene.

Odată cu dobândirea statutului de țară candidată, România s-a angajat să introducă și să respecte în domeniul educațional, la fel ca în celelalte domenii, standardele și principiile comune tuturor statelor membre UE. Deși mai puțin cunoscute și dezbătute decât, de exemplu, cele din domeniul economic sau juridic, acest angajament obligă România, în egală măsură, la stabilirea unor obiective și la dezvoltarea unor politici educaționale care să susțină dezvoltarea socială conform cu standardele europene.

România se confruntă, astfel, cu o dublă provocare în ceea ce privește educația: pe de o parte, trebuie să găsească soluții urgente la problemele specifice învățământului românesc, iar pe de altă parte, să dezvolte un sistem educațional după principii și la standarde europene.

Pornind de la principiile europene de bază în educație, trebuie menționat că, deși educația constituie o preocupare comună țărilor membre, Uniunea Europeană nu are o politică educațională unitară, structurile sistemelor educaționale naționale fiind, astfel, diferite. Mai mult, unul dintre obiectivele principale ale politicii UE este asigurarea dreptului fiecărui stat membru de a decide asupra organizării și conținutului educației.

Ceea ce oferă însă Uniunea Europeană sunt o platformă de dialog și consultare în vederea dezvoltării unor politici educaționale, de parteneriat și colaborare între statele membre și un cadru de desfășurare a schimburilor de experiență și practici pozitive în diferite domenii ale educației.

Acest demers se înscrie în strategia globală a UE stabilită la Consiliul European de la Lisabona (2000), de „a deveni cea mai dinamică și mai competitivă economie bazată pe cunoaștere, capabilă de o creștere economică durabilă, cu locuri de muncă mai multe și mai bune și cu o coeziune socială mai mare” (Comisia Europeană, 2001).

Rolul educației în contextul mai larg definit la Lisabona este de a susține o dezvoltare durabilă prin dezvoltarea capitalului uman, iar politicile de acces la educație sunt menite, pe de o parte, să reducă excluziunea socială și sărăcia și, pe de altă parte, să conducă la dezvoltarea socială la nivelul statelor membre.

## **Obiective și priorități privind accesul la educație în Uniunea Europeană**

### **Obiective generale**

În cadrul Comisiei Europene și a Directoratului General pentru Educație și Cultură sunt stabilite, ca obiective generale, păstrarea aspectelor pozitive ale diversității educaționale europene și, în același timp, creșterea standardelor, îndepărtarea barierelor privind accesul la educație și adaptarea la cerințele educaționale ale secolului XXI.

Și în cazul educației, conform principiului subsidiarității, fiecare stat membru poartă întreaga responsabilitate pentru conținutul învățământului și organizarea propriului sistem național de educație. Articolele 149 și 150 din Tratatul Uniunii Europene stipulează rolul acesteia de a contribui la dezvoltarea calității în educație prin încurajarea cooperării între statele membre și, dacă este necesar, de a sprijini și a completa măsurile acestora. Ca scop principal, se urmărește dezvoltarea unei dimensiuni europene a educației, prin încurajarea mobilității și promovarea colaborării între state la toate nivelurile de învățământ.

Pentru atingerea acestui scop, în februarie 2001 a fost adoptat la nivelul Uniunii *Raportul asupra obiectivelor comune ale sistemelor educaționale (Report on the concrete future objectives of education systems)*. Acest raport constituie primul document care formulează un program coerent la nivel european pentru politicile educaționale de la nivel național.

Programul va fi implementat în Uniunea Europeană prin „metoda deschisă de coordonare”, definită tot la Lisabona (2000), care asigură un nou cadru de colaborare între statele membre în vederea asigurării convergenței politicilor educaționale naționale și a atingerii obiectivelor asupra cărora s-a convenit la nivelul Uniunii. Această metodă de lucru era necesară cu precădere în domenii precum educația, unde nu se putea vorbi despre o politică comună tuturor statelor, dar trebuia creat un spațiu educațional european (*European Educational Area*). Această metodă presupune, în esență: a) identificarea și definirea acestor obiective comune; b) definirea unor indicatori comuni care să permită statelor membre evaluarea sistemelor de învățământ și progresul înregistrat în atingerea obiectivelor; c) elaborarea unor instrumente pe baza cărora cooperarea dintre statele membre să devină posibilă (diseminarea unor practici pozitive, proiecte-pilot etc.).

Programul elaborat stabilește *trei obiective comune* de bază privind educația:

1. *îmbunătățirea calității sistemelor de învățământ și formare;*
2. *asigurarea accesului tuturor la învățarea continuă (lifelong learning);*
3. *creșterea deschiderii spre exterior a sistemelor de învățământ și formare.*

*Obiectivul 1: îmbunătățirea calității sistemelor de învățământ și formare.* În cadrul acestui obiectiv, măsurile vizează :

- îmbunătățirea calității instruirii cadrelor didactice ;
- creșterea eforturilor pentru dobândirea abilităților de bază, care trebuie adaptate permanent la schimbările din societățile europene, axate pe cunoaștere ;
- folosirea optimă a resurselor financiare din sistem destinate îmbunătățirii infrastructurii școlare ;
- creșterea ratelor de înscriere în învățământul tehnic și științific în vederea asigurării competitivității economice a Uniunii Europene pe viitor ;
- o mai bună corelare între resurse și nevoi și facilitarea parteneriatelor dintre școli și alți actori sociali care pot sprijini acțiunile acestora.

*Obiectivul 2: asigurarea accesului tuturor la învățarea continuă (lifelong learning).* Măsurile destinate atingerii acestui obiectiv se înscriu în modelul european de coeziune socială, conform căruia accesul la educația formală și informală trebuie să le fie asigurat tuturor cetățenilor, prin trecerea de la un nivel la altul de educație (de exemplu, de la învățământul vocațional la învățământul superior), pe tot parcursul vieții.

*Obiectivul 3: creșterea deschiderii spre exterior a sistemelor de învățământ și formare.* Acest obiectiv vizează constituirea spațiului european de educație și formare, prin programe de mobilitate și învățarea limbilor străine, precum și prin întărirea legăturilor dintre educație, muncă și societatea civilă. Este promovată, de asemenea, îndepărtarea obstacolelor privind mobilitatea ocupațională și geografică în statele membre.

Un element de bază al acestui program îl constituie, așa cum am menționat mai sus, conceptul de *învățare continuă (lifelong learning)*. După o lectură atentă a documentelor elaborate în domeniul educațional la nivelul Uniunii, se poate concluziona că acest concept se află în centrul tuturor politicilor de acces la educație datorită implicațiilor sale în domeniul educației, al formării profesionale și al politicilor ocupaționale, precum și datorită importanței sale în dezvoltarea personală și socială. Se afirmă, astfel, că un „spațiu european al învățării continue” le va asigura cetățenilor săi posibilitatea de a se mișca liberi între diferite școli/universități, locuri de muncă, precum și între diferite regiuni sau țări, învățarea continuă vizând accesul la toate formele de educație și la toate nivelurile de învățământ. De altfel, educația și formarea sunt considerate la nivel european ca domenii capitale pentru reducerea sărăciei și dezvoltarea socială. *Declarația Uniunii Europene privind politica de dezvoltare (2000)* identifică promovarea accesului la serviciile fundamentale, precum educația, ca un domeniu prioritar.

## Priorități în educație

În contextul politicii comunitare de reducere a sărăciei, Comisia Europeană a stabilit la nivelul UE trei domenii prioritare în educație :

- învățământul de bază, în special educația primară și instruirea cadrelor didactice ;
- formarea unor abilități practice, pentru muncă ;
- învățământul superior, în special la nivel regional.

Stabilirea acestor priorități reflectă faptul că, deși accesul la învățământul de bază are un rol vital în reducerea sărăciei, la nivel comunitar se pune accentul, în egală măsură, pe dezvoltarea sistemelor educaționale la toate nivelurile.

Cu alte cuvinte, prioritățile actuale ale sistemelor educaționale din statele membre ale UE sunt, în egală măsură, asigurarea accesului la educația de bază, creșterea șanselor

educaționale pentru grupurile defavorizate, creșterea efortului bugetar pentru învățământ, precum și promovarea unei educații incluzive și a învățării pe tot parcursul vieții.

*Raportul Comisiei Europene privind incluziunea socială în țările membre ale Uniunii Europene* prezintă, la capitolul destinat educației, problemele cu care se confruntă sistemele educaționale din țările membre și politicile de răspuns identificate și aplicate de aceste țări. Disfuncțiile și problemele cu care se confruntă sistemul educațional din România sunt, în mare măsură, similare cu cele prezentate în acest raport, iar soluțiile identificate de unele state membre ar putea constitui direcții de intervenție și în cazul învățământului românesc.

Pentru a rezolva problemele specifice și a facilita accesul la educație grupurilor defavorizate de copii și adulți, la nivelul Uniunii Europene au fost identificate *patru politici de răspuns*:

- intervenția din timp pentru a preveni dezavantajele de natură educațională;
- îndepărtarea barierelor pe care le întâmpină grupurile dezavantajate în participarea școlară;
- dezvoltarea unor politici integrate de răspuns la problematica abandonului școlar timpuriu;
- promovarea învățării permanente (*lifelong learning*) și a instruirii/educării adulților.

La nivelul statelor membre, politicile integrate de răspuns la problematica abandonului școlar vizează, în egală măsură, *trei categorii*.

- *Prima categorie* o constituie elevii de vârstă școlară care încă frecventează școala, dar se confruntă cu dificultăți precum absențe, note foarte scăzute și probleme comportamentale.
- *A doua categorie* este formată din copiii de vârstă școlară care au abandonat efectiv școala.
- *A treia categorie* se referă la cei care au abandonat formal școala și care nu au nici o calificare sau au o calificare minimală, fiind confrunțați cu probleme majore pe piața muncii.

Primele două categorii constituie obiectul a numeroase politici de răspuns ce sunt destinate atât prevenirii abandonului școlar, cât și intervenției în cazul în care abandonul școlar a avut loc, promovând reintegrarea în sistemul educațional. Inițiativele identificate în țările membre includ atât măsuri focalizate pe aspectul educațional, cât și dezvoltarea unei rețele de suport mai complexe, care să integreze toți actorii implicați (Comisia Europeană, 2001, p. 42).

*Politicile de reducere a abandonului școlar* includ măsuri privind:

- adaptarea curriculumului la condițiile sociale și la necesitățile din societate;
- traininguri destinate profesorilor, privind sărăcia și excluziunea socială, precum și educația interculturală și dezvoltarea unei metodologii pedagogice flexibile și adaptate situațiilor;
- resurse suplimentare pentru școlile din comunități/zonă defavorizate sau care sunt frecventate de un număr mare de elevi din familii defavorizate;
- servicii sociale, educaționale și psihologice mai bune, concentrate asupra asigurării bunăstării elevului;
- o pregătire școlară mai bună, axată pe elevii cu nevoi speciale;
- siguranța mediului educațional, organizarea unor activități în afara școlii, în cluburi, programe de vacanță;
- focalizarea activităților pe înlesnirea trecerii de la educația primară la cea secundară, eliminarea excluziunii sociale, îmbunătățirea frecvenței școlare prin reducerea

- ▲ absenteismului și o mai bună monitorizare în vederea evitării abandonului școlar în cazul copiilor în situații de risc;
- îmbunătățirea colaborării familie-școală-comunitate.

Printre provocările politicilor educaționale din țările membre ale Uniunii Europene se numără așadar reducerea dezavantajelor și asigurarea accesului la educație pentru grupurile defavorizate. Unele state membre urmăresc creșterea investițiilor în educație ca o soluție-cheie pentru prevenirea sărăciei și a excluziunii sociale pe termen lung. Acest lucru implică dezvoltarea unor intervenții efective încă de la o vârstă fragedă (în principal printr-un sistem adecvat și comprehensiv de protecție a copilului), adaptarea sistemului educațional astfel încât școlile să răspundă cu succes la nevoile și caracteristicile copiilor provenind din grupurile dezavantajate, prevenirea abandonului școlar și reintegrarea în învățământ a tinerilor care au abandonat școala, precum și extinderea învățării continue, astfel încât să existe oportunități adecvate de educație și instruire profesională accesibile persoanelor aflate în situație de risc. De asemenea, această politică educațională implică o creștere a rolului instituțiilor de învățământ și instruire profesională în promovarea unor norme și valori precum coeziunea socială, oportunități egale și implicarea socială activă a cetățenilor.

## Obiective și priorități în politica educațională din România

Așa cum am menționat la începutul acestui capitol, reforma din sistemul românesc de învățământ trebuie să se concentreze, în egală măsură, asupra obiectivelor și priorităților europene în domeniu, precum și asupra soluționării problemelor specifice cu care se confruntă sistemul educațional în societatea românească.

Aceasta poate fi una dintre cauzele lipsei de coerență pe care nu de puține ori au constatat-o specialiștii în domeniu atunci când analizau stadiul reformei educaționale în România. Ca și în cazul altor domenii, doar unele elemente ale reformei educaționale au fost în atenția opiniei publice datorită implicațiilor imediate ale anumitor măsuri, care țineau, în principal, de schimbări în structura sistemului pe niveluri de învățământ, în durata școlarizării pe cicluri de învățământ și în forma examenelor finale/de promovare. Alte aspecte intens analizate au fost legate de nivelul foarte scăzut de salarizare a cadrelor didactice și de starea precară a infrastructurii și dotărilor școlare.

În rapoartele oficiale ale diferitelor organisme și instituții internaționale (Banca Mondială, OECD, UNICEF), precum și în evaluările proprii ale Ministerului Educației și Cercetării au fost însă analizate și elementele legate de politicile educaționale destinate susținerii dezvoltării sociale, promovării incluziunii sociale și reducerii sărăciei.

Similar politicilor europene în domeniu, în România au fost stabilite obiectivele politicilor de acces la educație, precum și ale strategiilor naționale de reformă în domeniu. Ele corespund, la nivel programativ, obiectivelor stabilite în cadrul Uniunii Europene, rapoartele de monitorizare ale Comisiei Europene semnalând, în acest sens, pașii făcuți de România la nivel legislativ, precum și în ceea ce privește construcția instituțională, reforma curriculară și calitatea învățământului.

Comisia Anti-Sărăcie și de Promovare a Incluziunii Sociale a Guvernului României (CASPI), responsabilă de elaborarea unei strategii globale anti-sărăcie, a inclus, la capitolul destinat educației, atât obiectivele care trebuie să stea la baza politicii educaționale în

România, cât și măsuri destinate asigurării accesului la educație al copiilor provenind din familii sărace. Analizând punctele critice ale sistemului educațional românesc enumerate în Planul Național Anti-Sărăcie (PNAinc), se pot identifica deja aspecte și direcții de acțiune similare celor din țările membre UE, așa cum le-am prezentat anterior.

Mai mult, domeniul educației este, poate, unul dintre domeniile care au suferit cele mai multe transformări în ultimii 15 ani în România. Structura sistemului de învățământ a fost modificată foarte des, producând haos în rândul generațiilor din anii terminali ai ciclurilor școlare, din cauza modificărilor aduse examenelor de promovare și conținutului grilei de învățământ.

De asemenea, în acest domeniu au avut loc transformări instituționale esențiale. Cu toate acestea, așa cum se afirmă și în rapoartele Comisiei, procesul de descentralizare a sistemului de învățământ se desfășoară într-un ritm încă mult prea lent, în condițiile în care în România sistemul educațional a fost unul dintre cele mai centralizate din Europa.

## Obiectivele privind educația din PNAinc

Planul sectorial privind educația prevăzut în PNAinc conține obiective de prevenire și absorbție a sărăciei și excluziunii sociale, specifice acestui domeniu, majoritatea fiind deja incluse, într-o formă mai mult sau mai puțin explicită, în strategiile și programele naționale aflate în curs de derulare.

Astfel :

- referitor la problematica *accesului la învățământul primar și gimnazial*, strategia guvernamentală prevede măsuri care vor *preveni abandonul școlar* și vor urmări *creșterea participării școlare* a copiilor provenind din familii sărace. Măsurile punctuale prevăzute în acest sens se referă la introducerea unor servicii educaționale secundare, cum ar fi acordarea unei *mese la cantina școlii*, acest serviciu vizând, în primul rând, școlile din zonele sărace, cu elevi omogen săraci. Școlile cu program prelungit (masă la cantină, semiinternat cu sprijin în efectuarea temelor) pot avea un rol decisiv în prevenirea abandonului școlar, dar și a fenomenului copiilor străzii, acordând asistență socială indirectă familiilor în care părinții lucrează în schimburi prelungite și protecție copiilor proveniți din familii dezorganizate sau cu probleme. Pentru a preveni abandonul școlar, este prevăzută acordarea unor facilități de ordin financiar și social condiționate de participarea școlară a copiilor provenind din aceste familii. Astfel, pe lângă alocația pentru copii, care va fi în continuare condiționată de frecventarea școlii, în strategia guvernamentală sunt prevăzute următoarele măsuri :
  - facilități pentru cei mai săraci în achiziționarea materialelor școlare, incluzând gratuitatea manualelor, a unor rechizite etc. ;
  - alte recompense și gratificații condiționate de participarea școlară ;
  - atragerea elevilor în școală printr-o programă diversificată, nefluctuantă, adecvată vârstei în ceea ce privește complexitatea, incluzând și activități recreative.

Pentru prima dată, se identifică soluții care vizează creșterea conștientizării importanței educației în rândul familiilor sărace, prin măsuri active privind :

- a) *includerea părinților în cursuri de calificare, perfecționare sau completare a studiilor*, în vederea creșterii încrederii părinților în importanța educației – această măsură destinată părinților poate avea efecte pozitive asupra calității educației copiilor din familiile sărace, care vor putea învăța într-un mediu propice educației și îndeplinirii temelor școlare, părinții fiind mai calificați pentru a-i ajuta atât la îndeplinirea îndatoririlor școlare, cât și pentru a obține un loc de muncă, asigurând, astfel, un venit familiei și condiții decente pentru a învăța copiii ;



- b) *cooptarea părinților din familii sărace în activități din cadrul școlii și al comitetelor de părinți* (activități de întreținere și reparații ale școlii, acțiuni de dezvoltare a școlii etc.) – este cunoscut faptul că activismul social (implicarea cetățenilor în activități ale comunității în care trăiesc) crește coeziunea socială și poate avea rezultate pozitive privind dezvoltarea comunitară. În acest caz concret, implicarea părinților în activitățile legate de întreținerea și repararea școlilor, precum și în alte acțiuni din comunitate are un dublu efect pozitiv : pe de o parte, se realizează o apropiere între instituția școlii și familiile sărace și, prin aceasta, o valorizare pozitivă a școlii și a educației pentru copiii lor, iar pe de altă parte, se reușește, cu resurse mult mai reduse, îmbunătățirea condițiilor de învățare din comunitățile sărace ;
- strategia guvernamentală prevede în continuare măsuri vizând adaptarea curriculumului la cerințele socioeconomice din societatea românească actuală și scăderea inegalităților sociale induse de accesul diferențiat la educație al copiilor provenind din medii diferite din punct de vedere social sau geografic :
    - un set de măsuri este destinat problematicii *învățământului rural* și reducerii diferențelor dintre învățământul din acest mediu și cel din mediul urban – deși sunt menționate soluții privind asigurarea accesului către școli al elevilor din localități în care unitățile școlare nu funcționează, rezolvarea problemelor învățământului rural presupune măsuri complexe de ordin financiar și educațional, cum ar fi : alocarea unor resurse financiare destinate reparației, renovării și dotării unităților de învățământ, asigurarea personalului didactic profesionist și acordarea unor facilități care să încurajeze profesorii să opteze pentru școlile din mediul rural, precum și adaptarea curriculumului la necesarul de deprinderi și abilități specifice zonei rurale, astfel încât elevii să dobândească din școală cunoștințe practice și utile pentru specificul zonei rurale, fiind motivați să frecventeze școala. În condițiile în care lipsa de resurse de cele mai multe ori afectează în mod negativ derularea unor măsuri adoptate, o soluție pentru îmbunătățirea condițiilor de învățare în mediul rural ar fi implicarea familiilor sărace care beneficiază de reglementările Legii veniturii minim garantat în realizarea activităților menționate mai sus în cadrul celor 72 de ore pe care aceștia sunt obligați să le desfășoare în folosul comunității ;
    - politica educațională propusă în strategia anti-sărăcie a Guvernului include și măsuri privind *curriculumul școlar* și adecvarea acestuia, încă din învățământul obligatoriu, la capacitățile și abilitățile elevilor. Astfel, direcțiile de acțiune din acest sector trebuie să vizeze, conform planului național :
      - a) *realizarea unui curriculum diversificat, adaptat cerințelor de pe piața locală, care să crească atractivitatea învățământului tehnic și profesional* – această măsură ar putea răspunde tendinței pe care am prezentat-o anterior, conform căreia familiile sărace ar opta pentru învățământul tehnic și profesional pentru copiii lor, în speranța că, odată urmată, această formă de învățământ le-ar da posibilitatea copiilor lor să își găsească mai ușor un loc de muncă. Cu toate acestea, și aici se înregistrează dificultăți în accesul la educație al copiilor provenind din familii sărace, din cauza costurilor ridicate pe care le presupune frecventarea școlilor tehnice și profesionale, în special pentru familiile din mediul rural. Statisticile arată că, din numărul total al elevilor din educația secundară, un procent de peste 60% (62,3% în 1999 – PNUD, 2000) – înregistrat constant în ultimii ani – au optat pentru învățământul secundar tehnic. Pentru ca acești elevi să-și poată finaliza pregătirea începută aici, este necesară aplicarea concretă a măsurilor prevăzute în strategie ;
      - b) de aceea, un rol esențial l-ar avea aplicarea în practică a măsurii stipulate în strategia anti-sărăcie conform căreia elevilor proveniți din familii sărace trebuie să li se acorde *sprijin material pentru urmarea liceului sau a școlilor profesionale*. Acest sprijin poate fi acordat prin gratuități de transport, internat sau semiinternat, masă la cantină



subvenționată sau gratuită, acces la manuale sau sprijin material condiționat de urmarea și încheierea studiilor (burse, credite subvenționate pentru studii). Analizând statisticile existente în domeniul educației, constatăm că rata de înscriere pe niveluri de învățământ are un trend descrescător la nivelul învățământului secundar (liceal și tehnic-profesional) din 1990, când se înregistra o rată totală de 90,7%, în 1999, când era de numai 69,4% (PNUD, 2000). În acest context, un set de măsuri care să vizeze segmentul de populație cu rate reduse de frecvență a unei forme de învățământ secundar ar crește șansele de acces la educație și, ulterior, pe piața muncii al acestora ;

- c) *orientarea școlară mai accentuată încă de la nivelul gimnaziului*, astfel încât elevii să opteze pentru integrarea în formele de învățământ secundar adecvate propriilor personalități și capacități – această practică este întâlnită în toate sistemele educaționale moderne din țările membre ale UE, unde, încă din ciclul primar, rolul învățătorului e de a identifica abilitățile elevului, în vederea consilierii familiei în problematica orientării școlare și, mai târziu, profesionale cât mai adecvate personalității și capacității lui ;
- un capitol separat în cadrul secțiunii privind educația îl constituie încurajarea și sprijinirea populației sărace *să se implice în activități de formare (educare) continuă*, incluzând aici cursuri de recalificare și perfecționare profesională, dar și dobândirea cunoștințelor necesare manevrării tehnicii moderne sau utilizării eficiente a oportunităților și rigorilor sistemului democratic. Acest tip de măsuri răspunde nevoilor segmentului de populație săracă de 18 ani și peste, care, așa cum am specificat și în secțiunea destinată politicilor educaționale europene, constituie un grup defavorizat cu risc crescut de excludere socială. Prin adoptarea acestui tip de măsuri, se poate reuși atât o creștere a șanselor acestui segment de populație pe piața muncii, cât și o creștere a calității vieții copiilor provenind din astfel de familii, cu efecte asupra participării lor școlare.

După adoptarea PNAinc prin Hotărâre de Guvern (2002) au fost elaborate o serie de strategii și programe naționale destinate îmbunătățirii situației din învățământ, cu accent pe dezvoltarea coerentă a învățământului preuniversitar, creșterea participării școlare a grupurilor de risc, îmbunătățirea situației din învățământul rural și creșterea parteneriatului dintre școală și comunitate. Aceste strategii au fost elaborate în conformitate cu obiectivele și prioritățile stabilite la nivel național, evaluarea efectelor strategiilor necesitând o perioadă de timp mai îndelungată de la implementarea lor. Strategiile destinate dezvoltării sistemului educațional au fost implementate pe baza unor programe și proiecte la nivel național, unele deja încheiate, iar altele în curs de derulare.

#### **Strategii educaționale în România**

- *Strategia dezvoltării învățământului preuniversitar în perioada 2001-2004 cu proiecție până în 2010, elaborată în anul 2001 și reactualizată în anul 2002*
- *Strategia MEC pentru creșterea gradului de participare la educație*
- *Strategia națională „Acțiunea Comunitară”, aprobată în anul 2004*
- *Strategia de relansare a educației în mediul rural, aprobată în anul 2001*
- *Strategia de descentralizare a învățământului preuniversitar, elaborată în anul 2005*

Deși la nivelul dezvoltării instituționale și al schimbării structurii sistemului educațional s-au înregistrat eforturi notabile, reforma în învățământul românesc înregistrează încă aspecte negative care influențează direct nivelul de performanțe și calitatea învățământului. Programele educaționale care se derulează în cadrul strategiilor ce vizează învățământul preuniversitar, precum și dezvoltarea învățământului în mediul rural sunt orientate spre îmbunătățirea accesului la educație și a condițiilor din sistemul preuniversitar. Cu toate acestea, finanțarea sistemului, deși proiectată în anii următori la un nivel de 5% din PIB,

rămâne în continuare subdimensionată în raport cu necesitățile sistemului, precum și cu nivelul european. Dacă media europeană a finanțării educației este de peste 5% din PIB, în România nu a fost atins în ultimii 16 ani procentul de 4% din PIB. Putem concluziona că, deși obiectivele acestor strategii corespund exigențelor europene, problemele specifice învățământului românesc necesită soluții specifice și nu vor putea fi rezolvate în lipsa unor investiții importante în sistem. Dotarea materială, infrastructura unităților de învățământ, nivelul de pregătire a cadrelor didactice, fluctuația personalului din învățământ, precum și calitatea învățământului și nivelul performanțelor școlare rămân în continuare punctele nevralgice ale învățământului românesc, în special din mediul rural. Învățământul rural se confruntă cu probleme specifice și necesită soluții specifice. Începutul a fost făcut prin elaborarea *Strategiei de relansare a educației în mediul rural*, aprobată în anul 2001, însă măsurile incluse în această strategie, precum și în programele ce vizează învățământul rural necesită atât investiții majore, cât și soluții integrate, care să vizeze deopotrivă resursele materiale și umane, dar și calitatea învățământului.

Principalele probleme sunt cauzate, în principal, de dependența financiară a instituțiilor școlare din rețeaua învățământului preuniversitar de autoritățile locale. Finanțarea instituțiilor școlare depinde de nivelul de dezvoltare economică a regiunii, a comunității în care funcționează școala, dar și de relațiile care se stabilesc între cadrele didactice și autorități. Disparităților în ceea ce privește nivelul de dezvoltare socioeconomică dintre regiuni și comunități li se adaugă lipsa unei pregătiri manageriale a directorilor de școli sau a altor cadre didactice, necesară în negocierea și atragerea unor fonduri extrabugetare, precum și în valorificarea celor existente.

Ca o concluzie generală, deși în ansamblu strategiile din sistemul de învățământ din România răspund, la nivelul obiectivelor și priorităților, atât necesităților existente în sistemul educațional național, cât și direcțiilor urmate de politicile existente la nivelul Uniunii Europene, numai analiza rezultatelor finale și a gradului de atingere a obiectivelor stabilite va constitui un instrument de evaluare a schimbărilor reale din sistemul educațional.

## Concluzii

La nivelul Uniunii Europene problematica accesului la educație implică, în egală măsură, învățământul de bază și cel secundar și terțiar, accentul fiind pus pe învățarea pe tot parcursul vieții (*lifelong learning*). Odată cu acest concept, a avut, practic, loc o regândire a politicilor de acces la educație la nivelul Uniunii, în sensul că accentul cade pe asigurarea accesului la educație și formare profesională atât pentru persoanele de vârstă școlară, cât și pentru celelalte grupe de vârstă, precum și pe facilitarea transferului sau trecerii de la un nivel de educație la altul pentru toți cetățenii.

De asemenea, politicile de acces la educație sunt gândite în contextul mai larg al politicii de reducere a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale. În acest context, asigurarea accesului la educație, așa cum este stipulat în documentele Uniunii Europene, asigură atât dobândirea abilităților de bază (de scriere, de citire, matematică), cât și o formare profesională care să faciliteze dezvoltarea personală și coeziunea socială.

În ceea ce privește educația ca bază pentru dezvoltarea socială, în cadrul politicilor educaționale europene standardele vizează accesul la abilități practice care să faciliteze dezvoltarea în contextul unei societăți axate pe cunoaștere, precum și la abilități care să permită integrarea socială a indivizilor. Principiile europene în acest domeniu stabilesc faptul că abilitățile de bază trebuie adaptate permanent standardului de dezvoltare economică și socială, precum și cerințelor societății tehnologice a mileniului III.

În România, din cauza problemelor specifice sistemului de învățământ, rămân încă de rezolvat problemele legate de accesul la educație. Aici se pune accentul, în principal, pe accesul la educație al grupurilor defavorizate (copii provenind din familii sărace, romi, copii cu nevoi speciale etc.), iar politicile și strategiile naționale din domeniu trebuie să rezolve și problema reabilitării infrastructurii școlare, care, în unele cazuri, în special în mediul rural, condiționează accesul la educație.

Totuși, nu se pot trece cu vederea demersurile din ultimii ani în această direcție, strategiile de reabilitare a infrastructurii școlare și de relansare a învățământului rural având rolul de a reduce diferențele dintre învățământul din mediul rural și cel din mediul urban, dintre comunitățile sărace și cele dezvoltate.

De asemenea, prin strategiile și programele naționale prezentate mai sus, au fost introduse în structura sistemului educațional principiile europene atât în ceea ce privește accesul la educație, cât și calitatea învățământului.

Rapoartele elaborate de Comisia Europeană privind starea reformelor în sistemul educațional arată în fiecare an că progrese au fost făcute în sensul elaborării unor strategii și al stabilirii unor obiective, însă acestea sunt îngreunate, în principal, de subfinanțarea sistemului și de lipsa resurselor financiare necesare pentru implementarea lor în special în mediile defavorizate, de lipsa capacității administrative și de ritmul greoi în care are loc descentralizarea sistemului de învățământ.

De asemenea, domeniile pe care le menționează rapoartele Comisiei din ultimii doi ani ca fiind încă insuficient dezvoltate țin de conținutul învățământului, de calitatea predării și, implicit, de programele de formare și instruire a cadrelor didactice, de nivelul încă sub cel european al ratelor de școlarizare și cuprindere în învățământ (în principal, în cel secundar), precum și de formarea continuă, România fiind încă deficitară la capitolul educația și formarea adulților.

## Bibliografie selectivă

- Comisia Europeană, 2000, *Memorandumul asupra învățării permanente*, Bruxelles.
- Comisia Europeană, 2003, *Joint report on social inclusion summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)*, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0773:EN:HTML>.
- Comisia Europeană, 2005, *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training*, raport, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12001.htm>.
- Consiliul Europei, 2000, *Presidency conclusions*, Lisbon European Council, Lisabona.
- European Commission, European Council, 2001, *The concrete future objectives of education; training systems*, Stockholm, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0059:EN:HTML>.
- Guvernul României, 2002, *Planul național anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale*, iulie, publicat și în *Revista de Asistență Socială*, nr. 3/2002.
- MEC, 2002, *Strategia dezvoltării învățământului preuniversitar în perioada 2001-2004 – reactualizare 2002. Planificare prospectivă până în 2010*, document oficial, <http://www.edu.ro/download/strategiepreuniv.pdf>.
- MEC, 2005, *Raport asupra stării sistemului național de învățământ*, București, [www.edu.ro](http://www.edu.ro).
- MEC; IȘE, 2002, *Învățământul rural din România. Condiții, probleme și strategii de dezvoltare*, ediția a II-a, Editura MarLink, București.
- Neagu, Gabriela; Stoica, Laura; Surdu, Laura, 2004, „Educație și excluziune socială în societatea românească”, *Calitatea Vieții*, nr. 3-4.

OECD, 2000, *Analiza politicii naționale în domeniul educației*, Copyright MEC ; publicat inițial cu titlul *Reviews of National Policies for Education : Romania*, Copyright OECD, 2000.

PNUD, 2001, *Raportul național al dezvoltării umane, România 2000*, București.

Vlăsceanu, Lazăr (coord.), 2002, *Școala la răscruce. Schimbare și continuitate în curriculumul învățământului obligatoriu. Studiu de impact*, Editura Polirom, Iași.

Voicu, Bogdan, 2001, „Dezvoltare socială”, în Luana Pop, (coord.), 2001, *Dicționar de politici sociale*, Editura Expert, București.

\*\*\* 2001, *Raportul UE privind incluziunea socială în țările membre*.

***Documentele oficiale ale Uniunii Europene în domeniul educației au fost descărcate în principal de pe următoarele site-uri :***

Comisia Europeană, *Education and training 2010, diverse systems, shared goals*, [http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/back\\_gen\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/back_gen_en.html) (site-ul a fost consultat pentru documentele oficiale privind politicile educaționale din UE).

[http://europa.eu.int/comm/education/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/index_en.html) (site-ul DG EAC, Directoratul General, Educație și Cultură).

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s19001.htm> (site-ul SCADplus, sumar al legislației europene în domeniul educației).

## **Distribuția veniturilor în perspectiva dezvoltării sociale**

*Simona Ilie*

Prezentul studiu are în vedere problematica inegalităților de natură economică dintre indivizi, respectiv țări, ca și importanța perspectivei sociale a dezvoltării pentru evitarea perpetuării și accentuării celor dintâi. Prima parte abordează sumar balansul dintre economic și social, ca și contextul în care aspectele sociale s-au impus ca repere ale dezvoltării. A doua parte punctează condițiile inegale sau contextele diferite în care are loc procesul globalizării. Provocările pe care inegalitățile contemporane le pun în calea reformării statului bunăstării fac obiectul unei a treia părți, pentru a încheia cu o sinteză a evoluției inegalităților în cazul țărilor în tranziție. Finalul studiului este dedicat analizei dinamicii principalelor surse de venit ale populației românești în ultimii 15-20 de ani.

O astfel de structurare își propune să atragă atenția asupra diferitelor paliere și aspecte importante din perspectiva inegalității și nu are drept scop abordarea relației dintre inegalitate și dezvoltare în aceste contexte. Capitolul nu este o trecere în revistă a teoriilor dezvoltării și nici nu încearcă să argumenteze primordialitatea vreuneia din cele două perspective ale dezvoltării.

### **Între economic și social**

Inegalitatea este una dintre temele larg dezbătute în teoriile economice și cele sociale, indiferent dacă acestea pun în discuție justetea existenței fenomenului sau dimensiunile lui. Tematica a stimulat dezvoltarea teoriilor justiției distributive, care s-au străduit, în timp, să identifice caracteristicile unei distribuții juste din punct de vedere social și economic. Amprenta diferitelor curente teoretice a făcut ca răspunsurile acestui demers să contureze o paletă largă de soluții, cel puțin la nivelul teoriei, mergând de la acceptarea inegalităților de orice tip – în virtutea libertăților și a drepturilor – până la urmărirea distribuirii egale a rezultatelor obținute. Între aceste extreme, teoreticienii au argumentat importanța justetei distribuției la startul și la finalul procesului productiv/distributiv sau doar în funcție de un set de criterii (considerate importante), care să le ofere tuturor posibilitatea de a participa la acest proces, urmând a fi recompensați în funcție de meritele individuale.

În planul măsurilor practice ale guvernelor, aceste preocupări s-au tradus simplu prin opțiunea de a lăsa mecanismele pieței – obiective și eficiente prin natura lor – să domine procesul distributiv și pe cel redistributiv, incubând, totodată, sămburele dezvoltării, sau prin cea a intervenției controlate a statului, pentru a corecta prin redistribuție rezultatele (sociale) injuste ale acțiunii acestor mecanisme. Pe măsură ce „funcționarea mecanismelor de piață”, facil asumată ca interes național prin urmărirea obiectivelor de creștere economică

și dezvoltare, a dus activitatea actorilor de pe piață dincolo de granițele naționale, preocupările privind justetea distribuției au depășit și ele aceste granițe.

O vreme, teoreticienii au văzut acest balans ca fiind similar celui dintre eficiență (economică) și echitate (socială). Contextul economico-social al ultimilor 25 de ani a apropiat mult cele două perspective, care, de altfel, n-au fost niciodată disjuncte, impunând pieței și intervenției statului atributele eficienței și ale echității deopotrivă.

Lucrurile care nu s-au schimbat prea mult în acești ani au fost înțelegerea și abordarea pieței și ale intervenției sociale în această succesiune implicită. Argumentele, adesea subînțelese, au fost acelea că piața este cea care permite, produce și asigură dezvoltarea, cvasiimplicit economică, și că, odată economia înscrisă pe o cale ascendentă solidă, va scădea automat și sărăcia. Mai slabe au fost vocile care, ținând cont de efectele sociale produse de progresul tehnologic și permanenta redefinire a piețelor naționale și internaționale, au făcut referire la necesitatea dezvoltării economice și sociale.

Paradigma liberală a dominat ideologia ultimului sfert de secol cu privire la căile de dezvoltare. Strategia liberală, promovată de organizații internaționale printre care FMI și Banca Mondială, a susținut oportunitatea deschiderii piețelor naționale pentru formarea uneia internaționale prin liberalizarea comerțului și a investițiilor, ca și liberalizarea ratei dobânzii, privatizarea și deregularizarea în economiile naționale, asigurarea disciplinei fiscale, lărgirea bazelor de impozitare și scăderea ratelor marginale de impozitare, asigurarea drepturilor de proprietate și orientarea cheltuielilor publice spre domenii cum sunt educația și sănătatea, considerând că acestea pot îmbunătăți distribuția veniturilor (Williamson, 2000). Formarea unei piețe internaționale puternic interconectate prin comerț și investiții deschide calea spre o distribuție mai egalitaristă a avuției în lume (Wade, 2001), odată ce tot mai mulți – țări și indivizi – aveau să aibă acces la „cunoaștere” prin impactul cu tehnologia avansată și informații.

Discursul anilor '70 cu referire la țările în curs de dezvoltare urmărea „ajungerea din urmă”. După 1980 a fost gândit un set de politici, sub forma programelor de stabilizare și ajustare structurală (PAS), adresat celor care își propuneau să se angajeze într-o dezvoltare sănătoasă, politici care aveau să rezolve în timp în bună măsură și problema sărăciei.

Distanța în termeni de venit (*income gap*) dintre cei mai bogați și cei mai săraci 20% oameni ai lumii a crescut între 1960 și 1997 de la de 30 la de 74 de ori (Mkandawire, 2002 ; UNDP, 1999, *apud* Townsend, 2002), astfel încât după 1990 comunitatea științifică internațională a fost consecvent preocupată de nivelul de trai și de inegalitate în lume, reducerea sărăciei devenind unul dintre obiectivele explicite ale dezvoltării (Cornia, 1999, *apud* Townsend, 2002).

Reducerea sărăciei înseamnă rate ridicate de creștere economică. Modul în care se distribuie veniturile/avuția în spațiul național/internațional are un rol important în felul cum se vor distribui rezultatele acestei creșteri. Dacă inegalitățile sunt prea mari sau dacă au la bază inegalități de fond (adică nu doar cele de oportunități), săracii nu vor beneficia de aceste rezultate, sărăcia nu va fi combătută și, prin urmare, creșterea economică va amplifica inegalitățile și va intensifica starea de sărăcie. În condițiile menținerii unor inegalități accentuate de venit, ratele de creștere economică care ar permite repartizarea rezultatelor lor în proporție semnificativă și asupra săracilor, exclusiv prin mecanismele pieței, ar trebui să fie ridicate de-a lungul a câțiva ani consecutiv. În afara faptului că acest lucru este rar întâlnit în realitate, o astfel de abordare ar adânci și ar perpetua inegalitățile.

Problema inegalităților s-a impus explicit pe agendele de lucru odată ce preocupările privind nivelul de trai au scos în evidență existența unui segment de indivizi constant rămași în afara sistemului economic, care prin forțe proprii, în lipsa intervenției sociale, nu ar fi putut depăși statutul de excluși.

Deși dezvoltarea economică este, fără îndoială, un deziderat continuu, se pune totuși întrebarea : ce fel de dezvoltare și cât de durabilă e aceea în care o parte a populației este damnată să trăiască fără a beneficia de minime atribute ale civilizației și modernității, rezultate tocmai ale acestei dezvoltări ?

Primul raport asupra situației sociale în lume a fost lansat de Națiunile Unite acum 50 de ani, dar, din perspectiva dezvoltării, deosebit de importantă este întâlnirea la nivel înalt desfășurată în 1995 la Copenhaga. Reuniunea are meritul de a fi impus pentru prima dată obiective sociale pe agenda politicilor macroeconomice ale dezvoltării, de a fi atras atenția asupra creșterii inegalității dintre și din cadrul țărilor și – tot pentru prima dată – de a fi concentrat dezbaterile asupra multiplelor valențe economice ale dezvoltării sociale, trecând peste dependența tradițională a socialului de economic (Townsend, 2002 ; CSD, 2005). De altfel, referirea la perspectiva socială a dezvoltării vine să nuanțeze unul dintre aspectele dezvoltării durabile, la rândul său impusă ca obiectiv și concept pe plan mondial la întâlnirea la nivel înalt de la Rio de Janeiro, în 1992.

Întâlnirea de la Copenhaga a fost urmată și de alte întâlniri la nivel înalt, unde reprezentanți ai guvernelor naționale au căzut de acord asupra oportunității proiectării și implementării unor planuri de combatere a sărăciei, cea severă cu deosebire, prin măsuri focalizate cu caracter incluziv, la nivel local, național, subregional și internațional. Printre rezultatele unor astfel de întâlniri se numără decizia de a proiecta și a implementa *planuri naționale de combatere a sărăciei și incluziune socială*, în actualele și potențialele state membre ale UE, ca și formularea unui set opt de obiective sociale, cunoscute sub denumirea de *obiectivele de dezvoltare ale mileniului*, asumate de toate cele 191 de state membre ale Organizației Națiunilor Unite, care urmează să fie atinse până în 2015.

Într-o lume a tehnologiei sofisticate, care nu doar înlocuiește munca omului, ci oferă și alternative pentru multe dintre resursele limitate ale acestei planete și permite explorarea altora, reprezentanți ai statelor lumii au văzut într-o serie de aspecte sociale un posibil obstacol în atingerea obiectivelor nonsociale și au decis să le asimileze obiectivelor lor de dezvoltare. Acestea sunt :

- eradicarea sărăciei extreme și a foametei (reducerea la jumătate a proporției celor care trăiesc cu sub un dolar pe zi, ca și a celor ce suferă de foame) ;
- asigurarea universalității învățământului primar ;
- promovarea egalității de gen și întărirea rolului femeii (prin reducerea disparităților în educația primară și secundară) ;
- reducerea mortalității infantile ;
- reducerea ratei mortalității materne ;
- combaterea HIV/SIDA, a malariei și a altor boli epidemice majore ;
- asigurarea sustenabilității mediului (prin integrarea principiilor dezvoltării durabile în programele și politicile naționale, încetarea risipirii resurselor de mediu, reducerea la jumătate a proporției celor care nu au acces constant la resurse de apă sigure, îmbunătățirea semnificativă a condițiilor de viață pentru cel puțin 100 de milioane de locuitori ai *slum*-urilor, până în 2020) ;
- crearea unui parteneriat global în vederea dezvoltării (prin urmărirea în continuare a unui sistem de comerț și a unuiu financiar deschis, predictibil și nediscriminator, un angajament deschis pentru o bună guvernare și reducerea sărăciei – UN, 2003).

În prezent se vorbește despre o creștere economică de ale cărei rezultate să beneficieze în mai mare măsură săracii (*pro-poor growth*, *shared growth* sau *progressive growth*) – altfel spus, despre politici focalizate pe combaterea sărăciei severe și a disparităților extreme de venit, care să aibă ca rezultat o creștere a veniturilor săracilor mai rapidă decât cea a veniturilor medii pe economie. O strategie care are în vedere susținerea celor aflați



în situații defavorizate pentru a le facilita accesul pe piața muncii și a-i transforma, astfel, în resursă economică nu satisface doar cerințe ale echității, ci servește și obiectivelor viitoare de dezvoltare. Responsabil pentru proiectarea, dar mai ales pentru implementarea unor astfel de politici ar urma să fie statul, care să-și asume și rolul de facilitator, alături de sectorul privat și societatea civilă (UN, 2001 ; UNICEF, 2001 ; Townsend, 2002 ; HDR, 2005).

## Inegalități și nivel de trai în lume

Abordarea socială a dezvoltării s-a impus așadar odată ce comunitatea științifică și diferite organizații internaționale au atras atenția asupra faptului că segmente de indivizi, respectiv diferite țări nu sunt atrase în spirala dezvoltării, fiind doar spectatorii unor împliniri economice, sociale și culturale naționale, respectiv internaționale. În timp, distanța dintre spectatorii și beneficiarii dezvoltării a crescut până la a deveni de nedepășit prin forțe proprii într-un mediu concurențial. Dacă în spațiul național se vorbește despre excluziunea unor grupuri de indivizi din diferite domenii ale vieții sociale, dar mai ales de pe piața muncii, în context internațional există clasificări care grupează țările în funcție de diferiți indicatori ai bunăstării.

În prezent, distanța dintre bogații și săracii lumii este atât de mare, încât se impun ori se utilizează instrumente diferite de măsurare a nivelului de trai. Ambiția de a le face loc tuturor la masa dezbaterilor privind nivelul de trai a susținut în timp modelarea metodologiilor lui de măsurare, paralel cu dezvoltarea economică și internaționalizarea piețelor lumii, dar și cu maturizarea științifică a celor preocupați de efectele sociale ale acestor procese.

Estimarea necesarului pentru acoperirea unui set de nevoi considerat minimal, propus de S. Rowentree pentru situația Marii Britanii la începutul secolului XX, s-a dovedit a nu fi o strategie adecvată de măsurare a sărăciei pentru toate statele, dată fiind inadecvabilitatea aceluiași „set minimal de nevoi” în diferite părți ale lumii și la momente diferite de timp. Pe de altă parte, funcționarea sistemelor de protecție socială în țările aflate pe un trend puternic ascendent al dezvoltării economice a făcut ca tot mai mulți indivizii să-și poată asigura un set minimal de nevoi și să se găsească totuși într-o poziție net dezavantajoasă prin comparație cu majoritatea membrilor societății în care trăiau. Au apărut, astfel, metodele relative de măsurare a sărăciei, prin raportare la pragul de 40%, 50% sau 60% din venitul mediu realizat în economiile naționale.

Necesitatea de a surmonta problemele apărute ca urmare a decalajelor imense dintre diferitele țări ale lumii sau, așa cum spune Townsend (2002), de a crea o punte între acestea și țările dezvoltate a condus la soluția utilizării a două praguri de sărăcie, ca și la exprimarea performanțelor economice în unități convenționale (USD la PPP).

Se folosesc în prezent pragurile de 1, respectiv 2 USD/zi pe persoană ca praguri de sărăcie în țările sărace, paralel cu 4 USD/zi pe persoană în țările în tranziție, respectiv metode relative sau pragul de 11 USD/zi pentru familia de trei persoane în cele dezvoltate. Cu toate limitele metodologice și dinamica implicate de conceptul de *set minimal de nevoi*, pragurile de sărăcie au supraviețuit datorită utilității lor politice și administrative (Krueger, 2005). Performanțele economiilor naționale se exprimă în dolari la paritatea puterii de cumpărare, o unitate compozită bazată pe un coș de valute. În selecția acestora sunt importanți factori precum performanțele și stabilitatea economiilor naționale, dar și ponderea diferitelor valute în schimburile internaționale și, prin urmare, structura și compoziția acestui coș valutar nu sunt, în mod necesar, stabile în timp. De aici dificultatea comparațiilor internaționale pe perioade îndelungate.

Tabelul 1 prezintă situația nivelului de trai și de inegalitate, ca și ritmul de creștere economică ulterior anului 1960, într-o serie de țări aparținând diverselor categorii determinate în funcție de indicatorii bunăstării.

Etiopia, una dintre cele mai sărace țări ale lumii, considerat după nivelul produsului intern brut per capita, are ceva mai mult de un sfert din populația ei în sărăcie. Situația cea mai îngrijorătoare din acest punct de vedere se regăsește însă în Uganda, unde mai bine de 4/5 din populație trăiește cu mai puțin de 1 USD/zi, în pofida unui ridicat ritm de creștere economică de-a lungul acestei perioade. Rate de sărăcie ridicate înregistrează și alte țări africane între care Zambia sau Namibia, unde numărul absolut de săraci îl poate egala pe cel ugandez, date fiind dimensiunile statelor respective. Egiptul și Marocul, deși cu ritmuri diferite de creștere, au rate ale sărăciei comparabile cu cele ale țărilor în tranziție.

Deși, în medie, sensibil mai mici decât cele africane, rate ridicate ale sărăciei severe se regăsesc și în țările Americii Latine și cele ale Asiei de Sud-Est. Dacă în primul caz ritmurile de creștere economică sunt comparabile cu cele africane, despre evoluția economică a țărilor asiatice după 1970 se vorbește ca despre „miracolul asiatic”, având în vedere ritmurile constant ridicate de creștere. Acestea au făcut ca proporția săracilor rezidenți în regiune să scadă între 1987 și 1998 de la 75% la 66% din cele aproximativ 1,2 miliarde de persoane care trăiesc cu mai puțin de 1,08 USD/zi per capita (la PPP – 1993) (Chen, Ravallion, 2001, *apud* Townsend, 2004).

Observate în paralel, datele privind ratele de sărăcie și nivelul PIB per capita atrag atenția asupra faptului că țări cu relativ același nivel al PIB pot avea rate diferite de sărăcie și invers. Aceste „paradoxuri” aduc în prim-plan problematica modului în care se distribuie averea națională între locuitorii unei țări. Cei mai utilizați indicatori privind estimarea nivelului de inegalitate<sup>1</sup> sunt prezentați în tabelul 2.

În pofida creșterii economice accentuate înregistrate de China, nivelul ei de inegalitate rămâne ridicat, indicele Gini având o valoare de 44,7. Cei mai săraci 10% dintre chinezi (s10%) „împart” 1,8% dintre veniturile disponibile la nivel național, în timp ce segmentul celor mai bogați 10% (b10%) își adjuceacă o treime a acestora. Astfel de valori ale inegalității nu sunt dintre cele mai mari. Majoritatea țărilor africane și cele din America Latină au valori ale indicelui Gini care depășesc 50,0.

Venitul de care dispune segmentul celor mai săraci dintre locuitorii unei țări este în unele situații sub 1% din totalul veniturilor disponibile, în timp ce la extrema bogată se pot aglomera chiar și peste 40% dintre veniturile/cheltuielile disponibile/realizate la nivel național.

În cazul țărilor dezvoltate promoatoare ale paradigmei liberale ponderea cheltuielilor realizate de cei mai săraci 10% se situează între 2 și 2,5 procente din total, în timp ce

---

1. În mod obișnuit, referirea la nivelurile de inegalitate implică raportarea la distribuția veniturilor. Dat fiind faptul că în multe situații problema inegalităților se pune în raport cu nivelul de trai al populației unui metodologi consideră mai potrivită măsurarea nivelului cheltuielilor de consum și a modului în care acestea se distribuie în cadrul populației. Din acest motiv, se precizează de fiecare dată dacă indicatorii de inegalitate se calculează pe baza veniturilor sau a consumului. În tabelul 2 această indicație este dată în coloana \*). Este acceptat faptul că dispersia cheltuielilor de consum la nivelul unei comunități e mai mică decât cea a veniturilor, pentru că reflectă satisfacerea unor nevoi, relativ aceleași într-un spațiu și un moment date, și nu potențialul de câștig. Din acest motiv, indicii de inegalitate calculați pe baza cheltuielilor sunt mai mici (indicând o distribuție mai omogenă/egalitară) decât cea a veniturilor și mai constanți în timp. Indicii Gini iau valori între 0 (situația ipotetică de egalitate perfectă, în care indivizii dețin fiecare același nivel de venit) și 100 (situația ipotetică de inegalitate absolută, în care întregul venit din societate se află în mâinile unei singure persoane). O mai bună înțelegere a modului inegal în care se distribuie venitul disponibil la nivel național între locuitorii unei țări, fiind procedural mai transparentă, o oferă indicatori precum ponderea de venit (din societate) aflat la dispoziția celor mai bogați, respectiv a celor mai săraci dintre cetățeni, ca și raportul dintre acestea.

bogații își adjudecă 25-30 dintre acestea. În cadrul țărilor cu tradiție social-democrată consumul este similar distribuit: săracii realizează între 2,5 și 3% din consumul total, în timp ce consumul bogaților reprezintă între 1/5 și 1/4 din cheltuielile totale de consum.

**Tabelul 1. Nivelul de trai**

Țara	PIB/capita PPP USD 2002	Rata medie anuală de creștere a PIB/capita*)		50% din venitul mediu 1990-2000	< 4 USD/zi 1996-1999	1 USD/zi 1990-2002
		1960-1990	1990-2003			
Camerun	2 000	2,5	0,2			17,1
Zambia	840	-1,2	0,9			63,7
Etiopia	780	-	1,9			26,3
Egipt	3 810	3,5	2,5			3,1
Maroc	3 810	2,3	1,0			<2
Uganda	1 390	-	3,8			82*)
Namibia	6 210	-	0,9			34,9
Africa de Sud	10 070	1,3	0,2			7,1
Argentina	10 880	0,6	1,1			3,3
Brazilia	7 770	3,6	1,2			8,2
Chile	9 820	1,2	4,1			<2
Nicaragua	2 470	-1,5	1,5			45,1
Columbia	6 370	2,3	0,4			8,2
Mexic	8 970	2,4	1,4			9,9
Canada	29 580	2,3	2,2	12,8		
SUA	35 750	2,2	2,0	17,0		
Marea Britanic	26 150	2,1	2,4	12,5		
Elveția	30 010	1,6	0,4	9		
Australia	28 260	2,0	2,5	14,3		
Japonia	26 940	4,8	1,0	11,8		
India	2 670	1,7	4,0			34,7
Thailanda	7 010	4,6	2,8			<2
China	4 580	5,5	8,5			16,6
Federația Rusă	8 230	3,8	-1,5		53,0	6*)
Ucraina	4 870	-	-4,7		25,0	3*)
Moldova	1 470	-	-5,7		82,0	22*)
Estonia	12 260	-	2,7	12,4	18,0	2*)
Lituania	10 320	-	0,6		17,0	2*)
Polonia	10 560	-	4,7	8,6	10,0	2*)
Republica Cehă	15 780	-	1,5	4,9	<1	2*)
Ungaria	13 400	3,9	2,6	6,7	<1	2*)
România	6 560	2,0	0,5	8,1	23,0	2*)
Bulgaria	7 130	-	0,6		22,0	5*)
Croația	10 240	-	2,4			2*)
Turcia	6 390	1,6	1,3			14,9
Grecia	18 720	3,5	2,4			

Italia	26 430	3,3	1,5	12,7		
Portugalia	18 280	4,1	2,3			2*)
Spania	21 460	3,2	2,3	10,1		
Franța	26 920	2,9	1,5	8,0		
Germania	27 100	2,2	1,2	8,3		
Olanda	29 100	2,4	2,1	7,3		
Suedia	26 050	2,2	2,0	6,5		
Norvegia	36 600	3,5	2,8	6,4		
Finlanda	26 190	3,4	2,5	5,4		

Surse : UNDP, RDU, 1999 și 2005 ; \*) UNICEF – [www.unicef.org/view](http://www.unicef.org/view). Rata de sărăcie 1 USD/zi pentru perioada 1992-2002

**Tabelul 2. Nivelul inegalităților în lume**

Țara	Anul	*)	s10%	s20%	b20%	b10%	b10/s10	Gini
Camerun	2001	V	2,3	5,6	50,9	35,4	15,7	44,6
Zambia	1998	V	1,0	3,3	56,6	41,0	41,8	52,6
Etiopia	1999	V	3,9	9,1	39,4	25,5	6,6	30,0
Egipt	1999	V	3,7	8,6	43,6	29,5	8	34,4
Maroc	1999	V	2,6	6,5	46,6	30,9	11,7	39,5
Nicaragua	2001	C	1,2	3,6	59,7	45	36,1	55,1
Uganda	1999	V	2,3	5,9	49,7	34,9	14,9	43
Africa de Sud	2000	V	1,4	3,5	62,2	44,7	33,1	57,8
Argentina	2001	C	1	3,1	56,4	38,9	39,1	52,2
Brazilia	2001	C	0,7	2,4	63,2	46,9	68	59,3
Chile	2000	C	1,2	3,3	62,2	47	40,6	57,1
Namibia	1993	C	0,5	1,4	78,7	64,5	128,8	70,7
Columbia	1999	C	0,8	2,7	61,8	46,5	57,8	57,6
Mexic	2000	C	1	3,1	59,1	43,1	45	54,6
Canada	1998	C	2,5	7	40,4	25	10,1	33,1
SUA	2000	C	1,9	5,4	45,8	29,9	15,9	40,8
Marea Britanie	1999	C	2,1	6,1	44	28,5	13,8	36
Elveția	1992	C	2,6	6,9	40,3	25,2	9,9	33,1
Australia	1994	C	2	5,9	41,3	25,4	12,5	35,2
Japonia	1993	C	4,8	10,6	35,7	21,7	4,5	24,9
India	2000	V	3,9	8,9	41,6	27,4	7	32,5
Thailanda	2000	V	2,5	6,1	50	33,8	13,4	43,2
China	2001	V	1,8	4,7	50	33,1	18,4	44,7
Federația Rusă	2002	V	3,3	8,2	39,3	23,8	7,1	31
Estonia	2000	C	1,9	6,1	44	28,5	14,9	37,2
Lituania	2000	V	3,2	7,9	40,0	24,9	7,9	31,9
Moldova	2002	V	2,7	6,8	44,1	28,4	10,3	36,9
Ucraina	1999	V	3,7	8,8	37,8	23,2	6,4	29
Polonia	2002	V	3,1	7,6	41,9	26,7	8,6	34,1

Republica Cehă	1996	C	4,3	10,3	35,9	22,4	5,2	25,4
Ungaria	2002	V	4	9,5	36,5	22,2	5,5	26,9
România	2002	V	3,2	7,9	41	26,1	8,1	30,3
Bulgaria	2001	C	2,4	6,7	38,9	23,7	9,9	31,9
Croația	2001	V	3,4	8,3	39,6	24,5	7,3	29
Turcia	2000	V	2,3	6,1	46,7	30,7	13,3	40
Grecia	1998	C	2,9	7,1	43,6	28,5	10	35,4
Italia	2000	C	2,3	6,5	42	26,8	11,6	36
Portugalia	1997	C	2	5,8	45,9	29,8	15	38,5
Spania	1990	C	2,8	7,5	40,3	25,2	9	32,5
Franța	1995	C	2,8	7,2	40,2	25,1	9,1	32,7
Germania	2000	C	3,2	8,5	36,9	22,1	6,9	28,3
Olanda	1999	C	2,5	7,6	38,7	22,9	5,1	30,9
Suedia	2000	C	3,6	9,1	36,6	22,2	6,2	25
Norvegia	2000	C	3,9	9,6	37,2	23,4	6,1	25,8
Finlanda	2000	C	4,0	9,6	36,7	22,6	5,6	26,9

Surse : WB, 2004 : UNDP, HDR 2005

Procesul globalizării mută problema discrepanțelor de venit la scară mondială. Indicații de inegalitate utilizați pentru comparații internaționale arată un nivel de inegalitate foarte ridicat. Indicele Gini calculat la scară mondială atinge o valoare la limita superioară a valorilor naționale – 66,0. Citând *Raportul dezvoltării umane* din 1992, Wade (2001) atrage atenția asupra faptului că în 1989 82,7% din PIB realizat în lume aparținea celor mai bogate 20% dintre țări, în timp ce Townsend (2002) amintește că cei mai bogați trei oameni ai lumii dețin un nivel al avuției care depășește produsul național brut al celor mai sărace 43 dintre țările lumii.

## Inegalitatea în contextul globalizării

Intensificarea liberei circulații a persoanelor, produselor, serviciilor și banilor între zone/țări cu poziții diferite pe axa bunăstării este probabil în firescul dezvoltării, dar nu înseamnă neapărat aplatizarea inegalităților, prin creșterea nivelului de trai în țările mai puțin dezvoltate. La nivelul unei națiuni importante sunt resursele naturale de care aceasta dispune, dar modul cum este proiectată politica veniturilor populației, nivelul de dezvoltare economică atins, contextul economic și politic național și cel internațional de la un moment dat au un cuvânt de spus în ce privește distribuția „câștigurilor” dobândite odată cu deschiderea economiilor naționale spre piețele internaționale.

Opțiunea pentru internaționalizarea comerțului și a investițiilor a stat la baza convingerii că printr-un mai larg acces la tehnologii și fonduri pentru investiții și prin diversificarea locurilor de muncă se va reduce sărăcia, va crește gradul de ocupare și, în final, se vor reduce inegalitățile dintre țări și indivizi. Un document al UN (2002) arată însă că situația mai comună a fost aceea în care creșterea economică accentuată a fost însoțită de creșterea inegalității distribuției veniturilor și a avuției în lume.

Autori precum Coatsworth (2004) și Williamson (2002) plasează începuturile procesului de globalizare la momentul debarcării lui Columb în America de Sud. De atunci au fost identificate patru etape ale acestui proces: 1492-1820, 1820-1913, 1913-1950 și perioada de după 1950. În cea din urmă etapă se disting două subperioade: înainte și după sfârșitul anilor '60.

Fiecare dintre etapele globalizării a avut ca efecte creșteri semnificative ale productivității muncii și îmbunătățirea generală a nivelului de trai, doar că nu imediat și nu pentru toată lumea. Coatsworth spune că într-un prim moment doar o mică parte a populației beneficiază de efectele pozitive ale deschiderii spre piețele internaționale, majoritatea având, de fapt, de pierdut (SAPRIN, 2000).

Pe de altă parte, Williamson (2002) consideră dintru început că doar două dintre aceste etape, a doua și a patra, au caracteristicile unor etape de dezvoltare și globalizare reală. Argumentele sale rezidă în observarea factorilor cel mai intens liberalizați în cadrul acestora. Dacă primei perioade i-au fost specifice colonizarea și intensificarea comerțului transatlantic prin schimbul de produse agricole, a treia a restricționat libera circulație a forței de muncă, a impus noi bariere comerciale și a redus investițiile transnaționale. Spre deosebire, etapa a doua este etapa revoluției industriale – căderea barierelor comerciale, intensificarea comerțului ca urmare a scăderii semnificative a costurilor de transport internațional, dezvoltarea comunicațiilor – în timp ce a patra este considerată era tehnologiei informaționale și a fluxurilor financiare internaționale dinamice.

Țări din diferite părți ale lumii au fost afectate diferit de schimbările aduse de cele patru etape ale globalizării și nu au beneficiat neapărat de progresele fiecăreia. Spre exemplu, țările Americii Latine și cele din Caraibe, care întregesc în prezent unele dintre cele mai ridicate rate ale inegalităților în spațiul național, s-au dezvoltat semnificativ în prima etapă, odată cu migrația impusă a forței de muncă africane și cu tehnologia momentului adusă de spanioli, portughezi și olandezi. Un alt moment de dechidere spre piețele internaționale l-au înregistrat abia la sfârșitul anilor '70. Un alt bine cunoscut exemplu este cel a Japoniei, a cărei deschidere spre lume s-a produs aproximativ acum 130 de ani.

În teorie, liberalizarea comerțului aduce mai multe beneficii țărilor mai puțin dezvoltate decât liderilor industriali. În practică, s-a dovedit că liberalizarea postbelică a comerțului a fost de fapt benefică țărilor membre OECD, și nu celor din restul lumii (Williamson, 2002). Este de regulă acceptat faptul că liberalizarea comerțului se face resimțită prin creșterea inegalităților de venit. Acest lucru a fost valabil pentru țările Americii Latine (Argentina, Chile, Columbia, Costa Rica, Mexic, Uruguay) la sfârșitul anilor '70, dar nu și în cazul țărilor Asiei de Est (Coreea, Singapore, Taiwan) în urma liberalizării de la sfârșitul anilor '60. Explicația acestei inconsistențe, cred cercetători precum A. Wood (1967, *apud* Williamson, 2002), rezidă în specificul contextului internațional la momentul la care țările optează pentru deschiderea economiei, respectiv intensitatea competiției pe segmentul de piață pe care acestea intră. Din perspectiva paradigmei neolibérale performanța economiilor asiatice certifică faptul că aceasta este calea spre creșterea bunăstării, în timp ce în cealaltă situație responsabile pentru eșecul integrării în sistemul mondial sunt considerate performanțele economice scăzute ale politicilor naționale (Mkandawire, 2002). Autori precum Wade (2001) observă că fluxurile financiare din zilele noastre „curg” spre țările bogate, în pofida deschiderii a tot mai multe piețe naționale spre cea internațională.

Țările mai puțin dezvoltate intră, de regulă, în competiție pe piața produselor cu prelucrare primară, nestrategice pentru economia mondială, pentru producerea cărora există „avantaje comparative” la nivel național. Stimularea dezvoltării exporturilor unui set de produse pentru care există resurse naționale în țările lumii a treia sau în țări în curs de dezvoltare este departe de a fi o strategie de dezvoltare durabilă, atât timp cât pârgurile

care fac din această activitate economică una profitabilă național – nivelul tarifelor de comerț și al importurilor pentru aceste produse – nu se află în mâinile guvernanților acestor țări (UN, 2002). Un contraexemplu celebru este cel al țărilor arabe, deținătoarele unei semnificative părți a resurselor mondiale de petrol, a căror decizie de majorare a tarifului de export al petrolului (1973) a constituit declinul crizei economice cu care s-au confruntat economiile dezvoltate în anii '70.

De asemenea, infuzia de capital străin prin extinderea companiilor transnaționale nu este doar generatoare de locuri de muncă în țările cu un sensibil decalaj în privința performanțelor economice și nu prezintă doar avantajul de a diversifica și a crește astfel nivelul de pregătire profesională al forței de muncă locale. Odată cu extinderea activității are loc și extinderea ierarhiei puterii și stratificarea socială la nivel global (Townsend, 2002); salariile de la vârf sunt ridicate pe măsura creșterii responsabilităților și pentru a stimula dislocarea personalului în țări mai puțin dezvoltate și/sau cu riscuri sociale ridicate, în timp ce la bază sunt limitate superior, replicând, în bună măsură, nivelul mediu de salarizare al țării-gazdă. Excepție face segmentul restrâns al personalului de conducere. Pe de altă parte, în situațiile în care avansarea capitalului spre țări mai puțin dezvoltate se face prin fuzionări și achiziții nu are neapărat ca efect crearea unor noi capacități productive (Mkandawire, 2002).

Aspecte controversate sunt legate și de libera circulație a forței de muncă. În etapa curentă a globalizării accentul nu cade pe liberalizarea acestui factor, dar este o provocare constantă pentru piețele naționale ale forței de muncă în țările dezvoltate și pentru proiectanții sistemelor de protecție socială. Valuri de migrație a forței de muncă, forțate sau nu, se regăsesc în toate etapele. Mai întotdeauna a fost vorba despre migrația forței de muncă spre zone/țări cu economie locală dinamică și în dezvoltare. Acestea au favorizat accentuarea diferențierii salariale prin creșterea cererii pe segmentul de muncă slab calificată, ceea ce a permis menținerea unor salarii reduse în partea inferioară a distribuției lor.

Și în prezent valurile migratorii sunt create sub presiunea forței de muncă slab calificate din țări mai puțin dezvoltate și/sau în care au loc convulsii sociale (America Latină, țări de la periferia Europei, Africa de Nord și Orientul Mijlociu) către țările din vestul Europei și ale Americii de Nord. La aceasta se adaugă un flux al forței calificate de muncă provenind din țările foste comuniste. Temerea față de pericolul prezentat de invazia forței de muncă venite din țările care își negociază integrarea în Uniunea Europeană au determinat populația din țări precum Franța sau Germania să fie reticentă față de deschiderea spre acestea și au respins adoptarea Constituției Europene.

Odată ce acceptă participarea pe piața liberă, actorii se expun riscurilor și se așteaptă să înfrunte, inevitabil, perioade de criză și de destabilizare. Rapoarte ale Băncii Mondiale din ultimii ani arată însă că în țări ale lumii a treia sau în curs de dezvoltare (țări subsahariene, ale Americii Latine și ale Europei Centrale) perioadele de creștere ce au urmat perioadelor de destabilizare nu au readus populația la nivelul de trai avut înaintea lor (Townsend, 2002; UN, 2001) și, prin urmare, deschiderea economiilor naționale a fost generatoare de sărăcie și creștere a inegalităților între și în interiorul economiilor naționale. Posibilitatea producerii unor sechele sociale ireversibile a fost recunoscută chiar și în rapoartele organizațiilor internaționale promoatoare ale politicii de liberalizare. Din acest motiv, crede Townsend (2002), este important ca guvernanții să acorde atenție nu doar celor afectați de sărăcie severă, ci întregului segment al săracilor relativi, care probabil că nu se vor putea redresa prin propriile forțe în urma trecerii prin perioadele de criză economică.

Tentația împrumuturilor la care țările mai puțin dezvoltate puteau avea acces pe calea programelor de ajustare structurală (PAS) a impus reducerea subvențiilor pentru alimente și energie, reducerea ocupării și a salariilor în sectorul public, promovarea programelor de



suport social bazate pe testarea mijloacelor, descentralizarea și promovarea sectorului privat în administrarea politicii sociale și stabilizare economică prin controlul inflației și al deficitelor bugetare (UN, 2001 ; Townsend, 2002).

Între efectele negative ale respectării condițiilor PAS se numără scăderea ocupării și deteriorarea salariilor, creșterea ocupării cu timp parțial, ca și a celei informale, scăderea puterii de negociere a muncitorilor, falimentul unui important segment de întreprinderi mici și mijlocii, invadarea pieței interne cu importuri ieftine, reducerea creditelor din cauza dobânzilor ridicate, creșterea forțată a importurilor și a datoriei externe (SAPRIN, 2000). Este tot mai larg acceptat în prezent faptul că astfel de programe trebuie încă să dovedească că sunt un model de dezvoltare (Mkandawire, 2002).

În Africa creșterea economică în perioada post-PAS a fost cu 2,1 puncte procentuale mai mică decât în perioada pre-PAS (1966-1980), cu excepția țărilor Asiei de Sud-Est (Mkandawire, 2002 ; tabelul 1). Principala critică adusă PAS este legată de faptul că subminează posibilitățile de dezvoltare pe termen lung prin faptul că în numele unei excesive focalizări pe stabilitatea economică permite accentuarea inegalităților, reduce investițiile sociale, permițând astfel dezvoltarea conflictelor sociale și punând în pericol stabilitatea politică (Mkandawire, 2002 ; Stewart, 1994, *apud* Mkandawire, 2002).

Numeroase studii privind globalizarea și inegalitatea au concluzionat că accentuarea inegalităților după 1970 a fost cauzată de adâncirea acestora în spațiile naționale și dar mai ales de adâncirea inegalităților dintre națiuni (Cornia, 2000, *apud* Mkandawire, 2002). Între cauzele creșterii inegalităților între țări Wade (2001) include creșterea într-un ritm mai ridicat a populației în țările sărace, scăderea relativă a prețurilor produselor nonpetroliere, care afectează în mod special țările sărace, și capcana datoriei, dat fiind faptul că o criză financiară internațională le adâncește și mai mult situația de dependență, asemenea unei forțe gravitaționale.

## **Inegalitatea din perspectiva statului bunăstării**

După al doilea război mondial, complexitatea situațiilor sociale cu care indivizii se confruntau (generate de șomaj, starea de sănătate precară, lipsa locuințelor, educație, progresul tehnologic – amplificate în bună măsură de război) au forțat elita științifică și pe cea politică să le recunoască oficial și să le abordeze strategic. Teama că acești factori ar putea afecta ireversibil un segment tot mai larg de indivizi, împiedicând astfel participarea lor la procesul productiv, ceea ce în timp ar fi putut conduce la producerea unor conflicte sociale și nesuținere politică (în pofida extinderii libertăților în acest plan), a determinat guvernării să includă aceste aspecte pe agendele de lucru și a dus la dezvoltarea statelor bunăstării. În felul acesta a fost vizat segmentul celor ce, din diferite motive, nu puteau avea acces la o sursă de venit care să le asigure existența la un nivel acceptabil social.

Prin dezvoltarea statelor bunăstării s-au diversificat foarte mult veniturile de tip redistributiv, asemenea rețelelor de suport social. Esping-Andersen (1999) identifică trei mari direcții, după cum :

- statul (guvernării) își asuma(u) responsabilitatea pentru colectarea și dirijarea resurselor publice spre îmbunătățirea condițiilor de viață ale celor aflați în nevoie ;
- familia era considerată cea mai potrivită și încurajată (prin forme de suport social care-i erau adresate) să asigure bunăstarea membrilor săi, cu sprijinul comunității și al Bisericii ;

- se considera că formele voluntare și cele caritabile – prin donații, caritate, voluntariat și finanțare (privată) a unor instituții de intervenție socială – vor veni de o manieră satisfăcătoare în ajutorul celor aflați în nevoie, intervenția statului fiind minimală.

După 25-30 de ani de creștere economică postbelică accentuată în majoritatea țărilor care optaseră pentru calea statului bunăstării, funcționarea acestuia a început să producă efecte nedorite sau nesatisfăcătoare din punct de vedere social și economic. O serie de teoreticieni au identificat modificarea, între timp, a condițiilor de bază în care s-au modelat acestea și deci motivul pentru care statul bunăstării nu mai putea funcționa conform așteptărilor (Esping-Andersen, 1999). Alții au văzut motivele dificultăților de funcționare chiar în obiectivele statului bunăstării, asemenea traiectoriei unui bumerang (Alber, 1988).

În contextul căderii regimurilor comuniste, cele care susțineau prin puterea exemplului adecvabilitatea abordării sociale în funcționarea economiei, adepții liberalismului și ai supremației pieței au avut mai puține motive să se justifice pentru „eșecurile pieței”, astfel încât, așa cum observa Mishra, „nu este surprinzător că, în multe țări, au fost acceptate niveluri tot mai ridicate ale insecurității, sărăciei și inegalității, fără consecințe politice” (1999). Un astfel de context a dat un imbold suplimentar ideilor de inspirație liberală în gestionarea problemelor sociale.

Paralel cu creșterea speranței de viață, îmbunătățirea stării generale de sănătate, implicarea tot mai largă a femeilor pe piața muncii și extinderea formelor familiale neclasice, creșterea productivității muncii și progresul tehnologic au indus modificări semnificative în structura cererii și ofertei pe piața forței de muncă, domeniu în care economicul și socialul sunt într-o confruntare directă. Au apărut astfel ocupații noi, de vârf, care reclamă investiții mari de capital educațional și care le returnează angajatului și angajatorului profituri mari, simultan cu multiplicarea locurilor de muncă atipice, temporare, nesigure și periferice.

Apariția forței de muncă periferice este unul dintre aspectele sociale noi cărora statul trebuia să le facă față. Alături de acesta, Pierson (1991) și Waddan (1999) notează între factorii care au reclamat reconsiderarea obiectivelor și a rolului statului bunăstării :

- atitudinea sceptică a indivizilor vizavi de capacitatea statului de a furniza serviciile sociale promise, ca și nemulțumirea față de calitatea celor furnizate ;
- orientarea indivizilor spre realizarea interesului personal, datorită boomului economic continuu și măsurilor susținute de promovare a bunăstării ;
- detașarea clasei de mijloc (principala beneficiară a măsurilor de suport din partea statului, dintre care cele mai importante au fost accesul la educație, calificare profesională, asigurări de pensii și sănătate) de obiectivele statului bunăstării și orientarea (tocmai datorită bunăstării dobândite) spre sisteme private de asigurare.

Alunecarea spre individualism este un aspect al societăților moderne dezvoltate pus în discuție și de Giddens (2001). Recurgerea la schemele private de asigurare, ca și retragerea din sfera publică a unui segment de privilegiați exprimă, în accepțiunea lui Lasch, preluată de Giddens, „revolta elitelor”, ca formă de excludere voluntară a celor bogați de la viața și obiectivele societății. Giddens atrage astfel atenția asupra faptului că excluderea socială se petrece la ambele capete ale distribuției veniturilor, cu efecte la fel de nedorite asupra dezvoltării societății. Rezultatul acestor retrageri este erodarea coeziunii sociale.

Interesul pentru cei cu venituri mari este de dată mult mai recentă în discursul obișnuit al guvernanților, fiind atras de perpetuarea și, mai ales, de creșterea inegalităților. Paralel cu consolidarea statelor bunăstării, relația cu aceștia a fost menținută, în principal, prin sistemele fiscale, menite să furnizeze resurse pentru susținerea sistemelor social-protective.

În felul acesta, cei formând grupa „bogaților” s-au simțit folosiți, și nu parte a societății, motiv în plus pentru a se retrage în sisteme și spații private.

Sfârșitul anilor '70 a fost primul moment de reformă semnificativă în sistemele de protecție socială. Ulterior, acestea au suferit ajustări aproape continue, în sensul restricționării suportului social prin restrângerea condițiilor de eligibilitate la un tip de beneficiu sau altul, reducerea cuantumurilor în cazul celor de tip financiar, impulsivizarea dezvoltării serviciilor sociale, activizarea sectorului nonprofit, dar mai ales responsabilizarea individului pentru propria bunăstare. În apropierea anului 2000 erau larg promovate, ca modalități de dobândire a bunăstării pe calea intervenției sociale măsurile active de combatere a șomajului, programele de tip *workfare*, prin care indivizilor li se solicita participarea la procesul productiv (în diferite forme) în schimbul sprijinului social și intervenția socială pe baza testării mijloacelor.

Argumentul principal pentru suportul social bazat pe testarea mijloacelor este economia de resurse publice care rezultă din caracterul lor focalizat. Dacă segmente largi de populație sunt afectate de sărăcie, este discutabilă însă oportunitatea abordării focalizate. Dacă aceasta este totuși preferată, devin esențiale dimensiunea segmentului destinat al suportului social, precum și nivelul sumei alocate, pentru că, dacă și după alocarea resurselor publice sărăcia persistă, se pune în final întrebarea: în ce constă economia realizată? Pe de altă parte, Townsend (2002) observa că studii ale celor ce au analizat sistemele bazate pe testarea mijloacelor în diferite țări europene atrag atenția asupra faptului că aceste programe „au o acoperire scăzută, sunt complexe și costisitoare din punct de vedere administrativ, produc diviziune socială, sunt dificil de ajustat la scheme care să stimuleze ocuparea și tind să descurajeze economisirea”.

Opus curentului susținerii sociale minimale, Townsend observă că în rapoartele organizațiilor internaționale susținătoare ale politicilor de tip liberal se sugerează că „păstrarea valorii reale a pensiei și o plată regulată a alocației pentru copii par să fie cele mai potrivite programe anti-sărăcie, atât timp cât introducerea asistenței sociale bazate pe testarea mijloacelor este complet nerealistă” (Clarke, 1999, *apud* Townsend, 2002). Afirmatia a fost făcută în baza unei analize asupra situației din țările fostei Uniuni Sovietice, dar argumentul este valabil și pentru alte țări în tranziție, unde sărăcia a explodat nu doar ca urmare a restructurării industriei, ci mai ales a erodării veniturilor reale ale populației și a existenței unui sistem de protecție socială subdimensionat în raport cu cererea socială.

Argumentele în favoarea programelor de tip *workfare* și a măsurilor active de combatere a șomajului rezidă în relansarea curentului liberal privind dezvoltarea, dar și în imperativul eficientizării utilizării unor resurse publice insuficiente în raport cu cererea în creștere.

Apărută într-un spațiu liberal (SUA, 1963), intervenția socială de tip *workfare* are deopotrivă susținători și opozanți. În rândul primilor se regăsesc cei care văd în ea o modalitate de asigurare a unui nivel minimal acceptabil pentru „sărăcii ce lucrează” și menținerea forței de muncă cel mai înalt vulnerabilă pe piață în contact cu cerințele acesteia, prevenind astfel capcana excluziunii.

Oponenții atrag atenția asupra faptului că există riscul de a reveni în felul acesta la modelul de protecție socială de tip „legea săracilor” (Clark, 2000) și de a accentua caracterul stigmatizant al suportului social. Argumentul de fond al opozanților este faptul că acest tip de măsuri de intervenție perpetuează inegalitățile, pe căi cum sunt cele observate de Treanor (<http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor>):

- nu prezintă condiții ca beneficiarii sau copiii lor să depășească vreodată situația de dependență de acest tip de locuri de muncă prost plătite (capcana unor astfel de măsuri);
- nivelul scăzut de salarizare rezidă în faptul că în majoritatea cazurilor sunt realizate activități necalificate cu productivitate scăzută (care nu necesită investiții de capital);

- antrenarea continuă în astfel de activități creează, în timp, o clasă de servanți ai majorității (societatea civilă), deoarece beneficiarii acestui tip de suport nu vor participa niciodată la luarea vreunei decizii ;
- sunt stigmatizante prin faptul că arată în permanență ce poți deveni dacă nu accezi la o calificare profesională adecvată ;
- forțază crearea unei elite universitare *overclass*.

Generatoare sau nu de inegalitate la nivelul societății, „fixarea” indivizilor pe segmentul locurilor de muncă periferice, ocazionale, temporare și slab remunerate prin natura lor face ca la momentul pensionării aceștia să nu poată beneficia, mai ales în sistemul asigurărilor ocupaționale, de un venit minimal pentru asigurarea unui nivel de trai acceptabil și să se regăsească, în final, tot în rândul celor care au nevoie de suport social. Având în vedere acest risc, ca și cel al suprasolicitării sistemelor sociale de asigurări ca urmare a creșterii speranței medii de viață, paralel cu restrângerea forței de muncă salariale și nereglementarea adecvată a participării la diferite fonduri de asigurare a celor ocupați în activități independente (în unele țări), odată cu anii '90 documentele BIM au militat pentru proiectarea un model mixt al sistemelor de asigurare în privința pensiilor (Gillon, 1997), astfel :

- un minim garantat pentru toți cetățenii, fără legătură cu istoria ocupațională (*flat benefit*) ;
- un sistem obligatoriu de asigurări de pensii, finanțat prin contribuții ale angajaților și ale angajatorilor, care să furnizeze un venit de înlocuire corespunzător la momentul pensionării ;
- posibilitatea participării voluntare la sisteme complementare de pensii care să suplimenteze aceste venituri ;
- posibilitatea indexării la inflație.

Căutând să identifice trăsături distinctive ale inegalităților contemporane la nivel individual, Treanor arăta (<http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor>) că, acum 1 500 de ani, indivizii aparținând elitei justificau situația lor favorabilă prin moștenirea primită din generație în generație. În schimb, privilegiatul zilelor noastre își explică situația favorabilă prin faptul că în viitor se va putea adapta la schimbări mai repede decât ceilalți. Prin urmare, inegalitatea contemporană se raportează la viitor, și nu la trecut. Atributele care situează un individ pe o poziție privilegiată s-au schimbat, educația – ca nivel și, mai ales, specific al cunoștințelor – devenind un element definitoriu în asigurarea bunăstării sale.

## Inegalitatea în țările în tranziție

Cea mai recentă mișcare de anvergură în sensul liberalizării piețelor este căderea regimurilor comuniste în Europa și în fosta URSS. Aceste țări au traversat o perioadă de destabilizare în timpul căreia era de așteptat să cunoască creșteri ale nivelurilor de inegalitate – din cauza oportunităților diferite de dezvoltare, a opțiunilor de politică economică făcute, dar și a abilităților de adaptare a indivizilor la noile condiții. În afara șocurilor produse de expunerea economiilor la mecanismele economiei de piață libere, guvernele acestor țări au trebuit să facă față unor presiuni sociale crescânde, unor probleme sociale noi, care nu-și găseau locul în vechea structură a sistemelor de protecție socială sau, dacă îl găseau, acestea au fost progresiv împovărate de nevoia socială în creștere (Mkandawire, 2002).

Conform lui Schmögnerová (2003), în 1999, în țările fostei Uniuni Sovietice și ale Europei de Est existau 100 de milioane de persoane care trăiau cu mai puțin de 2 USD/zi, cifră ce reprezintă triplul valorii de la debutul decadei.

**Tabelul 3. Evoluția inegalităților – indicele Gini pentru venituri**

Țara	1989	1995	2001	creștere 2001-1989, % din nivelul din 1989
Republica Cehă	0,198	0,216	0,237	0,20
Ungaria	0,225	0,242	0,272	0,21
Polonia	0,275	0,321	0,341	0,24
Estonia	0,280	0,398	0,385	0,38
Lituania	0,263	–	0,354	0,35
Moldova	0,251		0,435	0,73
Bulgaria	0,233	0,384	0,333	0,43
România	0,237	0,306	0,353	0,49
Ucraina	0,228	0,470	0,364	0,60

Sursa : UNICEF

Cele mai mari creșteri ale inegalității s-au înregistrat, în general, în țări cu un ritm lent al reformelor. Între cauzele acestui fenomen, anumite rapoarte ale UNICEF (2001) și ale Băncii Mondiale (2000), dar și alte surse (Schmögnerová, 2003) au identificat manifestarea unor factori favorizanți cum sunt :

- intensificarea relației dintre calificarea profesională și nivelul câștigurilor dobândite, urmare a orientării spre mecanismele de piață ca determinanți ai prețului forței de muncă : diferențierea salarială ;
- scăderea ponderii veniturilor salariale în bugetul total al gospodăriilor și extinderea ocupării informale și în activități pe cont propriu, generatoare de venituri de piață mult mai sensibile decât cele salariale la acțiunea mecanismelor pieței ;
- scăderea gradului de colectare a veniturilor la bugetul de stat prin sistemul de impozitare și, prin urmare, reducerea resurselor publice destinate suportului social, dar și subdezvoltarea sistemului de protecție socială ;
- eșecul privatizării unor întreprinderi cu caracter monopolist și lipsa de control a practicilor care-i favorizau pe cei aflați în poziții-cheie (acces inegal la bunurile statului) ;
- lipsa de stabilitate a mediului economic, cu deosebire eșecul în controlul procesului inflaționist (hiperinflația), crizele bancare, erorile în procesul de privatizare care au erodat puterea de cumpărare a salariului minim și, în general, a veniturilor redistribuite.

Deși toate țările în tranziție au înregistrat manifestarea unor astfel de factori, indicatorii nivelului de trai, ai inegalității și ai performanțelor economice au diferit sensibil între aceste țări. România, alături de Bulgaria, se situează, nu doar geografic, între țările Europei Centrale și cele ale fostei Uniuni Sovietice, astfel :

- deși dublă comparativ cu țările deja membre ale UE, creșterea inegalităților a fost mult mai mică decât în țările fostei URSS. De altfel nivelul de inegalitate atins în 2000-2001, comparabil cu al Lituaniei, era superior doar celui din Republica Cehă și Ungaria (tabelele 2 și 5). De remarcat că raportul dintre veniturile și cheltuielile celor mai bogați, respectiv ale celor mai săraci 10% dintre indivizi (b10/s10), depășind cu puțin valoarea 5, asociază Republica Cehă și Ungaria grupei foarte mici de țări cu o distribuție relativ egalitară a veniturilor/cheltuielilor ;

- România și Bulgaria se mențin în categoria țărilor cu creștere pozitivă, inferioară însă celei înregistrate în țările membre ale UE ;
- nivelul PIB per capita în 2002 era inferior celui din țările membre ale UE și din Federația Rusă. Deși apropiate în 1990, ritmul ridicat de creștere economică pe care l-a înregistrat Polonia ulterior acestui an a distanțat-o net de România (tabelul 1) ;
- similitudinea dintre România și Polonia s-a păstrat însă în privința dimensiunilor sărăciei relative din perioada 1996-1999. Nivelul este superior celui din Republica Cehă, Ungaria și din țările care au optat pentru un model social democrat al statului bunăstării, comparabil cu cel al țărilor emblemă a modelului conservator (Franța și Germania), dar nu și celui mediteranean, derivat din acesta (Spania și Italia), diferențiat prin caracterul extrem de rezidual al asistenței sociale. În țările promotoare ale unui model liberal de stat al bunăstării (SUA, Marea Britanie și Canada), dar și celelalte modele derivate (Japonia – modelul est-asiatic – și Australia – modelul de la Antipozi) nivelul sărăciei relative este superior celui din România și Bulgaria (tabelul 1 – Esping-Andersen, 1999) ;
- din perspectiva pragului de sărăcie de patru dolari pe zi per capita, țările în tranziție par să aparțină unor lumi diferite : la un pol de delimitează Republica Cehă și Ungaria cu mai puțin de 1% săraci, de cealaltă parte Republica Moldova cu peste 80%, respectiv Federația Rusă cu mai mult de jumătate din populație aflată în sărăcie (tabelul 1).

Veniturile de piață au funcționat și în țările în tranziție, firesc, ca forța cea mai importantă care a dus la creșterea inegalităților. Aceasta a fost cauzată, pe de o parte, de „sensibilitatea” lor crescută la acțiunea forțelor pieței și, pe de alta, de contribuția mare pe care au avut-o la formarea bugetelor gospodăriilor, care s-a situat, conform estimărilor raportului Băncii Mondiale din 2000, între 60 și 80% din total.

**Tabelul 4.** Ponderea salariaților cu venituri lunare sub 2/3 din valoarea mediană (%)

Țara	1989	1999
România	5	26
Republica Cehă	15	16
Polonia	11	19
Ungaria	18	22
Federația Rusă	11	34
Estonia	19	30
Lituania	20	28
Azerbaidjan	22	39

Sursa : UNICEF (2001), citând surse OECD

Distribuția veniturilor salariale, unele dintre principalele venituri de piață, a cunoscut modificări semnificative în sensul deplasării spre zona salariilor mici (tabelul 4). Dintre țările în tranziție, România a înregistrat cea mai intensă deplasare a acestor venituri spre partea inferioară a ierarhiei, ponderea celor cu salarii mai mici de 2/3 din salariul median<sup>2</sup> crescând de peste cinci ori. Totuși, aceasta nu este situația cea mai defavorabilă. Țări precum Federația Rusă (unde ponderea s-a triplat) au o treime dintre salariați în zona salariilor mici, în timp ce Azerbaidjanul (unde ponderea „doar” s-a dublat) numără între

2. Salariul median – nivelul salariului care împarte în două grupa salariaților : jumătate dintre salariați au salarii peste acest nivel, jumătate sub. În cazul distribuției salariilor, ca și al veniturilor în general, valoarea mediană se situează sub cea medie.



persoanele cu salarii mici aproape 40% din total. Cea mai mare stabilitate a distribuției salariale se întâlnește în Republica Cehă, țară care înregistrează, de altfel, și cea mai mică creștere a inegalității totale (tabelul 3) și care, cu o pondere relativ constantă (15-16%), e comparabilă cu țările OECD, a căror medie este de 14% (UNICEF, 2001).

**Tabelul 5. Nivelul salariului minim**

Țara	2003	2003
România	73	72
Bulgaria	56	77
Ungaria	212	232
Republica Cehă	199	235
Polonia	201	205
Estonia	138	172
Lituania	125	145
Grecia	605	668
Turcia	189	240
Spania	526	599
Franța	1 154	1 197
Luxemburg	1 369	1 467
Marea Britanie	1 106	1 197
SUA	877	666

Sursa : EUROSTAT

În cazul comparațiilor pe baza ponderii angajaților salarizați la nivel minim (național), un indicator mai ușor de reținut datorită definirii mai exacte a punctului de referință, dispar diferențele dintre țările în tranziție și cele dezvoltate. În țări precum SUA, Marea Britanie sau Spania, care au adoptat ca fundament pentru politicile lor de protecție socială filosofii diferite, nivelul acestui indicator este între 1% și 3% din totalul salariaților, comparabil cu cel al Republicii Cehe. De cealaltă parte, în Franța 13,4% dintre salariați sunt recompensați la nivel minimal, procent comparabil cu cel din Lituania (13,6%) și România (12,2%). Cel mai mare nivel al acestui indicator (16,9%) se înregistra în 2003 în Luxemburg (EUROSTAT, 2005). Nu e mai puțin adevărat însă că această țară se situează de mulți ani în vârful ierarhiei privind nivelul minim de salarizare (tabelul 5).

### Distribuția<sup>3</sup> principalelor venituri ale românilor

În cele ce urmează, să observăm mai în detaliu evoluția distribuției principalelor venituri ale populației din România: salariile – ca principală sursă de venit (inclusiv în țările dezvoltate), menită să asigure individului și familiei sale resursa de bază pentru satisfacerea nevoilor cotidiene –, respectiv pensiile – devenite un pilon al bugetelor gospodăriilor datorită certitudinii obținerii lor (în pofida devalorizării în timp) și faptului că segmentul pensionarilor a depășit, de-a lungul tranziției, dimensiunea celui salariat. Salariații și pensionarii, considerați împreună, depășeau în 2003 1/3 din populația țării.

3. Datele prezentate în tabelele 6-8 au la bază date statistice oficiale ale INSSE, publicate de-a lungul anilor în *Anuarele Statistice*. Prelucrările realizate în studiul de față au avut ca obiectiv identificarea unor praguri comune de-a lungul acestor serii și observarea modului în care se distribuie salariile, respectiv pensiile în raport cu aceste praguri. Grupările utilizate de INSSE de-a lungul timpului nu permit identificarea unor astfel de praguri decât în limite aproximative. Prin urmare, pragurile utilizate sunt cele pentru care grupările existente au furnizat niveluri comparabile.



Atingerea procentului de 12% dintre angajații cu normă întreagă salarizați la nivel minim este, de fapt, o revenire la o situație întâlnită și anul 1980 (tabelul 6). Ulterior acestui moment, nivelul indicatorului a scăzut până în jurul a 1-2% (în 1993 și 1996), pentru a crește constant începând cu a doua jumătate a anilor '90. Datele din tabelul 6 nu oferă suficiente informații cu privire la evoluția distribuției veniturilor salariale în perioada pretranzicției. Se conturează totuși o tendință de concentrare a salariilor în intervalul dintre unul și două salarii minime odată cu apropierea de anul 1989, când procentul celor cu salarii mai mici decât dublul salariului minim a crescut la aproape 90%. Procentul este superior celui din 1985, dar și celor din anii anteriori. Aceste cifre explică ponderea scăzută a celor salarizați cu mai puțin de 2/3 din salariul median (tabelul 4). Până în 1997 ponderea celor cu mai puțin de două salarii minime a scăzut la 22%, pentru a reveni în 2003 la ceva mai mult de jumătate dintre salariați.

**Tabelul 6.** Distribuția salariaților după raportul dintre salariul dobândit și salariul minim brut pe economie

% din salariul minim brut	1970	1980	1985	1989	1997	2000	2003
≤100		12,0	3,8	6,8	5,1	6,9	12,2
≤(119-125)	23,4			31,9	15,8		22
≤200			73,5	88,5	22,1		52,4
≤(211-214)	84,4	89,5				26,1	

Sursa: prelucrări ale autorului după date INSSE

Raportate la nivelul mediu de salarizare, datele sunt ceva mai complete. Tendința de omogenizare a veniturilor salariale spre anul 1989 este susținută prin creșterea ponderii celor cu salarii mai mici de 50-56% din salariul mediu, dar și prin scăderea cu șase puncte procentuale (p.p.) a segmentului salarizat peste 140-145% din acest nivel. Tendința de dispersare a distribuției veniturilor salariale este evidentă în 1998, când ponderea celor cu salarii mai mici de jumătate din cel mediu crește de peste patru ori (la peste un sfert din total), în timp ce un segment de 10% dintre salariați depășește limita a 160-170%. Tendința de lărgire a acestui ultim segment se menține și în anul 2000, dar nu mai poate fi urmărită și pentru anul 2003. În schimb, pentru acest ultim moment se observă creșterea gradului de concentrare a veniturilor salariale în zona salariilor mici – 30% dintre salariați fiind recompensați la jumătate din salariul mediu pe economie, în timp ce aproape 70% (cel mai mare procent după 1993) au salarii cel mult egale cu cel mediu.

**Tabelul 7.** Distribuția salariaților după raportul dintre salariul dobândit și salariul mediu brut pe economie

% din salariul mediu brut	1970	1980	1989	1998	2000	2003
≤ (50-56)		3,8	6,8	27,8		30,5
≤ (96-102)		77,4	77,0	67,7	65,2	69,7
≤ (113-119)	84,4	89,5	88,5	76,6	73,8	
≤ (140-145)	91,7		97,3			84,5
≤ (160-170)			99,2	90,2	87,2	

Sursa: prelucrări ale autorului după date INSSE

Dacă tendința de creștere a inegalității distribuției veniturilor salariale este evidentă prin concentrarea în zona veniturilor mici paralel cu lărgirea segmentului celor cu salarii mari, în cazul pensiilor e valabilă doar prima observație (tabelul 8).

Rata maximală de înlocuire a veniturilor salariale prin pensii pare să se oprească la puțin peste salariul mediu net. Excepția este anul 2000, care a cumulat modalități diferite de calcul al pensiilor, rezultat al ajustărilor repetate apărute în reglementarea regimului de pensionare: derogări de la vârsta standard de pensionare, o mai generoasă definiție a „condițiilor speciale/grele de muncă” obținută sub presiune sindicală, stimularea financiară a pensionărilor în anumite ramuri economice pentru evitarea unui șomaj ridicat pe segmentul de vârstă inflexibil la programe de ocupare, reglementări preferențiale în apărare și magistratură.

**Tabelul 8.** Distribuția pensionarilor de asigurări sociale de stat după raportul dintre nivelul pensiei și salariul mediu net pe economie

% din salariul mediu net/economie	1992	1997	2000	2003
24-25	0,17	3,26	11,34	22,59
34-35	1,53	16,34	28,73	44,79
50	18,65	48,18	63,71	65,62
66-67	49,89	87,75	85,46	91,43
102	99,63	99,64	95,49	99,36

Sursa: prelucrări ale autorului după date INSSE

Menite să ofere soluții pentru provocările continue apărute pe piața muncii de-a lungul tranziției în acord cu tendința pe plan internațional privind pensionarea, aceste ajustări au generat și inechități intergeneraționale. Introducerea unei noi Legi a pensiilor, în primăvara anului 2000, și recalcularea pensiilor pe baze unitare (mai puțin apărarea și magistratura) a condus la „dispariția” a aproape 5% pensii mai mari decât salariul mediu net pe economie. Dat fiind faptul că recalcularea pensiilor a fost un proces eșalonat pe patru ani, datele anului 2005 vor fi un reper mai bun de analiză a acestor schimbări.

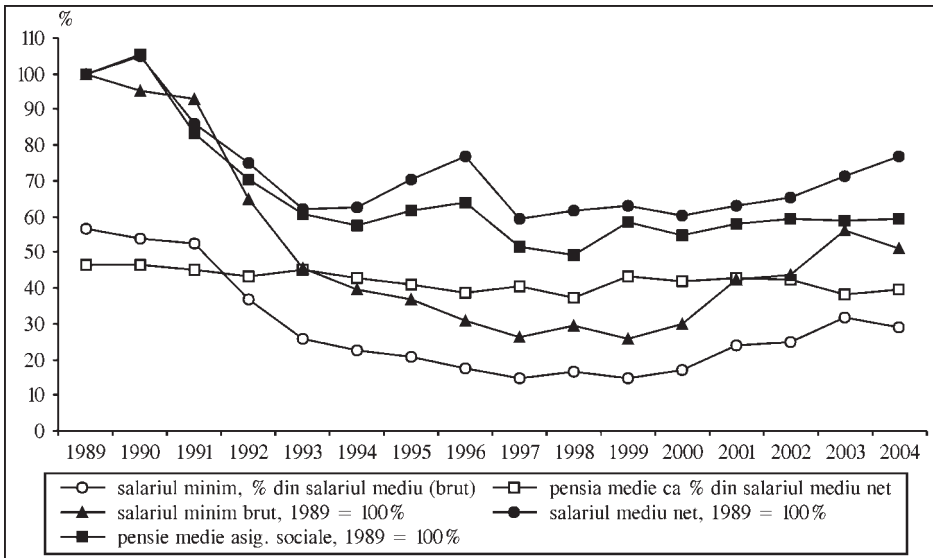
Cu sau fără recalcularea drepturilor de pensii, tendința de concentrare a pensionarilor spre zona pensiilor mici s-a menținut. Ponderea celor cu pensii de asigurări sociale mai mici de un sfert din salariul mediu pe economie a crescut de la mai puțin de 1% în 1992 la peste 1/5 din total în 2003, total care, la rândul lui, a crescut constant de la 2 996 000 la 4 570 000 de pensionari. Dacă în 1992 doar jumătate dintre pensionari aveau pensii mai mici de 2/3 din salariul mediu net pe economie, în 2003 această pondere a ajuns la peste 90%.

Se cuvine amintit faptul că creșterea gradului de concentrare a principalelor venituri ale populației românești spre zona veniturilor mici s-a petrecut paralel cu scăderea valorii reale a acestor surse de venit, asemenea tuturor celorlalte venituri. În aceste condiții, revenirea la 12% salariați la nivel minimal și concentrarea distribuției principalelor venituri spre partea inferioară a distribuției acestora sunt indicatori ai scăderii nivelului de trai.

Așa cum se observă în figura 1 și cum era de așteptat, fiind un venit de piață modelat și sub presiune sindicală, cel mai puțin devalorizat a fost salariul mediu. Acesta a scăzut în 1997, anul de debut al unei perioade de doi ani de recul economic, până la 60% din valoarea sa din 1989 pentru a se relansa după 2000. Pensiile urmează îndeaproape modelul evolutiv al salariului mediu, cu excepția anului 1998 și, ulterior, a anului 2002.

Primul an al tranziției este marcat de o creștere a valorii reale a principalelor venituri ale populației sub presiunea socială. Scăpat din vederea „opiniei publice”, salariul minim

a cunoscut o relativă stagnare în primii doi ani, după care a scăzut vertiginos până în anul 2000. Această „pierdere din vedere” a survenit mai ales ca urmare a inflației accelerate de la debutul tranziției, când principala preocupare a populației, exprimată prin presiunea sindicală, rezultat în bună măsură și al obișnuinței dobândite în regimul anterior, a fost obținerea unui nivel al salariului care să permită asigurarea traiului cotidian. Așa se explică, de altfel, și scăderea procentului celor salarizați la nivel minimal în prima jumătate a decadei. Respectarea ierahiei salariale în funcție de competențe și atribuții, precum și corelarea cu nivelul productivității muncii au fost criterii cel puțin estomate de hiperinflația care a dominat începutul anilor '90.



**Figura 1.** Dinamica principalelor venituri ale populației în România (prelucrări ale autorului după date INSSE)

După anul 2000, politica veniturilor a fost pentru prima dată, după 1990, gândită unitar, având ca punct central nivelul salariului minim pe economie. După acest moment, o serie de beneficii sociale au fost explicit legate de salariul minim (venitul minim garantat, ajutorul de însoțitor pentru persoane cu handicap, ajutorul de șomaj). De altfel, salariul minim și-a redobândit importanța în sistemul veniturilor populației în a doua parte a decadei, când fiscalitatea ridicată pe forța de muncă a determinat agenții economici, adăugându-se regresului economic pe care îl traversa economia, să mențină nivelurile salariale cât mai aproape de cel minim.

Schimbări majore au avut loc și în structura bugetelor gospodăriilor (tabelul 9). Veniturile salariale au continuat să fie cea mai importantă sursă de venit a gospodăriilor, dar ponderea lor a scăzut sensibil spre sfârșitul anilor '90 pentru a crește după 2000. Analizate în raport cu nivelul venitului câștigat, se observă că această creștere se datorează creșterii veniturilor salariale (și a importanței lor în bugetul gospodăriilor spre zona veniturilor mari), unde ponderea lor în totalul bugetului s-a dublat între 2000 și 2003. În schimb, gospodăriile aflate la baza distribuției veniturilor aproape au pierdut veniturile salariale (0,9%).

Era de așteptat ca pierderea veniturilor salariale să fie recompensată prin venituri din activități pe cont propriu, eventual prin venituri din protecția socială. Deși acestea din urmă au crescut, fiind, în mare măsură, prezente în bugetele gospodăriilor sărace, ceea ce

a compensat pierderea veniturilor salariale a fost consumul din resurse proprii sau, altfel spus, revenirea la o agricultură la scară redusă, menită să asigure supraviețuirea familiei. Acest lucru este incontestabil și la observarea gospodăriilor pe total, unde scăderea ponderii salariilor a fost însoțită de triplarea contravalorii consumului din resurse proprii, dar mai ales prin observarea dinamicii structurii bugetelor gospodăriilor în funcție de nivelul de venit unde evoluția ponderii veniturilor salariale este inversă ponderii consumului din resurse proprii : în cazul săracilor dispariția veniturilor salariale a fost însoțită de creșterea consumului din resurse proprii până la a asigura 2/3 din buget, în timp ce în cazul celor bogați 2/3 din procentele acumulate de veniturile salariale (+32 p.p.) au fost „preluate” de la veniturile reprezentând consumul din resurse proprii (-21 p.p.).

**Tabelul 9. Schimbări în structura bugetului gospodăriilor (%)**

Tipuri de venituri	Total gospodării*				Gospodării decila 1			Gospodării decila 10		
	1989	1997	2000	2003	1997	2000	2003	1997	2000	2003
Venituri bănești	86,2	67,3	68,0	74,9	58,9	59	30,7	71,3	72,4	91,7
Salarii	62,8	37,9	36,3	44,8	20	17,3	0,9	38,3	44,6	71
Din activități pe cont propriu	5,3	8,2	7,9	4,2	7	9,6	9,8	6,6	4	6,5
Din prestații de protecție socială	12,4	17,8	20,6	19,2	27	26	18,6	7,3	9,1	6,4
Contravaloare prestații gratuite de la agenți economici	0,2	1,0	0,8	1,7	0,3	0,4	0,8	1,3	1,1	2,1
Contravaloare consum din resurse proprii	13,5	31,7	31,2	23,4	40,8	40,6	68,5	27,4	26,5	6,2

Sursa : date INSSE

\* În eforturile de ajustare a culegerii și înregistrării datelor cu caracter social și economic în acord cu schimbările produse în economie, INSSE a schimbat metodologia de culegere a acestor date de două ori în intervalul 1989-2003. Diferențe majore de culegere a datelor au intervenit la prima schimbare, în 1995, dat fiind faptul că metodologia anterioară nu mai răspundea contextului social și economic de la mijlocul anilor '90. A doua schimbare este mai degrabă o perfecționare a metodologiei decât o schimbare propriu-zisă. Dată fiind diferența metodologică, INSSE nu a prezentat comparații oficiale pe întreaga perioadă și, prin urmare, și comparațiile din prezentul studiu trebuie tratate cu prudență.

Veniturile din activități pe cont propriu au reprezentat constant mai puțin de o zecime din veniturile gospodăriilor, indiferent de nivelul de venit, dovedind că piața muncii nu a fost suficient de flexibilă pentru a face din aceste activități o alternativă viabilă pentru pierderea salariilor. Este posibil ca acest lucru să se fi schimbat după anul 2000, cel puțin în raport cu nivelul de venit câștigat, când a urmat o evoluție inversă ponderii veniturilor salariale în totalul bugetului.

## Concluzii

Deși, cel puțin la nivelul simțului comun, așa este percepută, creșterea nivelului de trai nu e sinonimă cu combaterea sărăciei. Globalizarea nu le este în orice context benefică celor defavorizați și, oricum, nu pe termen scurt. Opțiunea liberală asupra dezvoltării nu numai că nu este o condiție *sine qua non* pentru creșterea nivelului de trai, ci poate avea ca efect

căderea în sărăcie a unui segment de indivizi/țări care, într-un mediu concurențial, nu-și pot depăși situația de dependență prin forțe proprii. Perpetuarea și adâncirea distanței dintre perdanți și nonperdanți până la a nu se mai recunoaște unii pe alții ca aparținând aceleiași comunități constituie următorul punct al unei astfel de traiectorii și, prin urmare, necesitatea unor acțiuni de susținere (sociale) adresate celor care rămân în afara spiralei dezvoltării este doar o chestiune de timp. O dezvoltare reală, durabilă trebuie să se facă resimțită de toți indivizii, prin creșterea standardului de viață.

Dezvoltarea economică și globalizarea au avut ca ecouri nu doar creșterea incontestabilă, în timp, a nivelului general de trai, ci și extinderea și adâncirea inegalităților, influențând modul în care acestea se propagă.

Inegalitățile clasice se moșteneau, perpetuând apartenența indivizilor la clasa socială în care s-au născut. În era postindustrială capitalul și-a păstrat proprietatea de a se autoproduce, astfel încât cei care îl dețin se mențin la distanță și chiar se depărtează, în termeni de venituri, de cei ce nu îl dețin. La acestea se adaugă educația ca principal instrument de evitare a perpetuării inegalităților. Prin urmare, cheltuielile sociale destinate educației și formării profesionale sunt printre cele larg acceptate ca fiind eficiente. Caracterul lor de investiție și mecanism de incluziune socială este validat prin inserția indivizilor pe piața muncii și transformarea acestora din cost în resursă a economiei.

Deși considerate instrumente de stimulare a indivizilor pentru depășirea stării de dependență economică și socială, focalizarea excesivă a intervenției sociale în sisteme protective bazate pe testarea mijloacelor poate produce efectul invers celui așteptat dacă este aplicată în contexte nepotrivite. La aceasta se adaugă perpetuarea inegalităților și subminarea stabilității politice. Datele statistice arată că dimensiunile sărăciei relative sunt mai mari în cadrul statelor care au acordat o încredere largă acestui tip de măsuri.

Ca orice perioadă de destabilizare, deschiderea spre economia de piață era de așteptat să fie însoțită de accentuarea inegalităților. Experiența statelor central-est-europene și ale Asiei Centrale a confirmat faptul că dimensiunile acestui fenomen depind, în mare măsură, de contextele și politicile naționale, economice și de venituri.

Pornind din postura unei țări cu o distribuție a veniturilor dintre cele mai egalitare, România a cunoscut de-a lungul tranziției un salt semnificativ al indicatorilor de inegalitate. Scăderea generală a nivelului de trai s-a produs pe seama pierderii locurilor de muncă cu productivitate ridicată, a scăderii valorii reale a veniturilor populației și a concentrării principalelor surse de trai spre partea inferioară a distribuției veniturilor.

Dincolo de dezbaterile din jurul perspectivelor care ar trebui să jaloneze dezvoltarea sau, poate, în încercarea de a le pune capăt, S. Latuche (2004) propune o altfel de perspectivă prin prisma căreia să fie discutat progresul: *de-growth*. Ceea ce propune această perspectivă este să ne oprim din a distruge (tradiții, identitate culturală/națională, mediu) în numele dezvoltării, fiind, în același timp, o invitație pentru a vedea diversitatea ca un fel de a fi, și nu ca pe o expresie a neadaptării la ceva ce, într-un context diferit, a reprezentat o condiție de succes. Provocarea unei astfel de abordări constă în detașarea de reflexul măsurării și revitalizarea unor valori tradiționale, noncantitative, ca identificatori ai unei vieți bune, asemenea acceptării existenței ateismului într-o lume guvernată în spirit religios.

## Bibliografie

- Alber, J., 1988, „Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America, and Japan”, *European Sociological Review*, vol. 3, nr. 4, Oxford University Press.
- Coatsworth, J., 2004, „Globalization, Growth, and Welfare in History”, în M. Suarez Orozco, D. Baolian Qin-Hilliard (coord.), *Globalization: Culture and Education in the New Millennium*, University of California Press, Ross Institute, Berkeley.
- Clark, C., 2000, *Basic Income: Providing an Adequate Income for All*, The Vincentian Center for Church and Society.
- CSD, 2005, Sesiunea 9-18 februarie, comunicat de presă SOC/4658, [www.un.org/esa/socdev/csd/press](http://www.un.org/esa/socdev/csd/press).
- Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- EUROSTAT, <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal>.
- Giddens, A., 2001, *A treia cale. Renașterea social-democrației*, Editura Polirom, Iași.
- Gillon, C., 1997, „Issues in the Reform of Social Security: A Perspective from the International Labour Office”, în UN, *Sustaining Social Security*, New York.
- Krueger, A., 2005, „UN aims to Cut Poverty in Half as Experted Wonder how to Measure It”, *New York Times*, [www.globalpolicy.org/socecon/develop/2005/0203measuring.htm](http://www.globalpolicy.org/socecon/develop/2005/0203measuring.htm).
- Latuche, S., 2004, „Why Less Should Be so Much More: Degrowth Economics”, *Le Monde Diplomatique*, noiembrie, [www.globalpolicy.org/socecon/develop/quality/2004/11degrowth.htm](http://www.globalpolicy.org/socecon/develop/quality/2004/11degrowth.htm).
- Mishra, R., 1999, *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Mkandawire, T., 2002, „Globalisation, Equity and Development”, *African Sociological Review*, 6 (1).
- Pierson, P., 2001, *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- SAPRIN, 2000, *Adjustment Debate Leaves World Bank behind*, raport realizat de Comitetul Executiv SAPRIN pentru Social Watch, [www.saprin.org/SocWatch2000.htm](http://www.saprin.org/SocWatch2000.htm).
- Schmögnerová, B., 2003, *Policies for Achieving the Millennium Development Goals in the UNECE Region: Reducing Extreme Income Disparities*, seminar UNECE, Geneva, [www.unece.org/press/execsec/2003](http://www.unece.org/press/execsec/2003).
- Townsend, P., 2000, *Prisoners of the Global Market: Social Polarisation and the Growth of Poverty*, working paper nr. 25, Townsend Centre for International Poverty Research, The Copenhagen Seminars.
- Townsend, P., 2004, *New Poverty New Strategies* (draft), [www.hkcss.org.hk/cb4/2004Poverty\\_summit](http://www.hkcss.org.hk/cb4/2004Poverty_summit).
- Treanor, P., *9 caracteristici ale inegalității*, <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/new.ineq.html>.
- UN, 2001, *Social dimensions of macroeconomic policy*, Report of ECESA/4, New York.
- UN, 2003, *Why do the Millennium development goals matter?*, Report on Implementation of the United Nations Millennium Declaration.
- UN, Economic and Social Commission for Asia and Pacific, 2002, *Policy Issues for the ESCAP Region: Sustainable Social Development in a Period of Rapid Globalization; Challenges, Opportunities and Policy Option*, aprilie.
- UNDP, 2004, *Inequality and Human Development*, Human Development Report.
- UNICEF, 2001, *A Decade of Transition*, The MONNE Project CEE/CIS/Baltics, Innocenti Research Centre, Regional Monitoring Report no. 8.
- Waddan, A., 1997, *The Politics of Social Welfare*, Edward Elgar, Cheltenham.

- Wade, R., 2001, „The Rising Inequality of the World Income Distribution”, *Finance and Development*, vol. 38, nr. 4.
- Williamson, J., 2000, „What should the World Bank Think about the Washington Consensus? ”, *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2, The International Bank for Reconstruction and Development, august, [www.worldbank.org/research/journals](http://www.worldbank.org/research/journals).
- Williamson, J., 2002, *Is Protection Bad for Growth ? Will Globalization Last ? Looking for Answers in History*, studiu realizat pentru al 13-lea Congres al IEHA, Buenos Aires.
- WB, 2000, *Making Transition Work for Everyone : Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*, background paper, International Bank for Reconstruction.



# Dezvoltarea rurală pe plan internațional. Actori și tendințe

Ana Bleahu

Zona rurală nu trebuie să fie privită doar ca o problemă, ci și ca o oportunitate.  
(Fischler, 2004)

## Între globalizare și sat

Trăim într-o lume a complexității interrelațiilor și dependențelor. Decizii luate într-o anumită parte a lumii afectează zone punctuale sau extinse în cu totul alt spațiu geografic. Puterea de orice tip se împarte sau se negociază între diverse organizații și agenții aflate pe mai multe niveluri: național, regional sau global.

Din perspectiva globalizării, este necesar să fie luați în calcul diverșii actori internaționali care promovează mișcări sociale globale cum ar fi: reducerea sărăciei, problematica mediului, mișcările feministe sau emergența societății civile transnaționale. Există așadar un nou spațiu public, o nouă formulă a vieții publice axate pe dezbateri regionale sau probleme globale (Held, 1998).

O serie de organizații internaționale au drept scop reducerea sărăciei din mediul rural și promovarea dezvoltării rurale. Ruralul a devenit din ce în ce mai prezent pe agenda organismelor internaționale.

Abordarea de mai jos își propune prezentarea principalilor actori implicați în elaborarea politicilor de dezvoltare rurală la nivel global și regional și prezentarea celor mai importante concepte privind dezvoltarea rurală promovate de către aceștia. Premisa și importanța unui astfel de demers le constituie certitudinea că dezvoltarea ruralului românesc și a agriculturii din România va trebuie să fie în concordanță cu valorile și percepțiile globale privind mediul, agricultura și rolul tradiției. Politicile de dezvoltare rurală din România vor trebui să fie rezultatul internalizării creative a obiectivelor mileniului elaborate de Națiunile Unite, a dezideratelor Băncii Mondiale sau a reglementărilor precise exprimate de *Agenda 2000* a Uniunii Europene.

În cele ce urmează, vom face o analiză a principalelor tendințe ale dezvoltării rurale pe diverse niveluri de abordare – global (organizațiile Națiunilor Unite) și regional (Uniunea Europeană). De asemenea, vom încerca trecerea în revistă a unor documente internaționale (*The Millennium Declaration*<sup>1</sup>, *Agenda 21*<sup>2</sup>) sau regionale (*Agenda 2000*, *Rural Development Regulation 1257/1999*) specificând pentru fiecare tipul de politici de dezvoltare rurală pe care le promovează.

---

1. Adoptată la Summitul Națiunilor Unite din anul 2000.

2. Adoptată la Conferința Națiunilor Unite privind problematica mediului și a dezvoltării din 1992.

## Actorii internaționali și dezvoltarea rurală

Deși scopul declarat al Națiunilor Unite este menținerea păcii și securității lumii, cea mai mare parte a fondurilor organizației sunt investite în dezvoltarea la nivel global. Multiplele transformări sociale și economice din cele cinci decenii de activitate au dus la reformularea principalelor obiective în ce privește dezvoltarea. Națiunile Unite promovează trei direcții de dezvoltare, prin departamentele de dezvoltare economică, dezvoltare socială și dezvoltare sustenabilă.

Deși de peste o jumătate de secol organizațiile Națiunilor Unite depun eforturi substanțiale, diferența dintre bogați și săraci este într-o continuă creștere, iar experții în domeniu afirmă că, odată cu globalizarea, „cerințele sărăciei au devenit mai mari și mai dificile”<sup>3</sup>. La nivelul anului 2001 se estimează faptul că aproximativ 80% din veniturile lumii sunt deținute de 20% din populația globului.

Sesiunea recentă a Consiliului Economic și Social din Cadrul Națiunilor Unite din iulie 2004 a subliniat importanța abordării integrate a dezvoltării rurale în lume: „Toate organizațiile din Sistemul Națiunilor Unite sunt chemate pentru a sprijini crearea unor programe pentru dezvoltarea mediului rural”<sup>4</sup>. În cadrul Națiunilor Unite există mai multe agenții sau programe care sunt preocupate de dezvoltarea rurală: FAO, Banca Mondială, UNDP, IFAD

Organizația pentru Alimentație și Agricultură (Food and Agriculture Organisation – FAO), creată în 1945, este un forum în care națiunile negociază de pe poziții de egalitate tratatele internaționale sau participă la dezbaterile pentru adoptarea unor politici. Principalul scop al FAO este eradicarea foametei, acesta concentrându-și atenția în special asupra dezvoltării zonelor rurale (în care se află 70% din „înfometații” lumii). FAO concentrează o multitudine de informații și cunoștințe în domeniul îmbunătățirii agriculturii, a silviculturii sau a practicilor de pescuit, iar principalele activități se referă la: diseminarea expertizelor de politici, dezvoltarea cercetării, crearea unor structuri care să faciliteze dezbaterile între națiuni sau adecvarea cunoștințelor la realitățile concrete.

Banca Mondială reprezintă principala forță de mobilizare a resurselor la nivel global pentru susținerea țărilor în curs de dezvoltare<sup>5</sup>. Încă din 1973 documentele Băncii Mondiale subliniază faptul că sărăcia absolută este mult mai pronunțată în mediul rural. Majoritatea săracilor lumii trăiesc în mediul rural: „Aproximativ 800 de milioane de oameni se culcă înfometați în fiecare seară. 70% dintre aceștia trăiesc în zonele rurale”<sup>6</sup>.

În 1997 a fost elaborată ultima strategie de dezvoltare rurală la nivel global, „Dinspre viziune spre acțiune”<sup>7</sup>, care a avut o influență decisivă asupra abordării globale a problemicii dezvoltării rurale, dar rezultate ne semnificative la nivelul implementării.

3. „Poverty challenge is getting bigger and harder” (Mcnamara, 1973).

4. Rezoluțiile și deciziile adoptate de ECOSOC la sesiunea din 28 iunie – 23 iulie 2004, Națiunile Unite, E/2004/INF/2/Add.2, *Coordinated and integrated United Nations system approach to promote rural development in developing countries, with due consideration to least developed countries, for poverty eradication and sustainable development*.

5. Din 1946 până în prezent a susținut în întreaga lume, prin împrumuturi avantajoase, proiecte în valoare de peste 333 de miliarde de dolari.

6. „Eighty percent of our global population have 20 percent of the world's income... Some 800 million people... go to bed hungry every night, the majority of them in rural areas. Indeed, 70 percent of the poor of our globe are in rural areas... Why is it that this year in the demand for World Bank loans, we're almost at an all-time low in terms of the proportion of our lending for rural and agricultural purposes”, James D. Wolfensohn președinte, *The World Bank Group, Rural Development Strategy Regional Consultations*, 2001.

7. *From Vision to Action*, Banca Mondială, 1997.

Departamentul Băncii Mondiale pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (ARD) a formulat o strategie de dezvoltare rurală axată tematic și sectorial. La fiecare cinci ani strategia este revizuită prin consultarea unui mare număr de decidenți locali<sup>8</sup>.

În anul 2003, Banca Mondială și-a revizuit strategia în ce privește agricultura și dezvoltarea rurală. În noua strategie cuprinsă în documentul *Reaching the Rural Poor*, îmbunătățirea vieții din mediul rural se axează pe trei dimensiuni, și anume pe : agricultura competitivă, dezvoltarea activităților neagricole și mai buna gestionare a resurselor naturale.

În vederea implementării acestei strategii, Banca Mondială a desfășurat acțiuni importante (*Implementing the Rural Development Strategy : A Progress Report, 2003*), cum ar fi : conștientizarea problematicii sărăciei rurale la nivelul politicilor naționale, desfășurarea unor proiecte în domeniul reabilitării sistemelor de irigație, al managementului pământului, al asigurărilor în agricultură, managementul pescuitului, implementarea internațională a standardelor fitosanitare.

În anul 2003 a fost înființată *Platforma Globală a Donatorilor pentru Dezvoltare Rurală (Global Donor Platform for Rural Development)* care are drept scop mobilizarea investițiilor și a suportului pentru dezvoltare rurală și a agriculturii

Ca rezultat al acțiunilor concentrate ale Băncii Mondiale, în anul fiscal 2004 investițiile în proiecte de dezvoltare rurală au depășit suma de șapte miliarde (peste 40%), comparativ cu numai cinci miliarde pentru anul fiscal 2002 (Jellinek, Ebro, 2004). În elaborarea și implementarea politicilor de dezvoltare rurală sunt luați în considerare factori cum ar fi : progresul reformelor, mărirea și rolul economiei rurale, cauzele sărăciei în mediul rural, accesul comunităților la piață și credite<sup>9</sup>.

Un alt organism important în promovarea dezvoltării la nivel global e Programul pentru Dezvoltare al Națiunilor Unite (United Nations Development Programme – UNDP), care este o rețea de promovare a dezvoltării la nivel global. Prezent în 166 de state ale lumii, principalele sale domenii de interes sunt : guvernare democratică, reducerea sărăciei, prevenirea situațiilor de criză, problemele mediului și energiei, SIDA, drepturile omului, probleme de gen, elaborând anual rapoarte ale dezvoltării umane. UNDP împreună cu 170 de state ale lumii și alte agenții din cadrul Națiunilor Unite elaborează și implementează programe de dezvoltare în diverse sectoare (agricultură, industrie, mediu)<sup>10</sup>, fiind cea mai mare resursă în ce privește acordarea granturilor de asistență în domeniul dezvoltării.

Fondul Internațional pentru Dezvoltarea Agriculturii (International Fund for Agricultural Development – IFAD) este o agenție specializată a Națiunilor Unite care a fost înființată în 1977 ca o instituție financiară urmărind realizarea principalelor deziderate stabilite la World Food Conference din 1974. Scopul a fost mobilizarea resurselor pentru reducerea sărăciei în mediul rural și dezvoltare rurală prin : promovarea dezvoltării sociale, egalitatea de gen, creșterea veniturilor, protecția mediului și o mai bună guvernare locală. Strategia IFAD se concretizează prin acordarea unor împrumuturi și granturi, susținerea intensificării dialogului și a dezvoltării

---

8. Pentru strategia curentă, procesul consultativ a început încă din anul 2000, iar strategia finală (*Reaching the Rural Poor*) a fost adoptată în 2003.

9. Proiectele desfășurate de Banca Mondială în România în domeniul dezvoltării rurale sunt : Agricultural Pollution Control Project (5,15 milioane de dolari, 2001), Agricultural Support Services Project (11 milioane de dolari, 2000) ; Afforestation of Degraded Agricultural Land Project (3,67 milioane de dolari, 2003), Forest Development Project (25 de milioane de dolari, 2002), Irrigation Rehabilitation and Reform Project (80 de milioane de dolari, 2003), Modernizing Agricultural Knowledge and Information Systems (50,23 milioane de dolari, 2004), Romania Biodiversity Conservation Management Project (5,5 milioane de dolari), Rural Finance Project (80 de milioane de dolari, 2001), Romania Shelterbelts and Sustainable Agriculture Biocarbon Fund Project (2,5 milioane de dolari), Carbon Offset N/A, Social Development Fund II (Phase II apl – 20 de milioane de dolari, 2001).

10. Cu un buget de 1,3 miliarde, a promovat peste 5 000 de proiecte de dezvoltare în toată lumea.

parteneriatelor. Grupurile-țintă sunt micii agricultori, dar și săracii fără pământ. De la înființare, IFAD a finanțat 653 de proiecte<sup>11</sup>, în 115 țări, în valoare totală de 8,1 miliarde de dolari. Totalitatea proiectelor au îmbunătățit situația a peste 50 de milioane de familii din mediul rural, adică aproximativ 250 de milioane de locuitori. De-a lungul anilor, deși problematica ruralului s-a diversificat și s-a înrăutățit, fondurile IFAD au fost într-o continuă scădere : de la 899 de milioane de dolari în 1977 la 495 de milioane de dolari în 2004.

În decembrie 2002 a fost creată Comisia pentru Dezvoltare Sustenabilă, formată din 53 de membri care își desfășoară activitatea sub coordonarea ECOSOC (Consiliul Economic și Social al Națiunilor Unite). Această comisie monitorizează și raportează implementarea la nivel național, regional și internațional a tratatelor ratificate de state.

În anul 1997 a fost creată de către Comitetul Administrativ pentru Coordonare<sup>12</sup> Rețeaua Națiunii Unite pentru Dezvoltare Rurală și Securitate Alimentară (UN System Network on Rural Development and Food Security), ce se vrea a fi un parteneriat global a cărui preocupare o reprezintă dezvoltarea rurală la nivelul fiecărui stat, punând împreună diverși actori naționali și internaționali. Este un mecanism inter-agenții al Națiunilor Unite care este coordonat de FAO<sup>14</sup> (în rețea sunt cuprinse 20 de organizații din cadrul Națiunilor Unite)<sup>13</sup>. Principalele obiective ale NRDFS sunt : sprijinirea eforturilor guvernelor de a implementa programe în domeniul dezvoltării rurale și al securității alimentare, extinderea relațiilor dintre sistemul Națiunilor Unite și decidenții locali (ONG-uri, societatea civilă), îmbunătățirea relațiilor dintre membrii rețelei și diseminarea informațiilor, experiențelor și practicilor pozitive.

Toate aceste organizații din cadrul Națiunilor Unite (Banca Mondială, FAO, UNDP, IFAD etc.) încearcă să-și nuanțeze politicile privind mediul rural, în ideea reducerii sărăciei și promovării dezvoltării.

## Dezvoltarea rurală. Documente și concepte.

În urma serioaselor cercetări și a multiplelor experiențe, organizațiile internaționale au elaborat strategii și concepte noi în domeniul dezvoltării rurale. Prioritățile care ghidează acțiunile tuturor organizațiilor din cadrul Sistemului Națiunilor Unite sunt definite în *Declarația Mileniului (Millenium Goals)*.

*Declarația Mileniului*, adoptată de 147 de conducători de state și de 189 de state membre ale Națiunilor Unite, concentrând opt dimensiuni îngrijorătoare ale lumii în care

11. IFAD a finanțat în 1998, în România, Proiectul de dezvoltare a Munților Apuseni, în valoare totală de 31,5 milioane de dolari, cuprinzând 40 de comune montane, cu aproximativ 24 000 de familii cu un venit anual pe gospodărie de 550 de dolari (mult sub media venitului național pe cap de locuitor, care este de 1 480 de dolari).

12. Care astăzi a devenit UN System Chief Executives Board for Coordination.

13. Food and Agriculture Organization (FAO), International Atomic Energy Agency (IAEA), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Labour Office (ILO), International Monetary Fund (IMF), Joint United Nations, Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations, United Nations Human Settlements Programme, United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), United Nations International Drug Control Programme (UNDCP), United Nations Population Fund (UNFPA), World Bank, World Food Programme (WFP), World Health Organization (WHO), World Meteorological Organization (WMO).

14. În colaborare cu IFAD și WFO.

trăim și propunând 18 măsuri specifice, este o „veritabilă agendă a dezvoltării globale viitoare”<sup>15</sup>. Se vorbește despre o lume a valorilor comune, care să asigure standarde decente de viață pentru fiecare.

În 1992, la Conferința despre mediu și dezvoltare de la Rio de Janeiro (The „Earth Summit”) au fost adoptate Declarația de de Rio din domeniul mediului și al dezvoltării și *Agenda 21*. Dezideratele exprimate în aceste două documente au fost reafirmate și resușținute la Summitul lumii în ceea ce privește dezvoltarea sustenabilă din Johannesburg, Africa de Sud, 2002.

*Agenda 21* este planul pentru realizarea dezideratelor dezvoltării sustenabile în secolul XXI. Capitolul 14 din *Agenda 21* se referă la promovarea agriculturii și a dezvoltării rurale sustenabile (SARD). Principalele obiective sunt asigurarea securității alimentare, în paralel cu managementul rațional al resurselor naturale și protecția mediului. Prioritatea o reprezintă îmbunătățirea potențialului agricol din perspectiva creșterii populației. Instrumentele de implementare a acestor obiective sunt: reformele agrare, îmbunătățirea participării, diversificarea activităților din mediul rural, conservarea pământului și îmbunătățirea managementului agricol.

Programul de dezvoltare rurală cuprins în *Agenda 21* face referire la revizuirea politicilor agricole și la planificarea și integrarea programelor de dezvoltare din perspectiva agriculturii multifuncționale în vederea asigurării securității alimentare și a dezvoltării sustenabile

Dezvoltarea este un fenomen dinamic, extrem de complex și greu de definit. De-a lungul anilor, accentul s-a deplasat dinspre dezvoltarea economică spre dezvoltarea socială sau umană, fiecare dintre acestea dovedindu-se a fi incomplet, raportat la multitudinea de fenomene pe care le implică dezvoltarea. În anul 1987 a fost lansat, în raportul Națiunilor Unite intitulat *Viitorul nostru comun (Our Common Future, World Bank)*, conceptul de *dezvoltare sustenabilă*.

*Dezvoltarea sustenabilă* poate fi definită în sens larg ca fiind îmbunătățirea vieții fiecăruia „acum și pentru generațiile care vor veni”. Practic, în acest fel se face legătura între ceea ce înseamnă dezvoltare economică, justiție socială, valori democratice și protecția mediului. Elementul de noutate este omul integrat și în strânsă relație cu mediul înconjurător. Conceptul de *dezvoltarea sustenabilă* promovat de forurile Națiunilor Unite se referă, în principal, la: dezvoltarea economică echitabilă și echilibrată, un nivel ridicat al angajării, al coeziunii sociale și al includerii, asumarea responsabilității pentru folosirea resurselor naturale și a protecției mediului, politici coerente, deschise și transparente, cooperare internațională pentru promovarea dezvoltării sustenabile la nivel global. Principalele concepte elaborate din perspectiva dezvoltării rurale sunt:

- *dezvoltarea rurală sustenabilă*, care presupune dezvoltare economică echitabilă și echilibrată, cu un nivel ridicat al coeziunii sociale și al includerii și asumarea responsabilității pentru folosirea resurselor naturale și a protecției mediului;
- *dezvoltarea rurală extensivă sau integrată*, ce se referă la dezvoltarea mediului rural prin extinderea mijloacelor de comunicare și informare și prin extinderea activităților din mediul rural spre sectorul nonagricol și promovarea agriculturii extensive a cărei coordonată esențială este transferul informațional (conceptul de *agricultură extensivă* aici este diferit de cel tradițional, ce definea opusul agriculturii intensive);
- *dezvoltarea rurală multisectorială*, care se referă la crearea unor rețele și parteneriate între organizații internaționale, agenții naționale sau organizații ale societății civile în vederea abordării multisectoriale.

15. Implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General, 27 august 2004, United Nations Organization.

## Politicile Uniunii Europene în domeniul dezvoltării rurale

Noua politică a Uniunii Europene pune un accent deosebit pe dezvoltarea rurală. Uniunea Europeană și-a definit relativ recent intenția de a aplica programe de dezvoltare în zonele rurale. Foarte mult timp, în Uniunea Europeană politicile rurale s-au suprapus politicilor agrare și sectorului agricol. Ruralul european a fost analizat zeci de ani doar din perspectiva asigurării securității alimentare și a promovării Uniunii Europene ca pe o putere exportatoare de produse agricole în lume.

Această nouă abordare a ruralului presupune, implicit, și o definiție spațială a lui. În practica Uniunii Europene a fost adoptat criteriul OECD, bazat pe densitatea populației. În acest fel, încep să devină posibile comparațiile la nivel internațional ale condițiilor și dinamicii mediului rural din Europa. Aplicând această definiție la populația EU-25, aproximativ 57% din populație trăiește în regiuni rurale care acoperă peste 90% din teritoriu<sup>16</sup>.

Miezul forte al politicilor de dezvoltare rurală în cadrul Uniunii Europene îl reprezintă dezideratele promovate de Sistemul Națiunilor Unite, fiind, practic, adecvarea percepțiilor de dezvoltare durabilă, integrată și multisectorială la realitățile Europei.

Începând cu 1998 (Agenda de la Lisabona), ruralul este definit ca una dintre valorile fundamentale și definitorii pentru Europa, care trebuie preservată, îngrijită și promovată. În iunie 2001, la Göteborg, Consiliul European a concluzionat că politica de dezvoltare rurală va fi mai mult orientată spre asigurarea bunăstării oamenilor, animalelor și plantelor, a conservării mediului, a grijii față de natură și a unei alimentații sănătoase<sup>17</sup> punând-se accent mai puțin pe aspectele legate de susținerea pe piață a agriculturii.

Conform Agendei de la Lisabona, politicile de dezvoltare rurală vor trebui aplicate în toate statele UE extinse, vor funcționa pe principiul subsidiarității, iar implementarea lor se va face prin parteneriate<sup>18</sup> între organizații private și societatea civilă. Scopul trebuie să fie întotdeauna explorarea și exploatarea noului. Politicile de dezvoltare rurală vor fi mult simplificate. Acestea se vor baza pe un singur program, o singură sursă de finanțare și un singur organ de control.

---

16. Datele socioeconomice disponibile sunt la nivelul regiunilor NUT3. Acestea includ însă și aglomerările urbane, astfel că datele nu pot fi agregate pe coordonate rural-urban, fapt care dezavantajează decidenții politici în domeniul dezvoltării rurale. Conform OECD, mediul rural cuprinde toate localitățile care au o densitate a populației mai mică de 150 de locuitori pe kilometru pătrat. La nivel regional (NUTS 3) sunt definite ca fiind: regiuni predominant rurale cele în care peste 50% dintre locuitori trăiesc în comune (cu mai puțin de 150 de locuitori pe kilometru pătrat), regiuni rurale cele unde 15-50% dintre locuitori trăiesc în comune (cu mai puțin de 150 de locuitori pe kilometru pătrat), regiuni predominant urbane cele în care sub 15% dintre locuitori trăiesc în comune (cu mai puțin de 150 de locuitori pe kilometru pătrat).

17. Conferința europeană axată pe problematica dezvoltării rurale în Europa „Planting seeds for rural futures – building a policy that can deliver our ambitions”, Salzburg, 2003.

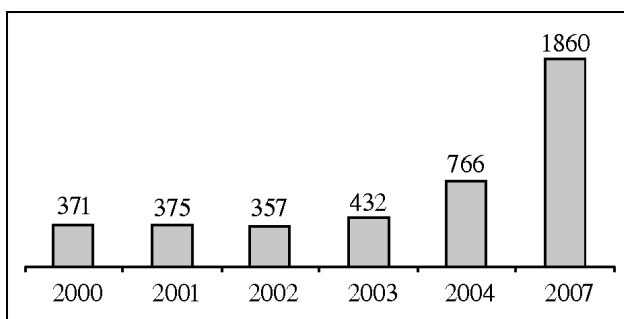
18. În ce privește instituirea parteneriatelor, vor fi aplicate experiențele acumulate prin programul LEADER, care se referă la definirea clară a responsabilității fiecăruia (fapt ce va face posibilă transparența, monitorizarea și evaluarea acestora) și la crearea unor rețele pentru promovarea practicilor pozitive.



## Ruralul, agricultura și mediul

Practic, există două direcții esențiale care determină și influențează procesul de dezvoltare rurală din întreaga lume : raportul sector agricol/sector neagricol și grija pentru mediu.

Deși ponderea sectorului agricol în venitul național al multor țări a scăzut, agricultura continuă să joace un rol esențial pentru economiile rurale. Astfel că peste tot în lume sectorul agricol este sprijinit din rațiuni politice, sociale și mai puțin din rațiuni economice. Politicile agricole sunt rezultatul unor negocieri între diverși actori care acționează din rațiuni electorale sau de securitate. Agricultura nu este guvernată liber de piață. Mai mult de jumătate din bugetul anual al Uniunii Europene este folosit pentru agricultură. Datele prezentate mai jos atestă faptul că aceste fonduri destinate agriculturii sunt într-o continuă creștere.



**Figura 1.** Uniunea Europeană – finanțarea agriculturii (EUROSTAT, The Statistical Office of the European Communities)

Decalajele imense de putere de la nivel mondial se reflectă în mod direct și neintermediat în sectorul agricol. Există un decalaj pronunțat între modalitățile de a face agricultură : între agricultura ca mod de viață sau agricultura ca afacere. Politicile protecționiste creează, pe de o parte, un surplus de produse agricole în centru și foamete în țările periferice. Relația dintre valoare, prețuri și foamete („*In the fact one block consumes too little food because the other consumes too much*” – Charchedi, 2001, p. 218) duce la ascuțirea inegalităților în ce privește consumul.

Creșterea economică globală sporește distanța dintre dezvoltarea agriculturii și a celorlalte sectoare. Pe de altă parte, scăderea constantă a prețurilor produselor agricole generează redistribuirea relațiilor de putere dinspre agricultură spre alte sectoare. Concomitent cu acest transfer de putere, crește diferența dintre veniturile din agricultura și veniturile din alte ramuri.

Din această perspectivă, situația României este destul de problematică. Deși documentele internaționale (*Agenda 21, Agenda 2000*) stipulează faptul că dezvoltarea rurală se va face prin diversificarea activităților neagricole și promovarea angajării în acest sector, în Planul Național de Dezvoltare Rurală sectorul neagricol și al protecției mediului este superficial tratat, iar fondurile Uniunii Europene destinate dezvoltării rurale din România sunt concentrate prea puțin asupra susținerii acestor sectoare.



**Tabelul 1. Dezvoltare rurală (România, milioane de euro)**

	2000	2001	2002	2003	Program 2004	Buget UE 2007	Buget Ro 2007	Total 2007
Măsuri piață	5,12	0,00	48,10	53,95	100,20	249,00	0,00	249,00
Vegetal, plăți directe	323,01	305,12	108,25	215,81	296,65	295,00	353,00	648,00
Zootehnie, plăți directe	11,92	23,48	57,15	66,69	71,23	110,00	132,00	242,00
Dezvoltare rurală	31,17	46,38	143,07	95,17	297,52	577,00	144,00	721,00
Finanțare de la buget	31,17	46,38	143,07	89,15	99,30	577,00	144,00	721,00
Program SAPARD, plăți				6,02	198,22			
Total	371,22	374,98	356,58	431,63	765,61	1231,00	629,00	1860,00

Sursa : Aquis Comunitar, capitolul 7, „Agricultura”

## Discuții și concluzii

Cei mai mulți dintre săracii lumii trăiesc în mediul rural. Dezvoltarea rurală este considerată o posibilă soluție pentru rezolvarea sărăciei mondiale. Ritmul în care crește sărăcia lumii este însă mult mai rapid decât ritmul în care organizațiile internaționale reușesc să implementeze programele pentru reducerea ei.

Aceste structuri internaționale care promovează politici de dezvoltare rurală impun uneori proceduri greoaie, întârziate de propria birocrăție sau ierarhie multinivel. Diferenții actori implicați sunt mai mult sau mai puțin cooperanți, mai mult sau mai puțin interesați. Din această cauză, există o tendință evidentă de a muta accentul dinspre politicile de centru spre politicile care apar la nivel local. Deocamdată, acest fapt rămâne însă un deziderat. Populațiile sărace, izolate și needucate nu-și pot coordona dezvoltarea propriilor comunități decât în mică măsură.

În contextul globalizării, noile politici de dezvoltare rurală promovate de aceste instituții internaționale (dezvoltarea rurală sustenabilă, extensivă sau integrată și cea multisectorială) impun unele norme general acceptate, cum ar fi: diversificarea activităților din mediul rural, grija față de om și mediu și transferul informațional.

Așadar, trebuie subliniat faptul că noile abordări privind dezvoltarea rurală presupun, înainte de toate, informație. Se pune un accent deosebit pe diseminarea de cunoștințe, informații și *know-how*, pe transferul și managementul informației și al cunoașterii. Concepte cum ar fi *dezvoltarea rurală extensivă* (*rural extensive development*) sau *extensia agriculturii* (*agricultural extension*) implică dezvoltarea infrastructurii de comunicare, informare și inovare în mediul rural.

„Viața la țară” capătă valențe deosebite. Toate documentele internaționale subliniază necesitatea prezervării diversității rurale în vederea păstrării patrimoniului cultural și natural. Acest fapt prezintă, din perspectiva acestor documente, un interes deosebit nu doar pentru mediul rural, ci pentru societate în ansamblu. Ruralul, ca tip de organizare socială, „a fost decretat” ca „fiind o valoare socială care trebuie prezervată”<sup>19</sup>, indiferent de costurile pe care le necesită. Au fost aduse în discuție elemente noi, demonetizate oarecum, și anume „coeziunea socială”, „păstrarea patrimoniului cultural”, „a identității de limbă și tradiție”.

19. EU's Rural Development Regulation 1257/1999.

Dincolo de „limba de lemn” în care sunt scrise toate documentele organizațiilor internaționale, dincolo de „ideologia” globalizării, ce poate suna sec și prea egal, trebuie decupate tendințele esențiale a ceea ce înseamnă acum, în întreaga lume, dezvoltarea rurală: grija față de om și mediu, diversificare și informație.

## Bibliografie

- Barnier, Michel, 2003, *Rural Development in an Enlarged Europe*, European Conference on Rural Development, Salzburg.
- Charchedi, Guglielmo, 2001, *For Another Europe: A Class Analysis of European Economic Integration*, Verso, Londra, New York.
- Fischler, Franz, 2003, *Europe's Rural Areas: An Invaluable Asset for Us All*, European Conference on Rural Development, Salzburg.
- Fischler, Franz, 2004, *Europe's Rural Areas: An Invaluable Asset for Us All*, European Conference on Rural Development, Sofia.
- Held, David, 1998, „Democracy and Globalisation”, în Danielle Archibugi, David Held, Martin Kohler, *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Horwath, Richart, 2000, „Agricultural Policy by the Year 2000 and Its Effects”, în Martin Holmes (coord.), *The Eurosceptical Reader*, Macmillan Press Ltd., Londra.
- International Fund for Agricultural Development, 2001, *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford University Press.
- Jellinek, Sergio ; Ebro, Kristyn, 2004, *Developing Countries Increase Rural Investments: World Bank Strategy Focuses on Improving Lives of Rural Poor*, World Bank, Washington, DC.
- Mcnamara, Robert S., 1973, *The World Bank Group Joint Annual Meetings*, Nairobi.
- Wolfensohn, James D., 2001, *The World Bank Group: Rural Development Strategy Regional Consultations*.
- Zaman, Gheorghe, 2003, *Reforma instituțională a Uniunii Europene extinse*, INCE, Institutul de Economie Națională, Studii și cercetări economice, București.
- \*\*\* 1992, *Conferința Națiunilor Unite privind problematica mediului și a dezvoltării*, United Nations Organization.
- \*\*\* 1997, *From Vision to Action*, World Bank, Washington, DC.
- \*\*\* 1999, *Rural Development Regulation 1257*, European Union.
- \*\*\* 2000, *Summitul Națiunilor Unite*, United Nations Organization.
- \*\*\* 2003, *Implementing the Rural Development Strategy: A Progress Report*, World Bank, Washington, DC.
- \*\*\* 2003, *Planting seeds for rural futures: Building a policy that can deliver our ambitions*, European Union, Salzburg.
- \*\*\* 2003, *Reaching the Rural Poor*, World Bank, Washington, DC.
- \*\*\* 2004, *The Millennium Declaration: Report of the Secretary-General*, United Nations Organization.
- \*\*\* 2004, *Our Common Future*, World Bank, Washington, DC.

## Efecte ale migrației internaționale asupra dezvoltării sociale. Cazul României

Monica Constantinescu

Subiectul pe care îl propune studiul este unul susceptibil de a fi considerat o reacție la presiunea momentului. Migrația<sup>1</sup>, este, fără discuție, un fenomen de actualitate în spațiul social românesc la începutul secolului XXI. S-ar putea afirma că realitatea îl impune. Convingerea noastră este că, odată dezvoltată până la punctul de a avea efecte importante, migrația nu are, într-o lume marcată de globalizare, șanse să dispară în viitor din repertoriul factorilor care merită/trebuie să fie luați în considerare în orice discuție despre dezvoltare în România. Există suficiente argumente care să ne permită să afirmăm că România a intrat în circuitul internațional al forței de muncă și numeroase exemple internaționale pentru a susține că lucrurile nu se vor schimba pentru o perioadă îndelungată de timp.

Pe de altă parte, suntem datori – mai ales că nu am optat pentru includerea unei sinteze a abordărilor asupra relației dintre migrație și dezvoltare – cu câteva precizări. A pune cele două procese în legătură pentru a evidenția influențele reciproce, ale migrației asupra dezvoltării țării de origine sau de destinație ori ale dezvoltării asupra apariției și evoluției migrației internaționale, este un demers „obișnuit” în studiul migrației internaționale. Dacă am analiza, spre exemplu, teoriile utilizate astăzi în migrația internațională, am constata că fiecare încorporează, în manieră explicită sau implicită, cel puțin referința la decalajul de dezvoltare dintre spațiul de origine și cel de destinație pentru a explica declanșarea și evoluția migrației. În aceeași măsură, fiecare dintre construcțiile teoretice include propoziții care pot servi ca bază pentru inferențe despre influența migrației asupra dezvoltării, respectiv a dezvoltării asupra migrației<sup>2</sup>. Prin alegerea subiectului nu ne plasăm într-un spațiu de originalitate.

Un studiu despre efectele migrației asupra dezvoltării în România ar putea fi justificat pentru că realitatea momentului îl impune, pentru că este și va rămâne, probabil, un subiect de interes și în viitor, pentru că migrația e legată de dezvoltare și este unul dintre factorii care pot conduce la dezvoltare. Totuși, ce aduce nou acest studiu? Este doar o discuție asupra regularităților/mecanismelor descoperite în alte spații, aplicate în cazul României? Este o încercare de evaluare a profunzimii efectelor (eventual, la niveluri diferite de analiză, directe/indirecte, pe termen scurt/mediu/lung)?

Există două direcții asupra cărora ne concentrăm. Una este mai degrabă de interes teoretic și pornește de la două observații simple :

1. Din motive legate de evitarea repetiției, termenul *migrație* va fi utilizat pe tot parcursul studiului în sensul de „migrație internațională”.
2. Maniera de prezentare a teoriilor utilizate în studiul migrației internaționale adoptată de Massey și colaboratorii săi (1998) este ilustrativă din acest punct de vedere.

1. există o întreagă literatură care vorbește despre modificarea și diversificarea caracteristicilor migrației internaționale, despre schimbările calitative ale fenomenului, despre *tipuri de migrație* ;
2. cu toate că diversificarea migrației e acceptată, efortul către evaluarea „profundizării” diferențelor este destul de slab. Conceptul utilizat rămâne cel de *migrație internațională*, deși realitățile pe care le reunește sunt atât de diferite, încât nu pot fi puse împreună decât în virtutea unei definiții foarte generale.

Prin urmare, un prim punct este discuția despre *tipuri de migrație* și diferențele dintre ele, în cazul concret al României de astăzi. Discuția este cu precădere relevantă în evaluarea efectelor migrației asupra dezvoltării pentru cel puțin un motiv : ne obligă să abordăm subiectul pornind de la întrebarea „Există efecte ale migrației sau există mai degrabă tipuri de migrație și tipuri de efecte ?”. Acceptarea uneia sau a celeilalte variante are implicații diferite pentru pachetul de măsuri prin care se poate încerca intervenția în sensul maximizării efectelor pozitive și minimizării celor negative.

A doua direcție a studiului este dată de încercarea de identificarea/analiza efectelor migrației din perspectiva tipurilor de migrație. Exercițiul pe care îl propunem se limitează la numai două dintre categoriile îndelung discutate de efecte ale migrației : efectele pierderii de capital uman prin migrație (în special asupra pieței forței de muncă) și efectele sumelor de bani întoarse în țara de origine în urma migrației (*remittances*). Această a doua direcție are mai degrabă o finalitate „practică” și este reacția la tendința care pare să se instaleze în societatea românească de a privi limitativ, pe termen scurt și din perspectiva formelor dominante efectele migrației.

Studiul este organizat în două secțiuni. Prima se concentrează asupra situației *migrației* din România. Efortul este orientat către evidențierea dinamicii migrației românești în ultimii 15 ani, cu identificarea și descrierea unor *tipuri*. A doua secțiune pune în legătură tipurile de migrație cu efecte asupra pieței forței de muncă și efecte ale banilor „întorși” în urma migrației.

Analiza pe care o propunem nu este una de evaluare a magnitudinii efectelor. Scopul nostru a fost unul mai modest, acela de a evidenția tipuri de efecte și a atrage atenția asupra relativității aceluiași tip de efect, în funcție de un context particular de spațiu și timp.

## **Migrație internațională în România. Tipuri de deplasări**

Dificultatea cea mai mare în abordarea efectelor migrației internaționale pornește de la complexitatea actuală a fenomenului, dată de multitudinea formelor și caracteristicilor care le sunt asociate și de dinamica lor accentuată. Perspectiva asupra migrației internaționale ca deplasare definitivă dintr-un stat în altul a încetat să mai fie suficientă și acoperă astăzi numai o parte din diversitatea fenomenului. Diferitele procese asociate globalizării au accentuat propensiunea pentru mișcare în spațiul internațional. Semnele cele mai clare sunt creșterea numărului de persoane implicate în deplasări internaționale și al țărilor care, ca origine sau destinație, au apărut pe harta migrației. Pe de altă parte, statele implicate în migrație răspund acestei creșteri cu o tendință din ce în ce mai accentuată de control asupra migrației, în special asupra intrărilor în spațiul național și a conferirii unor drepturi și obligații egale cu cele ale propriilor cetățeni persoanelor străine prezente în spațiul

geografic asupra căruia își exercită autoritatea. Acțiunea conjugată cel puțin a celor doi factori enunțați anterior (procese asociate globalizării și tendința statelor implicate în migrație de a controla fenomenul) a condus la diversificarea accentuată a formelor de migrație. Astăzi se vorbește despre migrație definitivă, migrație clandestină, migrație circulatorie, transnaționalism, refugiați și azilanți – și lista ar putea continua.

România, după perioada comunistă de control strict asupra ieșirilor și intrărilor din spațiul național, care a restrâns aria mobilității la câteva tipuri de deplasări și la un număr relativ mic de persoane (Lăzăroiu, 2003), a intrat, după 1989, așa cum era de așteptat, în circuitul internațional al migrației. Deși perioada de timp este relativ scurtă, în cei 15 ani de „normalitate” a circulației internaționale, schimbările s-au succedat cu repeziciune, iar tabloul actual al migrației reproduce tendințele globale: creștere ca număr, diversificare ca forme, dinamică accentuată. Chiar și o privire succintă asupra celor 15 ani ne permite să constatăm că forme de circulație internațională cu o dezvoltare importantă la începutul anilor '90 s-au diminuat până la dispariție, țări de destinație predilecte pentru aceeași perioadă au fost „abandonate” în favoarea unora noi, strategii de migrație au fost abandonate pentru altele noi.

Perioada de început a deceniului nouă ar trebui privită, probabil, în primul rând, ca una de căutări și „experimente” în materie de migrație internațională, o perioadă care va prefigura și va permite evoluția ulterioară a migrației internaționale din România. Cu excepția migrației etnice, deplasările pentru comerț în țările vecine, deplasările bazate pe solicitarea dreptului de azil, caracteristice perioadei, sunt mai degrabă acțiuni „de explorare” a spațiului internațional și de definire a proiectului individual de migrație.

Anii care urmează sunt, pentru România, ani de structurare în câmpul migrației. Caracteristica probabil cea mai importantă a perioadei este ascensiunea migrației pentru muncă în calitate de tip predominant. Destinațiile sunt preponderent țări dezvoltate ale spațiului vest-european (Germania, Austria, Franța, Spania, Italia, Marea Britanie), deși situația economică a României face atractive inclusiv state mai puțin dezvoltate ca Turcia, Grecia, Ungaria, Serbia. Israelul, prin politica activă de atragere a forței de muncă pe care o implementează la începutul anilor '90, intră în ansamblul destinațiilor căutate de români. Marea majoritate a deplasărilor sunt însă bazate pe specularea *breșelor* în legislația restrictivă de control a statelor de destinație. Este vorba, în cea mai mare parte, despre o migrație clandestină, bazată în principal pe dezvoltarea rețelelor de migrație.

Eforturile unora dintre statele vestice de a implementa măsuri stricte de control asupra intrărilor și șederii în spațiul național, corelate cu relativa permisivitate a altora, stau, probabil, la baza unei redefiniri a destinațiilor atractive (către jumătatea deceniului nouă), dinspre țările din centrul Europei (Germania, Austria, Franța) către zona mediteraneană (cu predilecție Italia și Spania – Diminescu, 2003). O anchetă a Organizației Internaționale pentru Migrație la nivelul mediului rural și al orașelor mici (sub 20 000 de locuitori) pune în evidență la sfârșitul anului 2001 principalele destinații ale migrației românești și caracterul ei preponderent circulatoriu. Cele mai importante șase rute vizau: Italia, Spania, Germania, Ungaria, Iugoslavia și Turcia. Franța și Israelul defineau mai degrabă rute secundare (Sandu, 2002, 2005).

Un eveniment important pentru perioada de început a anilor 2000 este obținerea dreptului de intrare liberă în Spațiul Schengen, începând cu 1 ianuarie 2002. Eliminarea necesității vizelor pentru toate țările membre ale Spațiului are consecințe cel puțin la nivelul patternurilor de migrație (probabil o accentuare a caracterului circulatoriu al migrației clandestine pentru muncă) și al implicării statului român în migrație (măsura este însoțită de intensificarea activității instituționale legate de controlul ieșirilor și intrărilor în spațiul românesc). În aceeași perioadă, statul român își intensifică și eforturile orientate în

direcția schimburilor contractuale de forță de muncă. În perioada 1999-2003 sunt semnate acorduri bilaterale cu diverse țări. Efortul de reglementare a ieșirilor pentru muncă este concomitent cu unul de construcție instituțională. În anul 2002 este înființat Oficiul pentru Migrația Forței de Muncă în cadrul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale.

Pentru a permite evaluări asupra efectelor, imaginea succintă anterioară trebuie reinterpretată într-o schemă de clasificare care are la bază surprinderea diferențelor dintre plecări. Dacă avem nevoie de o imagine de ansamblu pentru a înțelege migrația, avem la fel de mare nevoie de o detaliere pentru a înțelege efectele ei. Dacă am vorbi astăzi despre migrația românilor *în general*, am include în aceeași categorie migrația muncitorului român pe baza unui contract de trei luni în Spania la cules de căpșune cu plecarea definitivă, împreună cu familia, a inginerului IT în Canada sau cu plecarea unui tânăr în Italia pentru a munci „la negru” în construcții. Soluția pe care o propunem este cea a *tipurilor de migrație* definite prin prisma contextului plecării. În mod sintetic, vom încerca să facem referire la tipuri de deplasări care s-au dezvoltat în România după 1989.

Migrația etnică a germanilor, maghiarilor și evreilor către statele-națiune a dominat primii ani de după 1989. Plecările legale, definitive în bună parte, s-au derulat în cadrul unor politici active de încurajare a migrației din partea statelor de destinație (Germania, Ungaria, Israel) și au marcat stadiul final al unor mișcări inițiate în perioada comunistă sau chiar anterior (în special în cazul Germaniei și al Israelului).

*Deplasările etnicilor germani* către statul-națiune reprezintă partea cea mai consistentă a acestei migrații. Către Germania, în primii trei ani de după 1989 s-au înregistrat cca 140 000 de plecări (Diminescu, 2003, p. 4), dintre care 111 150 numai în 1990 (Michalon, 2003, p. 74). Începând cu 1993, fluxul se diminuează considerabil (5 800 de plecări în 1993, 6 600 în 1994; 6 500 în 1995; 4 300 în 1996, până la 400 în 2001 – SOPEMI, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003). Prin consecințele pe care le-a antrenat, în special prin activarea rețelor sociale, migrația etnicilor germani a jucat un rol fundamental în structurarea migrației internaționale românești ca ansamblu (Michalon, 2003).

*Deplasările repetate, pe perioade scurte pentru comerț în țările apropiate* (fosta Iugoslavie, Polonia, Turcia, Ungaria, Republica Moldova) au cunoscut în aceeași perioadă o dezvoltare accentuată. Redusă astăzi mai degrabă la fome specifice zonelor din vecinătatea granițelor (Sandu *et al.*, 2004), „migrația cu valiza”<sup>3</sup> a antrenat la începutul anilor '90 sute de mii de români. Ca și în cazul migrației etnice, importanța sa este astăzi mai degrabă legată de consecințele asupra structurării sistemului migrației în România, multe dintre plecările inițiale pentru comerț reprezentând doar prima etapă într-un traseu migratoriu către statele dezvoltate ale Vestului european (Diminescu, 2003).

Controlul strict al ieșirilor din țară în perioada anterioară anului 1989 este foarte probabil să fi blocat/întârziat multe dintre deplasările definitive bazate pe oportunități individuale. Este posibil ca *migrația pentru întregirea familiei* să fie răspunzătoare pentru o bună parte din suma totală ridicată (prin raportare la perioadele ulterioare) a deplasărilor definitive din primii ani ai deceniului nouă<sup>4</sup>. Deplasarea familiei (soț/soție și copiii acestora) se produce numai în condiții de statut legal al migrantului principal pe teritoriul statului de

3. *Suitcase migration* sau *trade migration* – sintagmele utilizate în limba engleză.

4. 96 929 de plecări definitive în 1990; 44 160 în 1991; 31 152 în 1992. În 1993, plecările definitive înregistrează o scădere semnificativă la 18 446 (Institutul Național de Statistică, *apud* Sandu *et al.*, 2004, p. 25).



destinație. Dacă ținem cont de faptul că migrația clandestină pentru muncă antrenează un număr mare de persoane și că pentru cel puțin două destinații importante (Italia și Spania) legislația a permis regularizarea situației unui număr consistent de migranți români, este probabil ca, odată cu trecerea de la statutul de clandestin la cel de migrant legal, tipul acesta de deplasări să fi (re)căpătat consistență în migrația românească<sup>5</sup>.

Lipsa „șanselor” de migrație este posibil să fi creat o „masă critică” de indivizi cu o capacitate ridicată de asumare a riscului, capabili să joace rolul de „pionieri” în inițierea unei migrații. *Migrație de oportunitate* s-ar putea numi perioada de început a ceea ce mai târziu va deveni o veritabilă *migrație clandestină pentru muncă*. De ce de oportunitate? Pentru că deplasările de acest gen se bazează, în primul rând, pe speculație și inventivitate în convertirea unor circumstanțe nefavorabile sau neutre în situații favorabile care să permită realizarea unui proiect de migrație acolo unde, legal, el nu era posibil. Specularea dreptului de azil acordat cetățenilor din țările foste socialiste este o astfel de circumstanță pe care s-a bazat în primii ani de după 1989 migrația pentru muncă în diverse state din vestul Europei.

În 1990, 62 100 de români solicitau azil în Europa Occidentală. În 1991 numărul lor se menține aproximativ la același nivel (61 700), pentru ca în 1992 să ajungă la 116 000, iar în 1993 să scadă la 86 100 (Diminescu, 2003, p. 3). Dintre cererile înregistrate în 1993, Germania reclamă cea mai mare parte: 73 700 (SOPEMI, 1998). Statele occidentale reacționează prin schimbarea procedurilor, iar practica solicitării de azil este încet abandonată (în 1994, totalul cererilor de azil ale românilor înregistrate în Europa ajunge la 21 000 – Diminescu, 2003, p. 3). Situația Germaniei ilustrează, probabil, cel mai elocvent trendul. Confruntată cu un număr mare de cereri, Germania își schimbă procedura de acordare a azilului. În 1994, de la cele peste 73 000 de cereri în anul anterior, se ajunge la 9 600. Cel puțin pentru migrația în Germania, strategia nu mai părea profitabilă. Numărul de cereri de azil din partea cetățenilor români se diminuează constant, iar în 1997 nu se mai înregistrează în Germania decât sub 800 de cereri (SOPEMI, 2001).

Pe măsură ce legislația destinațiilor se schimbă, se dezvoltă concomitent noi strategii speculative.

Pentru a-și găsi un loc de muncă în *Germania*, românii puteau apela la sprijinul unui cunoscut, prieten, consătean sau fost coleg de școală care se afla în Germania. *Migrația etnică* permise sau permitea încă plecări legale, cu facilități speciale de încadrare în societatea germană. Cetățeanul român își putea pune în aplicare planul de migrație recurgând la ajutorul etnicului german, migrant legal în Germania. Fiecare nou individ plecat utilizând o anumită strategie adăuga un „nod de expansiune” în rețeaua astfel creată (el este prietenul, fostul coleg de școală, cunoscutul altcuiva) și aducea propriile-i resurse de inventivitate. Cererea pentru un loc de muncă în Germania (pentru migrație) și posibilitatea de a facilita obținerea lui erau două elemente care vor fi curând puse împreună într-un mod profitabil economic de către *intermediarul* de forță de muncă. Aspectele de legalitate și clandestinitate se extind sau se restrâng în funcție de regimul de migrație al țării de destinație. Angajamentul de muncă găsit de o cunoștință poate fi legal sau clandestin, angajamentul de muncă oferit de intermediar poate fi, la rândul său, legal sau clandestin, după cum însuși intermediarul poate acționa ca agent legal ori clandestin. Această situație de inovație și difuziune nu poate fi înțeleasă în afara precizării că migrantul nu este, de regulă, un individ care are rădăcini în țara de destinație. Situația lui nouă îi permite reorientarea după oportunități. Prin urmare, devine explicabil

5. Anghel (2005) semnalează recurgerea la facilitățile legate de întregirea familiei pentru migrația în Italia.



▲ de ce, în momentul în care a lucra clandestin în Germania implică riscuri mari (expulzarea pe baza tratatului de readmisie și interdicția de a ieși din țară pentru o perioadă), migrantul își orientează căutările către o slujbă legală (deși pe o perioadă determinată) sau se reorientează către altă țară. Iar exemplul său va fi urmat de alți migranți sau de viitori migranți.

Cazul Germaniei, asupra căruia am insistat, are numai o valoare ilustrativă pentru discuția noastră. Strategii diferite sunt dezvoltate pentru a pune în aplicare migrația pentru muncă în alte state europene. Italia și Spania<sup>6</sup> devin la începutul mileniului destinațiile cele mai active pentru migrația de acest tip. Important rămâne faptul că acesta este contextul în care se dezvoltă treptat tipul de migrație ce ajunge dominant probabil către mijlocul anilor '90 și capătă vizibilitate în România spre sfârșitul aceluiași deceniu. O *migrație pentru muncă*, alternând secvențe de clandestinitate și legalitate<sup>7</sup>, orientată spre specularea oportunităților și investiția în strategii confirmate de succes.

*Migrația definitivă către state tradițional de emigrație* apare în mod firesc în ansamblul deplasărilor de început și continuă pe parcursul celor 15 ani. Canada, Statele Unite ale Americii, Australia, Noua Zeelandă nu sunt destinații care atrag un număr ridicat de indivizii, însă sunt semnificative sub aspectul tipului de deplasare. Plecărilor de acest tip răspund unor criterii de selecție concepute în conformitate cu evaluarea necesităților țărilor-destinație. Sunt plecări legale, de regulă definitive ca intenție (și tocmai de aceea pot fi plecări ale tuturor membrilor familiei) care beneficiază de scheme de suport (mai mult sau mai puțin elaborate), în funcție de importanța atașată *imigrării* în momentul respectiv în țara de destinație.

Migrației către *Canada* îi este asociată, pentru acest tip de plecări, probabil cea mai mare vizibilitate în spațiul românesc. În cazul Canadei, politica de atragere a forței de muncă este bazată pe ideea de selecție în funcție de capitalul uman: nivel de educație ridicat, cunoașterea unei limbi străine, flexibilitatea și transferabilitatea seturilor de abilități personale (Ray, 2005). Satisfăcând criteriile într-un mod maximal (educație la nivel universitar, cunoașterea a cel puțin unei limbi străine etc.), candidații își sporesc șansele de succes în obținerea migrației.

*Migrația pe baza unui contract de muncă* apare în primii ani de după 1989.

Cea mai importantă caracteristică a acestui tip de deplasări constă în legalitatea ieșirii din țară și a șederii pe perioada contractului de muncă. Deplasările sunt, în general,

6. 174 590 de cetățeni români se aflau legal în Spania la 30 septembrie 2005 (conform statisticilor Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales); 239 426 de cetățeni români se aflau legal în Italia în 2003 (conform statisticilor Polizia di Stato).
7. Clandestinitatea poate defini toate sau numai o parte dintre coordonatele deplasării și are o alternanță în timp. Un exemplu ipotetic este, probabil, ilustrativ: să considerăm că un individ pleacă în Spania, la un prieten, să muncească. Ieșirea lui din țară va fi, probabil, legală și declarativ în scopuri turistice. Șederea lui în Spania, în primele trei luni, va fi legală (Spania este o țară a Spațiului Schengen). Dacă în cele trei luni se va implica într-o activitate aducătoare de venit, atunci situația sa va căpăta o dimensiune de clandestinitate (nu are dreptul să muncească în cele trei luni). Dacă, după cele trei luni, continuă să rămână în Spania, atunci și șederea sa pe teritoriul statului spaniol devine clandestină. Munca sa în acest caz continuă să rămână în afara legii. Să presupunem că beneficiază de una dintre măsurile statului spaniol de legalizare a migrației clandestine. Reușește să obțină dreptul de ședere pe o perioadă limitată și de muncă într-un anumit sector de activitate, într-o anumită regiune. Nu găsește de lucru sau nu vrea să lucreze în sectorul respectiv ori își mută „domiciliul”. Din nou, situația lui are o componentă legală (are drept de ședere), însă și o componentă clandestină (nu muncește acolo unde se presupune că ar trebui să muncească și nici ce se presupune că ar trebui să muncească).

asociate cu sancțiuni în cazul abaterii de la termenii contractului (în special a depășirii perioadei stabilite de contract<sup>8</sup>), implică un grad ridicat de siguranță legată de condițiile de viață pe perioada petrecută în străinătate (specificarea condițiilor de cazare, a salariului, a numărului de ore de muncă etc.) și presupun o selecție ridicată în raport cu vârsta, ocupația și nivelul de pregătire profesională<sup>9</sup>. Deplasările sunt, în această situație, reflexia necesităților definite oficial pe piața forței de muncă din țara de destinație. În general, în contextul economic actual, se poate discuta despre două mari categorii de slujbe disponibile :

- a) slujbe în segmentul secundar al pieței forței de muncă : așa-numitele slujbe 3D<sup>10</sup>, pe care nativii, chiar în condiții de șomaj ridicat, au tendința de a le refuza (construcții, agricultură, menaj, servicii de îngrijire a bătrânilor/copiilor, munci cu caracter sezonier etc.) ;
- b) slujbe în segmentul primar al pieței forței de muncă : sectoarele economice de vârf, cu o dinamică accentuată, pentru persoane supracalificate (în special IT, telecomunicații). Categoria include tipuri diverse de plecări :
  - plecările mediate de stat (în perioada actuală prin OMF, în cadrul sau în absența acordurilor bilaterale) ;

Primul acord bilateral pentru schimbul de forță de muncă este semnat de România și Germania în anul 1992. Până în 1999, acesta va fi singurul acord bilateral<sup>11</sup> în baza căruia românii vor lucra pe bază de contract în afara țării. Începutul mileniului aduce noi schimbări în migrația românească de acest tip. Statul român își intensifică eforturile de intervenție în migrația internațională și de construcție instituțională în domeniu. Schimbul (exportul) de forță de muncă în cadru legal este o direcție importantă de concentrare a preocupărilor. În 1999 este semnat un al doilea acord cu statul german și un prim acord cu statul elvețian. La începutul anilor 2000, alte cinci state devin parteneri „oficiali” ai statului român în ce privește migrația pentru muncă: în 2000 este semnat un acord cu Ungaria, în 2001 acordurile cu Luxemburg și Portugalia, în 2002 acordul cu Spania, iar în 2003 cel cu Franța. Italia, probabil cea mai importantă destinație în migrația clandestină pentru muncă, rămâne încă în afara partenerilor statului român.

În 2002, prin Hotărârea de Guvern nr. 1320/2001, este înființat Oficiul Național pentru Recrutarea și Plasarea Forței de Muncă (în 2002, un nou act legislativ – H.G. nr. 823/2002 – modifică hotărârea inițială, denumirea actuală a instituției aflate în subordinea Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei în Oficiul pentru Migrația Forței de Muncă). Oficiul mediază obținerea unor contracte de muncă în străinătate (atât pentru țări cu care România are acorduri bilaterale, cât și pentru state cu care nu este încă semnată o asemenea înțelegere), oferă servicii de informare și consiliere pentru cei interesați și este responsabil de atribuirea permiselor de muncă pentru cetățenii străini ce doresc să muncească în România. Activitatea OMF a cunoscut o creștere accentuată încă de la începutul înființării. În anul 2002, 22 305 cetățeni români beneficiau de un contract de muncă în străinătate prin medierea Oficiului, pentru ca în 2003 numărul lor să se dubleze aproape, ajungând la 40 197 de persoane (Dumitru *et al.*, 2004).

8. În cazul acordului cu Spania, spre exemplu, pentru muncitorii sezonieri se specifică : „Neîndeplinirea acestui angajament [referitor la termenul de întoarcere în țară – n.a.] va face imposibilă obținerea unei angajări ulterioare în statul primitor și va fi luată în considerare la adoptarea unei decizii referitoare la eventualele solicitări de permise de muncă sau de ședere adresate autorităților statului primitor” (Legea nr. 464/2002, art. 11, alin. 2).
9. Selecția vizează inclusiv starea de sănătate a solicitanților. Întocmirea „dosarului” pentru plecare presupune o vizită medicală obligatorie, care să ateste starea fizică generală bună a candidatului și capacitatea de a munci.
10. *Dirty, dangerous, difficult*.
11. După 1992, activitatea statului român în domeniul migrației se concentrează asupra semnării acordurilor bilaterale de readmisie a cetățenilor români (Dumitru *et al.*, 2004). Acest tip de acorduri sunt mai degrabă reflexia unei atitudini de pasivitate, de acceptare implicită a existenței migrației clandestine și a măsurilor de combatere pe care le aplică statele de destinație.

▲ Deși numărul țărilor pentru care OMFm mediază contracte de muncă este mare, practic se poate vorbi de doi parteneri importanți: Germania și Spania<sup>12</sup>.

- plecările mediate de firme de intermediere care asigură contracte de muncă în străinătate ;

*Israelul* este un caz ilustrativ pentru situația plecărilor mediate de firme intermediare. În anii '90, ca urmare a tendinței de renunțare la utilizarea forței de muncă palestiniene, statul israelian este forțat să adopte o serie de măsuri de atragere a forței de muncă din afara țării, în special pentru munci necalificate în construcții și agricultură. România a devenit una dintre țările furnizoare de muncitori, pe perioade limitate, în special în domeniul construcțiilor. Conform unui studiu publicat în 2003, 80% dintre muncitorii străini angajați cu contract de muncă în construcții erau români (Rosenhek, 2003). Particularitatea cazului israelian vine din controlul accentuat pe care statul îl exercită asupra migrației nonevreilor. Sistemul de practici dezvoltate în jurul migrației reduce contactele migranților cu societatea de primire și limitează migrația la o perioadă de muncă al cărei principal scop este acumularea unor resurse economice, urmată de întoarcerea în țară. Lipsa oricăror perspective de transformare a unei migrații ilegale în una legală, ca și sancțiunile aplicate migranților ilegali (interdicția de a mai obține viză de intrare în Israel), conferă fluxului un caracter de circulație accentuat. Fluxul către Israel, în ciuda plecării legale, nu se reduce însă la munca legală. Clandestinitatea este dată de depășirea perioadelor legale de derulare a contractelor sau de abandonarea contractului legal în vederea încorporării în sectorul informal (Diminescu, Berthomiere, 2003).

- plecări individuale pe baza unui contract de muncă, fără o formă legală de intermediere (mediatorii pot fi clandestini sau migrantul își asigură singur plecarea în virtutea contactului pe care îl are în viitoarea țară de destinație).

Plecările de acest tip au două surse importante :

- sunt asociate cu migrațiile existente (indiferent dacă predominant legale sau clandestine) și se bazează, în multe dintre cazuri, pe utilizarea „capitalului de migrație” (indivizi care își asigură singuri un nou contract în virtutea unei experiențe anterioare de migrație și tocmai de aceea plecările au tendința de a se grupa în jurul unui flux existent) ;
- sunt asociate cu *brain drain* și se bazează pe resursele înalte de capital uman. În această categorie se regăsesc slujbele obținute pe Internet, slujbele pentru care tinerii sunt recrutați în urma experienței într-o companie multinațională sau străină etc. Destinațiile sunt, probabil, numeroase (deși există state care au dezvoltat programe care garantează facilități speciale pentru această categorie : rezolvarea mult mai rapidă a procedurilor de procesare a actelor, spre exemplu, tocmai în ideea de a atrage astfel de indivizi).

*Migrația pentru studii* este un tip de deplasare care se instalează în spațiul românesc, în mod firesc am spune, imediat după 1989. Este o migrație legală, care vizează indivizii implicați în niveluri superioare de educație și se bazează deopotrivă pe stimulente ale țării de origine și ale țării de destinație. Destinațiile sunt diverse, dar se concentrează aproape exclusiv spre statele dezvoltate ale Europei sau Americii de Nord.

12. În 2002, din totalul contractelor de muncă mediate de OMFm, 58,56% erau contracte pentru Germania, iar 40,88% contracte pentru Spania (în total, cele două țări reprezentau peste 99% din medieri). Situația este similară în 2003 (88,59% medieri pentru Germania și 10,73% pentru Spania), cele două țări deținând peste 99% dintre oferte.

## Tipuri de migrație – tipuri de efecte

### Efecte asupra pieței forței de muncă

Migrația internațională este, înainte de toate, o „dispariție”, temporară sau definitivă, dintr-un spațiu de referință (în cazul de față, România). Dacă ne raportăm la forța de muncă, există o primă distincție pe care ar trebui să o luăm în calcul. Pe de o parte, sunt „dispariții” care afectează imediat forța de muncă pentru că indivizii ce pleacă aparțin acesteia, iar pe de altă parte, sunt „dispariții” al căror efect se va manifesta în viitor, atunci când indivizii ce pleacă ar fi devenit parte a forței de muncă. Punctul de plecare al discuției îl constituie plecările cu efect imediat, ale acelor persoane de vârstă activă ce fie au un loc de muncă (la care renunță pentru realizarea proiectului lor de migrație), fie sunt în căutarea unuia. Tipurile de migrație care implică preponderent astfel de persoane sunt migrația pentru reîntregirea familiei, migrația clandestină pentru muncă, migrația pe baza unui contract de muncă (indiferent de subtip) și migrația definitivă. Dacă toate persoanele implicate în tipurile enumerate de deplasări sunt parte a forței de muncă, iar migrația înseamnă, în primul rând, o „dispariție”, atunci efectul cel mai evident cu care se va confrunta o țară de origine este cel al unei *pierderi* de forță de muncă. Un asemenea efect are valențe pozitive sau negative, în funcție de situația existentă la un moment dat în țara respectivă. În cazul în care există un surplus de forță de muncă pe piață (manifestată prin șomaj), atunci migrația va reprezenta un mijloc de eliberare a presiunilor exercitate de șomaj (Massey *et al.*, 1998). În cazul României, dacă discutăm la nivel național, este aproape un truism să afirmăm că migrația a avut un efect pozitiv de reducere a șomajului. Întrebarea care ne interesează este : pentru câtă vreme migrația exercită acest efect pozitiv ? Dacă introducem timpul, discuția în termeni pozitiv/negativ se complică, pentru că intervin două componente esențiale : una legată de evoluția pieței forței de muncă și alta legată de evoluția migrației înseși. Dacă, pe măsură ce migrația se dezvoltă, numărul de locuri de muncă continuă să fie în scădere, atunci migrația va exercita același efect pozitiv de reducere a șomajului. Problemele de evaluare apar atunci când numărul locurilor de muncă rămâne același sau crește, fără ca migrația să scadă. În această situație, efectul exercitat de migrație va fi negativ, prin crearea unui deficit de forță de muncă. Migrația nu este însă un proces independent de creșterea economică a țării de origine, având tendința de a se diminua odată cu dezvoltarea (la care ea însăși contribuie). Plecările de pe piața forței de muncă ar trebui, teoretic, să exercite o presiune asupra creșterii salariilor, care, la rândul lor, ar trebui să stimuleze mai degrabă rămânerea în spațiul de referință decât migrația. Este, fundamental, perspectiva economiei neoclasice, care susține că nu se poate ajunge la situații de deficit de forță de muncă.

Discuția noastră despre cazul concret al României trebuie să aibă în vedere tocmai particularitățile migrației românești. Dacă ne reîntoarcem la tipurile de migrație care contribuie la scăderea forței de muncă, prima observație va fi legată de probabilitatea ridicată ca o bună parte din deplasări să fie fundamentate pe mecanisme de dezvoltare pe baza rețelelor de migranți. Migrația pentru reîntregirea familiei este concomitentă sau consecutivă migrației clandestine pentru muncă (în cazul nostru), la rândul ei migrația bazată pe contracte individuale în segmentul secundar al pieței forței de muncă este, probabil, consecința aceluiași tip de fluxuri. Migrația clandestină pentru muncă este cazul clasic de dezvoltare pe baza rețelelor de migranți. Mai mult decât atât, datorită „independenței” plecărilor (la limită, în acest tip de migrație se poate implica oricine), dublată de dezvoltarea

pe baza rețelelor, migrația clandestină tinde să devină concentrată teritorial la origine. Consecința este că, dacă la nivel național discutăm de o anumită rată de migrație (sau emigrație), ea se bazează, în cea mai mare parte, pe suma plecărilor concentrate cu precădere în anumite zone. Ce se întâmplă însă în aceste zone? Plecărilor vor conduce, probabil, în mod concomitent la eliberarea unor locuri de muncă și la plecările șomerilor. Vor răspunde însă angajatorii printr-o creștere a salariilor, atâta vreme cât creșterea salariilor înseamnă o reducere a profitului? Răspunsurile la această întrebare sunt dependente de alternativele pe care angajatorii le au pentru a face față acestei presiuni. Nu este oare posibil ca tocmai sub acțiunea acestei presiuni să fie tentați să angajeze forță de muncă din alte zone, antrenând-o în mișcări de tip navetă sau migrație temporară? *Sau* nu vor fi tentați să-și mute activitatea sau o parte dintre activități în alte zone, unde nu există încă o presiune pentru creșterea salariului? „Semnalele” care vin din zonele de concentrare ridicată a migrației, fără a fi vorba despre studii sistematice (Lăzăroiu, 2003) sugerează că mai degrabă aceasta este tendința în spațiul românesc. Pe de altă parte, între tipurile de migrație care afectează forța de muncă din România, o proporție însemnată o reprezintă, probabil, migranții circulatori (cei care alternează stagiile de muncă în străinătate cu perioade în România). Segmentul circulator are, teoretic, avantajul că poate fi reorientat către țara de origine (un astfel de migrant are mult mai multe șanse să fie „convins” să rămână stabil dacă primește o ofertă convenabilă)<sup>13</sup>. Totuși, probabilitatea de a se implica într-o nouă deplasare în străinătate crește odată cu numărul secvențelor petrecute în străinătate (Massey *et al.*, 1987). Capitalul de migrație pe care individul îl acumulează nu se degradează decât în condițiile unor schimbări semnificative în tipul de migrație pe care l-a practicat. Cel puțin câtă vreme destinațiile rămân aceleași, experiența circulatorie poate fi oricând repetată. Dacă este așa, atunci înseamnă că un investitor are și alte motive, în cazul migrației românești, decât cele legate de presiunea pentru creșterea salariilor, pentru a refuza investiția într-o zonă de concentrare a migrației, iar aceste motive sunt în mod particular legate de *instabilitatea* forței de muncă. Investiția în specializarea muncitorilor devine una cu un risc mare, atâta vreme cât fostul migrant circulator poate (oricând) să se implice într-un nou stagiul de muncă în străinătate. Dacă raționamentul prezentat este corect înseamnă că ne putem aștepta la un efect pozitiv de scădere a șomajului pe termen scurt, eventual mediu, dar e îndoielnic că ne putem aștepta la o creștere a salariilor care să poată fi legată în mod direct de migrația internațională, cel puțin pentru moment.

Un alt aspect interesant legat de efectele migrației internaționale asupra forței de muncă vine din selectivitatea fenomenului. Indiferent de tipul de migrație, tinerii sunt, cu predilecție, cei care se implică în deplasări internaționale. Situația este documentată, la un nivel de generalitate ridicat, în cazul României (Sandu, 2002). Dintre toate tipurile de migrație, este foarte probabil ca migrația preponderent clandestină pentru muncă să aibă, din acest punct de vedere, cea mai slabă selectivitate (Massey *et al.*, 1998). Exemplul pe care îl oferă Spania (vezi tabelul 1) ilustrează că, și în acest caz, migrația are tendința de a atrage în special tineri<sup>14</sup>. Prin urmare, efectul de reducere a șomajului se produce în special pe seama populației tinere, cu o evidentă consecință de îmbătrânire a forței de muncă.

13. E, probabil, mai „sensibil” la schimbările de mediu în țara de origine, cu atât mai mult cu cât, păstrând o legătură continuă cu aria de origine, este informat asupra schimbărilor de oportunități.

14. Dacă am considera că toți copiii au vârsta de 0 ani (ceea ce ar însemna cea mai mare reducere a mediei de vârstă datorată copiilor), media de vârstă ar fi de 33 de ani (33,05).

**Tabelul 1.** Situația migranților legali în Spania la 30 septembrie 2005

Total	0-15 ani	16-64 de ani	Peste 64 de ani	Media de vârstă
174 590	10 871	163 459	260	31

Sursa : Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales

Dacă privim migrația din perspectiva factorilor de atracție, vom constata că cererea de forță de muncă nu este omogenă, ci, dimpotrivă, marcată de polaritatea supracalificat, domenii de vârf ca opuse slujbelor din segmentul secundar al pieței forței de muncă, sezoniere, nesigure. Pe de o parte, cererea pentru industria IT, telecomunicații, pe de altă parte, cererea pentru muncitori în agricultură, construcții, slujbe pentru menajere sau îngrijirea bătrânilor la domiciliu. Dacă migrația clandestină se îndreaptă către segmentul secundar, plecările pe baza contractelor de muncă sunt orientate spre ambele segmente. Problema pe care ele o ridică din punctul de vedere al forței de muncă la origine este legată de perspectiva unui deficit la nivelul anumitor sectoare de activitate, în ciuda faptului că, la nivel general, cumulativ, efectele migrației continuă să fie pozitive. Situația este cu precădere aplicabilă în domeniul construcțiilor (pe de o parte, datorită cererii de persoane calificate în construcții, iar pe de altă parte, datorită tocmai migrației, care stimulează construcția de locuințe, ca mod principal de investiție a banilor din migrație).

Oferta pentru slujbele care presupun o calificare înaltă, în domenii cu o dinamică accentuată fac obiectul unei discuții ce a suscitată și suscită încă mult interes în migrația internațională. Alături de o parte din migrația pentru studii, acest tip de deplasări delimitează migrația de tip *brain drain*. „Migrația creierelor” este mai degrabă o migrație difuză, cu un număr mare de destinații, bazată pe necesitățile crescute și capacitatea de a atrage specialiști a economiilor dezvoltate. Resursele individuale (capitalul uman) ale migranților joacă un rol fundamental, iar indivizii beneficiază, de regulă, de sprijin în inserția lor în societatea de primire. Din punctul de vedere al țărilor de origine, plecările de acest tip sunt, fără discuție, o pierdere. Integrarea pe o piață de muncă străină face ca de investiția în educația de lungă durată a acestor indivizi să nu beneficieze statul de origine (cel care plătește o parte sau întreaga școlarizare), ci statul de destinație. Discuția devine mai nuanțată dacă lucrurile sunt privite în perspectivă, pentru că, pe termen lung, plecările de acest tip afectează tocmai capacitatea de dezvoltare a societății de origine, lipsind-o de o parte din indivizii săi cei mai capabili.

## Efecte ale banilor trimiși din străinătate de migranți

Banii trimiși din străinătate reprezintă unul dintre cele mai discutate și mai mediatizate efecte ale migrației din România. Motivele sunt evidente, dacă luăm în considerare cifrele care se vehiculează în presă în raport cu migrația românilor (vezi tabelul 2).

**Tabelul 2.** Evoluția banilor trimiși în țară de migranți (transferuri nete în perioada 1991-2005 în milioane de euro)

An	1991	1992	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Transferuri	17	80	89	153	237	436	456	623	535	861	1 031	1 322	1 823	2 371	2 824*

Sursa : BNR, citată în *Ziarul Financiar*, 3.09.2005

\* Nivel calculat păstrând ritmul de creștere înregistrat în primele cinci luni ale anului.



Dacă ținem cont de faptul că sumele prezentate în tabelul 2 reprezintă numai o parte a transferurilor în bani (cele care intră în țară pe canale oficiale) și nu includ transferurile în bunuri, devine evident faptul că migrația are o contribuție importantă la structurarea balanței de plăți în România. În condițiile în care, în România, cel puțin fluxurile cele mai importante momentan sunt caracterizate de circularitate (accentuată, probabil, după 2002) și de existența unei întregi industrii conexe migrației (inclusiv transportatori), probabil că sumele aduse direct la finalul unui stagiu de muncă în străinătate sau trimise prin terțe persoane familiilor de acasă rămân încă ridicate. Dezvoltarea migrației pe bază de rețele și concentrarea ei spațială (la origine și la destinație) permit menținerea unor relații intense la nivel comunitar și facilitează transferurile *in pocket*.

Discuția asupra efectele banilor care intră într-o țară în urma migrației internaționale este însă, ca și în cazul efectelor asupra pieței forței de muncă, controversată. Deși la nivel general am fi tentați să spunem că „banii sunt buni”, semnificația pozitivă este puternic dependentă de contextul economic al țării de origine. Dacă au o contribuție importantă la consolidarea rezervei valutare, spre exemplu, „migradolarii” pot fi, în același timp, o sursă de inflație. Jocul pozitiv/negativ, indiferent de nivelul luat în discuție, este indus, în bună parte, de patternurile de cheltuire a acestor bani pe o perioadă lungă de timp și de capacitatea statului de origine de a le influența.

Evidențe din cele mai diverse spații geografice argumentează o utilizare a banilor veniți din migrație preponderent pentru consum, în defavoarea investițiilor generatoare de profit. Situația din România se înscrie, din acest punct de vedere, în regularitățile internaționale. Asupra patternurilor de cheltuire a banilor trimiși din străinătate, fără a fi vorba despre evaluări sistematice, există o serie de evidențe empirice. Bunurile de folosință îndelungată (aparatură electrocasnică, automobile), investiția în îmbunătățirea locuințelor sau construirea unora noi, inclusiv în forme ostentative pentru anumite arii (Diminescu, 1996), sunt, se pare, principalele direcții de investiție a banilor trimiși sau aduși de migranții externi. Orientarea resurselor financiare furnizate de migrație către activități generatoare de venit pare a fi mai degrabă rezultatul unei a doua „etape” în investiție (după achiziționarea bunurilor din categoria menționată anterior), neinvestigată sistematic, dar semnalată sporadic pentru unele zone (spre exemplu, în forma achiziției unor utilaje agricole în zonele rurale).

Asocierea banilor veniți din migrație cu consumul este, în general, în literatură, evaluată negativ pe termen lung. Dincolo de efectul imediat al creșterii calității vieții gospodăriilor ce includ migranți, orientarea preponderent către consum, mai ales în condițiile în care bunurile achiziționate nu sunt produse în economia autohtonă, nu conduce la efecte pozitive majore, în ciuda sumelor ridicate. Există specialiști care susțin că, fără a produce un efect semnificativ de dezvoltare, migrația induce pe termen lung o situație de *dependență* economică în raport cu sumele trimise în străinătate și, implicit, în raport cu fluctuațiile migrației (Kearney, 1986). Pe de altă parte, există autori care demonstrează că, și în condițiile orientării către consum, se manifestă un *efect de multiplicare*, indus tocmai de circulația banilor în economia respectivă (Durand *et al.*, 1996). Este adevărat, în această situație, adevărații beneficiari ai banilor trimiși din străinătate nu vor fi direct migranții, ci, indirect, cei ce furnizează/produc bunuri și servicii pe care migranții le cumpără.

Problema esențială, după părerea noastră, atunci când discutăm despre efectele migrației manifestate prin trimiterea banilor din străinătate constă în conștientizarea faptului că nu orice tip de migrație este asociat cu un asemenea comportament și că există variații importante asociate ciclului migrației. Migrația pentru muncă având o componentă preponderent clandestină și migrația pentru muncă în baza unui contract legal sunt asociate cu trimiterea banilor. În mod paradoxal, tocmai migrația către segmentul secundar al pieței forței de muncă a țării de destinație (slujbele mai prost plătite) este cea care antrenează sumele cele mai mari. Migrația definitivă, a celor înalt calificați, care se bucură de sprijinul țărilor de



destinație, nu este, de regulă, asociată cu un comportament puternic de trimitere a banilor în țara de origine. Migrația pentru întregirea familiei este un tip a cărui apariție semnalează maturizarea unui flux și indică orientarea interesului (cel puțin temporar) către țara de destinație, cu o reducere concomitentă a comportamentului de economisire și trimitere a banilor către origine.

Abordarea în termeni de tipuri de migrație ne permite și o altă observație interesantă. Întrebarea esențială legată de efectele banilor trimiși din străinătate este: De ce nu sunt investiți în activități generatoare de profit? Există însă o serie de circumstanțe general asociate cu contextul în care apare și se dezvoltă migrația ce nu favorizează un asemenea comportament. În primul rând, viziunea pe care o propunea economia neoclasică (migrația ca răspuns la dezechilibrele de pe piața forței de muncă) a început să fie abandonată pentru o perspectivă mai largă, care asociază fenomenul cu imperfecțiunile de funcționare caracteristice și altor piețe, cum ar fi cea a creditului. Pe de altă parte, lipsa infrastructurii fizice (sau slaba ei dezvoltare) este adesea specifică țărilor exportatoare de forță de muncă, cu un nivel mai slab de dezvoltare. Ambele circumstanțe acționează însă mai degrabă ca piedici în dezvoltarea investițiilor. Există și o serie de circumstanțe specifice, care țin de tipurile de migrație ce contribuie preponderent la sumele trimise în țară. Migrația pentru muncă în segmentul secundar (fie că este bazată pe plecare cu contract, fie că e clandestină) nu implică indivizi cu niveluri ridicate de școlarizare (chiar dacă ei au tendința de a fi mai educați, în medie, decât cei care rămân) și nu are cum să fie asociată cu acumularea unor sume foarte mari de bani (migranții lucrează în slujbe prost plătite, nesigure, statutul clandestin presupune suportarea costurilor perioadelor de șomaj din propriile resurse etc.). Trecerea la un statut legal în țara de destinație, asociat cu o poziție mai sigură și venituri mai mari, angajează, de regulă, migrația familiei și, implicit, diminuarea comportamentului de economisire. Este cumva paradoxal, dacă ne gândim la cine sunt și ce resurse acumulează migranții, să ne așteptăm să se descurce într-un mediu de reguli și regulamente și să investească banii pe care îi câștigă în urma unui sejur de muncă extenuantă și economii drastice în altceva decât bunuri percepute ca fiind investiții sigure (casă, bijuterii, mașină). Mai mult decât atât, comportamentul de remitere este asociat, în primul rând, cu plecarea. Prin urmare, dacă ne așteptăm ca banii care vin din străinătate să fie investiți, ar trebui să fie administrați și investiți de cei ce rămân în țară (deciziile să fie luate de atcineva decât furnizorul sumelor de bani), ceea ce, fără discuție, este greu de presupus.

## Concluzii

Studiul propune o abordare a efectelor migrației pornind de la distincția între tipuri de deplasări internaționale. Există câteva idei asupra cărora am încercat să insistăm. În primul rând, migrația internațională nu este un fenomen omogen. Definițiile, indiferent cât de elaborate, nu se pot plasa decât la un nivel de generalitate ridicat pentru a cuprinde diversitatea pe care astăzi o acoperă migrația. Tendința este una globală. România, deși relativ recent intrată în circuitul migrației internaționale, se încadrează în „normalitate” din acest punct de vedere. Tipurile de deplasări au cunoscut o dinamică accentuată. De la o migrație etnică la începutul anilor '90, de la deplasări repetate pentru comerț, migrația pentru muncă se instalează spre mijlocul anilor '90 ca tip predominant. Restricțiunile impuse de țările europene, ținte predilecte ale migrației românești, au favorizat dezvoltarea unei componente clandestine importante. În aceeași perioadă are loc și o reasezare a destinațiilor:

de la țările din centrul Europei către Sudul mediteranean. Anii 2000 aduc noi schimbări de patternuri. Facilitățile legate de accesul în Spațiul Schengen influențează durata deplasărilor, accentuând componenta circulară. Statul român își intensifică eforturile legate de controlul migrației și combaterea componentei clandestine. Deplasările pentru muncă în străinătate se bazează pe un număr crescând de strategii, iar contextele de plecare se multiplică.

Din perspectiva evidențierii efectelor, abordarea insistă asupra unor tipuri de migrație definite în funcție de contextul în care se face plecarea. Operăm cu distincții între migrația etnică, circularitatea pentru comerț, migrația pentru muncă implicând o importantă componentă clandestină, migrația pentru muncă pe baza unui contract (cu diferențieri între migrația strict controlată de stat, migrația mediată de firme de intermediere și cea bazată pe un contract individual), migrația pentru reîntregirea familiei, migrația definitivă și cea pentru studii. Există două aspecte importante legate de această clasificare :

- dacă analizăm migrația din perspectiva țărilor de destinație și vorbim despre *migrație în*, atunci vom opera, de regulă, cu mai multe tipuri de migrație care se desfășoară în același timp (fluxul către Spania, spre exemplu, antrenează deplasări pentru muncă clandestine sau controlate de stat, deplasări pentru întregirea familiei, deplasări individuale în baza unui contract de muncă) ;
- migrația este un fenomen dinamic, iar tipul predominant de migrație se poate schimba (fluxul către Germania, spre exemplu, a evoluat de la unul preponderent clandestin către unul preponderent pe baza contractelor de muncă) ;

Întrebarea dacă există efecte ale migrației sau mai degrabă tipuri de migrație cărora le sunt asociate tipuri de efecte rămâne, după părerea noastră, deschisă. Fundamental, migrația, indiferent de tip, se reduce la același fapt : dispariția pentru o perioadă (care poate deveni definitivă) a unui individ dintr-un spațiu. La acest nivel de generalitate, oricărui tip de migrație i se pot asocia aceleași tipuri de efecte. Fiecare tip de migrație are însă o cu totul altă capacitate de a influența un anumit tip de efect. Migrația pentru studii, dacă devine definitivă, nu are un efect imediat asupra forței de muncă, dar are un efect „de perspectivă” ; ea nu contribuie fundamental la reducerea șomajului, dar, datorită selecției ridicate a migranților, are un efect mult mai profund asupra calității forței de muncă în raport cu migrația clandestină. Din aceeași perspectivă, în mod evident, fiecărui tip de migrație îi este asociat un flux de bani către țară. Migrația către statele tradițional de emigrație și migrația pe bază de contract către segmentul primar al pieței forței de muncă a țărilor de destinație sunt asociate însă cu o tendință mult mai redusă de a trimite bani în țară în raport cu migrația clandestină pentru muncă.

Din punctul de vedere al efectelor, studiul se concentrează asupra a două aspecte îndelung discutate în migrație și cu o oarecare vizibilitate în spațiul românesc : efectele asupra pieței forței de muncă și efectele banilor trimiși din străinătate. Scopul nostru a fost de a evidenția că efectele migrației dependente de situația în care se manifestă, că au o variație în timp (efectele de scurtă durată pot avea o cu totul altă semnificație pentru dezvoltare decât cele de lungă durată) și depind de nivelul de analiză. Mai mult, am încercat să sugerăm că migrația nu este, cel puțin în cazul României, un fenomen cu o repartitie teritorială uniformă, ceea ce are consecințe importante asupra semnificației efectelor. Atribuirea unei semnificații pozitive sau negative unui tip de efect, fără evaluarea prin raportarea la contextul în care el se manifestă, poate avea consecințe dezastruoase pe termen lung. Dacă migrația externă a contribuit, pe termen scurt, la reducerea șomajului, a făcut-o în special prin îmbătrânirea forței de muncă și, în lipsa unei politici de dezvoltare coerente, pe care migrația nu o poate substitui, se poate

ajunge la situații de deficit pe aceeași piață, în special pentru anumite sectoare economice. În mod similar, dacă, în absolut, banii ce intră în țară în urma plecărilor în străinătate au înregistrat o creștere constantă și semnificativă, efectele pe care le au depind de contextul în care se întorc și de modalitatea în care sunt utilizați. Pentru a extrage beneficii din migrație, probabil că prima condiție ar fi să nu fie privită ca o soluție, ci mai degrabă ca unul dintre factorii care pot contribui la dezvoltare, iar intervenția statului să se bazeze pe cunoașterea fenomenului și a dinamicii sale specifice.

## Bibliografie

- Anghel, Remus, 2005, „Milano Centrale. Status ilegal, piețe de muncă și practici transnaționale la migrații români din Milano”, *Sociologie Românească*, vol. III, nr. 2.
- Diminescu, Dana, 1996, „Deplasările oșenilor în străinătate, un nou model de migrație”, *Revista de cercetări sociale*, nr. 2, București.
- Diminescu, Dana, 2003, „Introduction”, în Dana Diminescu (coord.), *Visible mais peu nombreux*, Editions de la Maison des sciences de l’homme, Paris.
- Diminescu, Dana ; Berthomiere, William, 2003, „La saison prochaine à Jerusalem”, în Dana Diminescu (coord.), *Visible mais peu nombreux*, Editions de la Maison des sciences de l’homme, Paris.
- Dumitru, Mihail ; Diminescu, Dana ; Lazea, Valentin, 2004, *Dezvoltarea rurală și reforma agriculturii românești*, CERPE.
- Durand, Jorge ; Parrado, Emilio ; Massey, Douglas, 1996, „Migradollars and development : A reconsideration of the Mexican case”, *International Migration Review*, 30 (2).
- Kearney, Michael, 1986, „From the Invisible Hand to Visible Feet : Anthropological Studies of Migration and Development”, *Annual Reviews of Anthropology*, 15, pp. 331-361.
- Lăzăroiu, Sebastian, 2003, *Migration trends in selected EU applicant countries*, vol 4 : *Romania : More „out” than „in” at the crossroads between Europe and the Balkans*, IOM, Viena.
- Massey, Douglas ; Alarcon, Rafael ; Durand, Jorge ; Gonzalez, Humberto, 1987, *Return to Aztlan : The social process of international migration from Western Mexico*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles.
- Massey, Douglas ; Arango, Joaquin ; Hugo, Graeme ; Kouaouci, Ali ; Pellegrino, Adela ; Taylor, Edward J., 1998, *Worlds in motion : Understanding international migration at the end of the millennium*, Clarendon Press, Oxford.
- Michalon, Benedicte, 2003, „De la politique des Aussiedler a la circulation. Diversification des pratiques migratoires des Saxons de Transilvanie”, în Dana Diminescu (coord.), *Visible mais peu nombreux*, Editions de la Maison des sciences de l’homme, Paris.
- Ray, Brian, 2005, „Canada : Policy Changes and Integration Challenges in an Increasingly Diverse Society”, *Migration Information Source*, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=348>.
- Rosenhek, Zeev, 2003, „Régime de migrations et perspectives pour la création d’associations de migrants. Le cas des travailleurs roumains en Israel”, în Dana Diminescu (coord.), *Visible mais peu nombreux*, Editions de la Maison des sciences de l’homme, Paris.
- Sandu, Dumitru, 2002, „Migrația transnațională a românilor din perspectiva unui recensământ comunitar”, *Sociologie Românească*, 3-4.
- Sandu, Dumitru, 2005, „Emerging transnational migration from Romanian villages”, *Current Sociology*, vol. 53 (4).

- Sandu, Dumitru ; Constantinescu, Monica ; Ciobanu, Oana, 2004, *A Country Report on Romanian Migration Abroad : Stocks and Flows after 1989*, <http://www.migrationonline.cz/>.
- SOPEMI, 1998, *Trends in international migration*, Annual report, OECD.
- SOPEMI, 1999, *Trends in international migration*, Annual report, OECD.
- SOPEMI, 2000, *Trends in international migration*, Annual report, OECD.
- SOPEMI, 2001, *Trends in international migration*, Annual report, OECD.
- SOPEMI, 2002, *Trends in international migration*, Annual report, OECD.

## Segregarea școlară și reproducerea socială a inegalităților

Mihai Surdu

Conceptul de *dezvoltare socială* presupune ca una dintre trăsăturile sale definitorii ideea de justiție socială. Dezvoltarea socială nu este un simplu proces de creștere economică, ci, în același timp, și un proces deliberat de reducere a inegalităților sociale. Așa cum nu se poate vorbi de dezvoltare socială în absența creșterii economice, tot așa nu poate fi invocat acest concept în societățile puternic polarizate, în care un grup restrâns controlează resursele economice în timp ce majoritatea populației trăiește în sărăcie. Dezvoltarea socială presupune deci un ansamblu coerent de politici economice și sociale menite să creeze o societate a bunăstării pentru cei mai mulți membri ai săi. Democratizarea învățământului a fost și este considerată mijlocul prin excelență de reducere a inegalităților sociale, de rupere a cercului vicios al sărăciei. În aceste condiții, politicile de promovare a egalității de șanse în educație au devenit cele care stau la baza sistemelor moderne de educație. Reducerea inegalității de șanse în educație a fost privită ca principala măsură prin care se poate asigura o reducere a inegalităților sociale.

R. Dahrendorf, în lucrarea sa *Conflictul social modern*, arată că dezvoltarea socială este un rezultat al jocului dintre *îndreptări* și *oferă*. În timp ce oferta desemnează ceea ce o societate, în ansamblul său, este capabilă să producă la un moment dat, îndreptările reprezintă un ansamblu de norme sociale care guvernează procesul social de distribuție a bunăstării. Preluând ideea lui Amartya Sen că perioadele de foamete din istorie nu au coincis cu cele de declin economic, Dahrendorf avansează teza conform căreia dezvoltarea socială presupune deopotrivă o creștere a ofertei și a îndreptărilor. În termenii săi, dezvoltarea socială poate fi conceptualizată ca *mai multe șanse de viață pentru cât mai mulți*. Potrivit lui Dahrendorf, expansiunea sistemelor educaționale din anii '60 a fost privită inițial exclusiv prin prisma creșterii economice, deci prin prisma ofertei. Abia ulterior s-a considerat că egalizarea șanselor în fața educației are efecte asupra îndreptărilor prin faptul că posibilitățile de mobilitate socială deschise de învățământul de masă vor spori șansele de viață ale unor grupuri anterior excluse din procesul de distribuție a bunăstării. Politicile educaționale s-au dezvoltat în concepția unui așa-zis „posibilism” (Nash, 2003), a credinței că educația poate compensa inegalitățile sociale sau naturale care caracterizează diversele grupuri de indivizi în scopul egalizării șanselor de viață la nivel social. În același timp, s-a dezvoltat în cadrul sociologiei educației perspectiva sceptică, ce consideră că nu e posibil ca școala să conducă la diminuarea inegalităților dintre indivizi din punctul de vedere al abilităților de care aceștia dispun sau, chiar în măsura în care acest lucru este posibil, nu va avea nici o influență asupra diminuării inegalităților sociale.

În cele ce urmează, voi face o scurtă incursiune în polemica funcționalism/conflictualism, pentru a introduce apoi ca pe un studiu de caz situația segregării în educație a romilor din România. Consider relevantă poziția exprimată de Pierre Bourdieu ca argument teoretic

pentru rezultatele cercetării pe care o voi prezenta, motiv pentru care titlul studiului, dar și spiritul acestuia se înscriu în sfera conceptului de *reproducție socială* dezvoltat de Bourdieu.

## **Inegalitatea oportunităților educaționale: perspectiva conflictualistă**

Relația dintre dezvoltarea economică și extinderea ofertei școlare este, în mod explicit sau implicit, una dintre temele majore de dezbateră ale sociologiei educației. Poziția funcționalistă din interiorul sociologiei educației afirmă o relație simplă, liniară între dezvoltarea economică și dezvoltarea fără precedent, de după al doilea război mondial, a rețelei școlare pentru învățământul de toate gradele. Davis și Moore, iar mai târziu Parsons avansează în acest sens teza următoare : cererea și oferta de educație depind în mod direct de gradul de dezvoltare economică, datorită schimbărilor tehnologice care o fac posibilă. Plecând de la această viziune a educației ca răspuns funcțional al cerinței de dezvoltare economică, sociologii funcționaliști văd stratificarea socială ca pe un răspuns firesc al cerinței de eficiență economică.

Perspectiva conflictualistă explică dezvoltarea sistemului de educație prin aceeași logică a procesului de dezvoltare economică, dar dezvoltă mecanisme perverse prin care sistemul economic influențează sistemul de educație. Astfel, Collins susține că tendința reală a sistemului educațional este de a supraeduca la nevoile sistemului economic. Tendința sistemului educațional american, de exemplu, ar fi aceea de supraeducare. În opinia autorului, școlarizarea mai ridicată nu influențează în nici un fel o productivitate mai crescută, căci abilitățile practice se învață în mod direct la locul de muncă, și nu în școală. Un pas înainte în perspectiva conflictualistă, mai radical, îl fac Bowless și Gintis în celebra lor lucrare *Schooling in Capitalist America*. Principala lor afirmație este că supraeducarea, caracteristică sistemului american și celor occidentale, este dictată de interesele capitaliștilor de a-și crea o „armată de rezervă”, un contingent de forță de muncă înalt calificată, mult mai numeros decât nevoile pieței. Motivul creării acestei armate de rezervă ar fi declanșarea unei competiții acerbe pentru obținerea unui loc de muncă, ce ar duce la scăderea salariilor pe care angajatorii sunt nevoiți să le plătească angajaților.

O schimbare cu adevărat radicală în perspectiva conflictualistă o aduce sociologul francez Pierre Bourdieu. Teza *reproducției sociale* prin intermediul sistemului de educație ne arată că logica păstrării privilegiilor economice este, de fapt, o logică secundară, miza reală fiind conservarea supremației culturale a claselor dominante și a stratificării sociale existente. Educația este, în fapt, un joc de putere. Pentru a înțelege teza reproducției sociale este necesar să expunem semnificația pe care Bourdieu o atribuie educației formale. Pentru el, „orice acțiune pedagogică (A.P.) este în mod obiectiv o violență simbolică, impunerea printr-o putere arbitrară a unui arbitrar cultural” (1974, p. 202). Principala funcție a sistemului formal de educație ar fi aceea de a impune *arbitrariul cultural* al grupurilor sau claselor conducătoare dintr-o societate. Prin această reproducție culturală, sistemul de educație realizează și reproducția socială, prin faptul că socializează raporturile de forță dintre diferitele grupuri sociale, prin recunoașterea și valorizarea capitalului cultural specific claselor dominante și prin respingerea capitalului cultural al claselor dominate. Bourdieu denumeste această transmitere a raporturilor de forță *funcția de reproducție socială a reproducției culturale*. Un rol central în teoria reproducției sociale prin intermediul școlii îl joacă noțiunea de *habitus*. În concepția autorului, *habitusul* este

definit ca o „dispoziție generală care generează patternuri particulare ce pot fi aplicate în diferite arii de gândire și acțiune” (Bourdieu, 1974, p. 194). *Habitusul* se formează și se transmite în socializarea primară în cadrul familiei și mai puțin în socializarea secundară în cadrul școlii. Rolul școlii în reproducția socială și, prin aceasta, în prezervarea inegalităților sociale constă tocmai în faptul că selectează și valorizează în mod arbitrar *habitusul* specific claselor dominante, punând, astfel, într-o poziție de inferioritate (subordonare) cultura claselor de jos. Valorizarea exclusivă a culturii claselor dominante are ca rezultat faptul că elevii proveniți din clasele de jos sunt puși de către școală într-o situație de dezavantaj în competiția pentru o poziție socială înaltă.

Dacă Bourdieu dezvoltă, într-o oarecare măsură, mecanismul reproducerii inegalităților sociale prin intermediul școlii, în aceeași perioadă și independent de acesta, sociologul englez B. Bernstein produce o teorie sociolingvistică ce demonstrează modalitățile concrete prin care școala realizează selecția și perpetuează inegalitățile. Teoria *codurilor culturale*, elaborată de Bernstein, susține că, la nivelul limbajului, școala încurajează și recompensează utilizarea unui cod lingvistic largit și sancționează codul cultural restrâns. Codul restrâns, spre deosebire de cel elaborat, are o mare previzibilitate lexicală și sintactică, folosește construcții facile și este caracterizat de simplitate și lipsă de alternative. În cuvintele lui Bernstein, „un copil limitat la un cod restrâns va tinde să se dezvolte în mod esențial prin reglările inerente acestui tip de cod. În acest caz, vorbirea nu devine obiectul unei activități speciale de percepție și nu se dezvoltă o atitudine teoretică față de posibilitățile structurale de organizare a frazei” (1978, p. 71). Teoria lui Bernstein face explicite mecanismele prin care mesajul educațional limitează oportunitățile educaționale ale copiilor din clasele de jos, contribuind, astfel, la reproducția culturală a reproducției sociale, pentru a folosi limbajul lui Bourdieu, a cărui teorie o completează.

Astfel, conform cu Bernstein :

Copiii socializați în clasele de mijloc și în straturile care li se asociază pot utiliza în același timp un cod elaborat și un cod restrâns, în timp ce copiii socializați în cadrul anumitor straturi ale clasei muncitoare, în special în straturile inferioare ale acesteia, ne putem aștepta să fie limitați la un cod restrâns. Dar, pentru reușita școlară a unui copil, este esențial ca el să posede ori, cel puțin, să fie orientat spre un cod elaborat (1978, p. 73).

Dincolo de pozițiile teoretice, mai mult sau mai puțin speculative, ale funcționaliștilor sau ale conflictualiștilor, rămân studiile empirice realizate pe eșantioane consistente în diverse țări din Europa Occidentală. Cercetările empirice (Jencks, Boudon, Goldthorpe, Bowles, Gintis și alții) au demonstrat că, în cazul unor țări precum SUA, Marea Britanie sau Franța, ipoteza meritocratică este falsă, chiar în înțelegerea noțiunii de *merit* ca nivel de școlarizare dobândit. Astfel, studiile întreprinse de autorii citați au arătat că pozițiile sociale de destinație ale indivizilor la nivel agregat diferă într-o măsură semnificativă chiar în condițiile în care nivelul de școlaritate este menținut constant. Cu alte cuvinte, indivizi cu origini sociale diferite vor ajunge în poziții sociale diferite chiar dacă au același nivel de școlaritate. Astfel, în lucrarea sa *Les causes de l'inegalité de chances scolaires*, principala concluzie pe care Boudon o trage în urma analizelor sale empirice este aceea că, în timp ce inegalitatea oportunităților educaționale (IOE) descrește de-a lungul timpului, inegalitatea oportunităților sociale (IOS) are tendința de a rămâne constantă. Altfel spus, structurile sociale au un grad ridicat de stabilitate, iar schimbarea sistemelor educaționale în sensul creșterii oportunităților educaționale nu modifică de o manieră sesizabilă stratificarea socială. Ca reprezentant al noii sociologii a educației, Boudon adoptă o poziție pesimistă în ceea ce privește considerarea sistemului școlar ca principal mijloc de realizare a unei politici care vizează egalitatea socială. El crede că școala trebuie să continue politica



de egalizare a șanselor școlare, deși se îndoiește că o astfel de politică poate avea rezultate notabile în egalizarea șanselor sociale. În cuvintele sale :

O descreștere considerabilă a IOE nu produce în mod necesar o descreștere a IOS ori, invers, o creștere a mobilității sociale. Prin urmare, modelul explică ceea ce este probabil cea mai surprinzătoare concluzie a cercetărilor de mobilitate socială: aceea că societățile vestice, în ciuda diferențelor dintre ele, prezintă rate foarte similare ale mobilității sociale (Boudon, 2001, p. 196).

Deoarece efectul stratificării asupra poziției sociale pe care indivizii reușesc să o dobândească este, în termenii autorului, exponențial, în timp ce efectul școlarizării e modest, Boudon consideră că promovarea unei politici de egalitate socială se poate realiza cu succes doar în condițiile în care se acționează asupra stratificării sociale. Mai concret, o reducere chiar modestă a decalajelor economice dintre diversele grupuri sociale este probabil să aibă ca efect deopotrivă o descreștere substanțială a inegalității oportunităților educaționale și a inegalității oportunităților sociale.

## Segregarea romilor în cadrul sistemului de educație

În cele ce urmează, am să prezint succint rezultatele unei cercetări<sup>1</sup> care scoate în evidență segregarea romilor în educație în sistemul de învățământ din România și efectele negative ale segregării asupra calității educației. Am ales să prezint acest caz deoarece îl consider simptomatic pentru a ilustra modul în care segregarea școlară contribuie la reproducerea stratificării sociale.

În România există școli cu o pondere ridicată de elevi romi și chiar școli în care toți elevii sunt etnici romi (ceea ce ne conduce la termenul *segregate*), însă procesul instructiv în aceste școli se desfășoară după un curriculum comun cu al celorlalte școli din sistem. Folosirea sintagmei *școli segregate* în cazul României nu are echivalențe cu utilizarea acesteia în alte țări<sup>2</sup> din regiune în sensul că nu se referă la școli speciale și la diferențe curriculare. Am putea caracteriza segregarea romilor în sistemul educațional românesc ca fiind o segregare *de facto*. Segregarea *de facto*, în cazul românesc, nu este o consecință a legii/a unei politici oficiale, ci o manifestare a tradiției, prejudecăților și inerției. Școlile segregate sunt plasate, de regulă, în vecinătatea unor comunități compacte de romi, în care adesea există și un grad ridicat de sărăcie. Deși nu există bariere legale în transferul sau înscrierea copiilor la alte școli, în practică se întâlnesc o serie de bariere economice, birocratice sau de mentalitate. Uneori putem vorbi de un grad ridicat de rezistență a comunităților cu o altă majoritate etnică de a accepta elevi romi. În unele cazuri, există chiar și o rezistență din partea părinților romi de a-și înscrie copiii la o școală cu altă majoritate etnică.

1. Datele prezentate în această secțiune, în afara cazului în care se specifică altfel, provin din studiul lui Jigău și Surdu (coord., 2002), *Participarea școlară a copiilor romi : probleme, soluții, actori*, Ministerul Educației și Cercetării, Institutul de Științe ale Educației, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Editura Marlink, București. Eșantionul cercetării este format din 5 560 de unități școlare din mediul rural.
2. În Europa Centrală și de Est diferă tipurile și dimensiunea segregării romilor în sistemul de educație. În Cehia, spre exemplu, se estimează că aproximativ 80% dintre elevii romi învață în școli speciale, după un curriculum diferit de cel al școlilor obișnuite (*Denied a future ? , Save the Children*, vol. 2, 2001, p. 37). În Bulgaria, de asemenea, segregarea a fost bazată până în 1992 pe diferențe curriculare dintre școlile cu romi (denumite în perioada comunistă școli pentru copii cu *lower level of life style and culture*) și celelalte școli din sistem. Deși în 1992 s-a trecut la un curriculum unitar, național, în Bulgaria școlile au rămas, de fapt, segregate.

Pentru a simplifica imaginea distribuției elevilor romi în funcție de ponderea lor în școală, am ales următoarele etichete/categorii :

- *școli mixte* – categorie în care am inclus școlile unde ponderea elevilor romi este de până la 50% ;
- *școli cu o majoritate de elevi romi* – școli cu o pondere a elevilor romi situată între 50, 1% și 70%
- *școli în care predomină elevii romi* – unități școlare în care procentul de romi oscilează între 70,1% și 100% .

Conform categoriilor de mai sus, ponderea tipurilor de școli în mediul rural este următoarea :

- 87,9% – școli mixte ;
- 6,4% – școli cu o majoritate de elevi romi ;
- 5,8% – școli în care predomină elevii romi.

Practic, ultimele două categorii reprezintă școli *de facto* segregate, în care ponderea elevilor romi este majoritară. Aceste școli reprezintă 12,2% din totalul școlilor din mediul rural în care se instruiesc și elevi romi<sup>3</sup>. Pe baza datelor UNDP, putem estima că în mediul urban școlile majoritar sau predominant roma reprezintă aproximativ 14,8% din totalul școlilor urbane în care învață și elevi romi. *Tendențele de segregare a sistemului de învățământ sunt mult mai accentuate în cazul învățământului obligatoriu și în special al învățământului primar.* Astfel, mai mult de jumătate din școlile majoritar și predominant roma sunt școli de nivelul I-IV, iar aproximativ o treime sunt școli de nivel I-VIII. Tendința de a segrega elevii romi în ciclurile primar și secundar de învățământ are consecințe asupra traseului școlar viitor al acestor elevi, în condițiile în care calitatea educației în școlile segregate este mai slabă. Altfel spus, probabilitatea unui absolvent de școală generală provenit dintr-o școală segregată de a urma un liceu sau o școală profesională este foarte scăzută, iar șansa de a avea o educație superioară e, practic, inexistentă.

Școlile care, din punct de vedere etnic, sunt preponderent roma reprezintă, în cele mai multe cazuri, rezultatul segregării rezidențiale. Mai mult de jumătate dintre școlile în care elevii romi sunt majoritari (școli segregate *de facto*) se află la o distanță mai mică de trei kilometri de unități școlare similare. Cealaltă jumătate a școlilor cu o majoritate de elevi romi se distribuie relativ egal între o distanță cuprinsă între trei și cinci kilometri, respectiv peste cinci kilometri față de școlile similare. În condițiile în care distanțele fizice dintre comunitățile de romi și cele cu populație nonroma (și, implicit, distanțele dintre școlile majoritar roma și cele nonroma) sunt relativ mici, explicația segregării școlare a elevilor romi poate fi dată și de *distanța socială* dintre populația majoritară și populația de romi. Distanța socială considerabilă care desparte ansamblul societății românești de populația de romi este potențată de *decalajele socioeconomice*, dar și de o serie de *prejudecăți și stereotipuri* perpetuate în timp.

Principala ipoteză a analizei care urmează este următoarea : *în școlile cu o pondere ridicată de elevi romi calitatea educației e mai scăzută comparativ cu ansamblul sistemului.* Altfel spus, școlile cu o majoritate de elevi romi sunt, din punctul de vedere al calității educației, școli de „mâna a doua”.

---

3. Evaluând segregarea în sistemele educaționale ale țărilor din Europa Centrală și de Est, un studiu recent al UNDP găsește pentru România cifre similare cu cele pe care le-am arătat mai sus (studiul ia în considerare deopotrivă mediul rural și cel urban). Pe eșantioane naționale de romi răspunsul la întrebarea „Care este afilierea etnică a majorității copiilor în clasă din școala pe care o urmează copiii dumneavoastră?” este „Majoritatea lor sunt romi”, cu un procent de 27% pentru Bulgaria, 11,5% pentru Cehia, 16,5% pentru Ungaria, 23,7% pentru Slovacia și 13,5% pentru România. Media pentru cele cinci țări este 18,6% (UNDP, 2002, anexa 1, p. 91).

Evaluarea calității educației am realizat-o printr-o combinație de indicatori de *output* (rezultatele școlare ale elevilor), dar și de *input* (resurse materiale și umane). În cele ce urmează, voi continua cu analiza rezultatelor școlare, apoi voi evalua resursele materiale și cele umane implicate în educația elevilor romi din școlile segregate. Pentru a verifica ipoteza propusă, am ales acei indicatori care ne permit o perspectivă comparativă a rezultatelor școlare din școlile cu o majoritate de elevi romi cu ansamblul sistemului.

Indicatorii după care vom aprecia rezultatele școlare sunt următorii :

- a) prezența la examenul de capacitate ;
- b) promovabilitatea la examenul de capacitate ;
- c) rata repetenției ;
- d) prezența la concursuri școlare și olimpiade.

a) *Prezența la examenul de capacitate* reflectă deopotrivă interesul elevilor de a urma forme superioare de școlarizare și capacitatea acestora de a realiza acest lucru. În cazul acestui indicator, școlile cu romi înregistrează valori mai scăzute comparativ cu ansamblul sistemului. Dacă pentru întregul mediu rural prezența la examenul de capacitate este de 88%, în cazul școlilor predominant roma care au oferit răspuns la acest indicator (132 de școli au oferit răspuns, în timp ce 253 nu au răspuns) prezența la capacitate scade la 69,59%. Este probabil ca rata ridicată a nonrăspunsurilor să indice ponderi ridicate ale absenteismului la examenul de capacitate, ceea ce ar însemna că valoarea acestui indicator în cazul școlilor predominant roma este chiar mai scăzută decât arată datele.

b) *Promovabilitatea* la examenul de capacitate indică gradul în care școlile dispun de resurse ca să pregătească elevii pentru forme superioare de școlarizare. Dacă pentru întregul mediu rural promovabilitatea la capacitate este de 68%, în cazul celor 63 de școli predominant roma care au răspuns la această întrebare (123 de școli nu au răspuns) promovabilitatea la examenul de capacitate este de numai 44,55% și indică o situație critică în ceea ce privește resursele acestor școli de a pregăti elevii pentru forme superioare de școlarizare : mai mult de jumătate din elevii școlilor predominant roma care se prezintă la examen nu reușesc să depășească acest prag.

c) *Rata repetenției* este un indicator care se referă la perioada 1995-1998 și ia în considerare ciclurile primar și secundar de învățământ. Deși evaluarea elevilor care conduce la situația de repetenție este înalt fluctuantă, în funcție de așteptările și percepțiile profesorilor, acest indicator poate fi considerat o aproximare a cunoștințelor dobândite de elevi. Creșterea ponderii numărului de elevi romi în școală se asociază cu o creștere a ratei repetenției. Astfel, în școlile predominant roma rata repetenției atinge valoarea de 11,27%, fiind de aproape trei ori mai ridicată decât în cazul întregului sistem de învățământ (3,9%). Interesul pentru acest indicator este dat și de faptul că repetenția succesivă (trei ani la rând) conduce la ieșirea elevilor din procesul de învățământ. Cu alte cuvinte, o rată a repetenției ridicată în școlile predominant roma conduce într-o măsură mai mare la părăsirea școlii din cauza depășirii vârstei legale care permite școlarizarea în ciclurile primar și gimnazial de învățământ.

d) Dacă mediul rural, în ansamblul său, este privit ca un mediu care nu stimulează performanța școlară, având o rată a *participării la concursuri* de doar 10%, școlile cu romi din rural au o situație și mai slabă la acest indicator. În școlile predominant roma rata participării la concursuri este de 1,7%, ceea ce înseamnă că este de aproape șase ori mai scăzută comparativ cu ansamblul sistemului. În alți termeni, dacă pe ansamblul școlilor rurale participă la concursuri și olimpiade școlare un elev din zece, în cazul școlilor predominant roma participă doar un elev din 60.

Indicatorul „gradul de aglomerare a claselor” ne relevă faptul că școlile cu un procent ridicat de elevi romi sunt supraaglomerate. Am calculat acest indicator plecând de la normele pentru construcții școlare existente în România<sup>4</sup>. *Cu cât crește ponderea romilor în școală, cu atât este mai probabil ca aceștia să învețe în clase supraaglomerate.* Astfel, în cazul școlilor I-IV predominant roma, procentul școlilor supraaglomerate este de peste trei ori mai mare comparativ cu situația la nivelul întregului sistem, iar în cazul școlilor I-VIII, de peste nouă ori mai mare.

*Lipsa bibliotecii din școală este cu atât mai probabilă cu cât școala are o pondere mai ridicată de elevi romi.* Astfel, în cazul școlilor majoritar roma, biblioteca lipsește în aproape două treimi din cazuri, iar în cazul școlilor predominant roma această facilități lipsește în aproape trei sferturi din cazuri.

*Ponderea unităților de învățământ ce au un deficit de personal didactic calificat este un indicator în care am inclus toate unitățile de învățământ, indiferent de nivel, ce semnalează prezența personalului necalificat în școală (cel puțin un cadru necalificat).* Există diferențe importante între școlile cu romi și ansamblul sistemului, în funcție de ponderea numărului de elevi romi în școală. Diferențele cele mai mari dintre școlile cu romi și ansamblul sistemului apar în cazul ciclului primar (școli I-IV). Școlile predominant roma semnalează prezența necalificării într-un procent aproape dublu (83,5%) comparativ cu ansamblul școlilor rurale (43,5%).

Există un evident pattern de asociere între ponderea elevilor romi în școală și intensitatea necalificării. Astfel, în cazul categoriei „50-75% personal necalificat”, ponderea școlilor majoritar roma este de peste trei ori mai mare comparativ cu sistemul, iar a școlilor predominant roma de peste cinci ori mai mare. În cazul categoriei „peste 75% personal necalificat”, ponderea școlilor majoritar roma este de peste patru ori mai mare comparativ cu sistemul, iar a școlilor predominant roma de peste zece ori mai mare.

În cazul școlilor predominant roma, ponderea profesorilor necalificați este de aproape trei ori mai mare decât pe întreg sistemul, iar ponderea învățătorilor necalificați e de aproape două ori și jumătate mai mare decât în cazul sistemului de învățământ rural în ansamblul său.

În cazul școlilor predominant roma, ponderea unităților școlare ce se găsesc în situația în care majoritatea disciplinelor de studiu sunt predate de peste doi ani de profesori necalificați este de peste 2,5 ori mai mare decât pentru sistem în ansamblul său.

Ponderea grădinițelor majoritar și predominant roma cu personal fluctuant este de peste cinci ori mai ridicată comparativ cu ansamblul sistemului.

Ponderea școlilor din învățământul primar și gimnazial cu personal fluctuant care au o majoritate de elevi romi sau în care predomină elevii romi este de trei ori mai mare comparativ cu sistemul.

Ponderea navetismului este de peste trei ori mai mare în cazul grădinițelor predominant roma comparativ cu grădinițele din ansamblul sistemului și de peste două ori mai mare în cazul școlilor I-IV în care predomină elevii romi.

## Concluzii

Secțiunea precedentă, care argumentează calitatea inferioară a educației în școlile cu un procent ridicat de elevi romi, constituie unul dintre pilonii considerării segregării școlare ca o formă de excluziune socială. Agentul excluziunii este, în acest caz, sistemul școlar,

4. „Normele de construcție școlară prevăd un necesar de 1,8-2,1 mp pe elev în sala de clasă și 2,7-3 mp pentru fiecare copil în grădiniță.” (*Învățământul rural în România*, 2000, p. 71)

prin modalitățile de selecție a elevilor în școli sau în interiorul clasei. În măsura în care accesul la o educație de calitate este o condiție esențială a integrării sociale și o măsură a includerii, segregarea în educație, prin calitatea inferioară a educației pe care o presupune, e o măsură a excluderii sociale. Segregarea romilor în educație este o măsură a excluderii nu doar în relație cu circumstanțele actuale și standardele de viață ale copiilor romi, ci mai ales în legătură cu oportunitățile de a beneficia ulterior de o participare activă pe piața formală a muncii, precum și în diverse sectoare ale vieții social-politice sau culturale.

O altă linie de argumentație a modului în care segregarea în educația romilor conduce la excludere socială are în vedere privarea de acces a romilor la rețele sociale care își pot dovedi utilitatea în accesul la slujbe sigure și bine plătite pe piața muncii. În acest sens, este știut faptul că rețelele sociale informale (foștii colegi de școală, de exemplu, reprezintă o asemenea rețea) joacă un rol important în găsirea și ocuparea unui loc de muncă. În măsura în care romii sunt izolați și au relații sociale doar cu membri ai comunităților închise, segregate, în care majoritatea oamenilor nu au un loc de muncă, probabilitatea romilor de a intra pe piața formală a muncii prin intermediul rețelelor informale este, practic, inexistentă.

Nu în ultimul rând, segregarea în educație privează copiii romi de o comunicare socială normală, în care există posibilitatea de a fi valorizați nu doar de propriul grup de referință, ci de a avea semnale ale unei astfel de valorizări și în afara acestuia.

Segregarea în educație contribuie, de asemenea, la conturarea unei identități stigmatizante pentru copiii romi, ceea ce îi împiedică să aibă o participare deplină în diverse contexte ale vieții publice (spre exemplu, o petrecere a copiilor sau participarea la activități în afara școlii, împreună cu alți copii din școli nesegregate).

În 1995, Silver (*apud* Sen, 2000, p. 7) include în lista excluderii „respectul, împlinirea și înțelegerea”, dimensiuni excluzionale pe care segregarea în educație le face în mod clar evidente. Chiar înainte de această precizare privind dimensiunile excluderii sociale, Adam Smith arată că sentimentul de rușine vizavi de prezentarea în public este o măsură a incapacității de a participa deplin la contextele de viață publică.

Segregarea în educație este nu doar o formă de excludere socială (din rațiunile descrise mai sus), ci și o formă de reproducere intergenerațională a excluderii sociale prin transmiterea deprinderilor multiple condiționate de educație de la o generație la alta.

Este probabil ca menținerea școlilor segregate pe termen scurt și mediu, să aibă în plan școlar o serie de consecințe negative: creșterea incidenței neșcolarizării pentru generațiile viitoare de romi, încheierea prematură a traseelor școlare, creșterea incidenței analfabetismului funcțional. Acest eșec educațional previzibil în condițiile menținerii școlilor segregate reduce oportunitățile sociale, financiare și relaționale ale viitoarelor generații de romi. Crearea unui segment de romi slab educat, deși școlarizat, este de natură să adâncească și să transmită intergenerațional prejudecățile și stereotipurile la adresa populației de romi. Păstrarea sistemului dual în educație (școli roma și școli neroma) prejudiciază imaginea de sine a elevilor romi și, mai târziu, a adulților. În condițiile unei slabe imagini de sine, participarea romilor la viața socială, culturală, politică, economică și civică va avea de suferit. De la izolare, marginalizare și excludere, pe fondul acelei imagini slabe de sine, nu mai este decât un pas până la stigmatizare și autostigmatizare.

Dincolo de efectele în plan personal ce pot fi contabilizate drept costuri individuale, menținerea școlilor segregate are efecte asupra întregului grup etnic al romilor prin întârzierea consolidării unei elite roma bine educate care să poată reprezenta interesele acestei etnii. Educația fiind un bun public, costurile cele mai importante asociate menținerii școlilor segregate sunt costurile sociale. Costul social cel mai vizibil al ignorării segregării romilor în educație este crearea unui segment roma puternic dependent de beneficiile

sociale acordate de stat și incapabil să intre în competiție pe o piață a muncii din ce în ce mai concurențială. Susținerea unui segment roma din ce în ce mai mare prin beneficii sociale acordate de stat, dincolo de banii publici cheltuiți, contribuie la întărirea imaginii negative pe care populația majoritară o are față de romi. În plan societal mai larg, calitatea educației din școlile segregate, prin consecințele sale, face ca structura socială să fie tot mai mult una puternic condiționată etnic. O mare parte a absolvenților acestor școli segregate contribuie la mărirea segmentului romilor care se află într-o poziție socială inferioară, ce formează clasa de jos<sup>5</sup> a societății românești. Menținerea romilor într-o poziție marginală din cauza separării în educație generează, pe termen lung, costuri sociale concretizate în sporirea numărului și cuantumului de beneficii de asistență socială și medicală. De asemenea, un segment roma needucat, aflat la periferia societății, este probabil să conducă la creșterea costurilor funcționării unor instituții (administrație publică, poliție, justiție) menite să protejeze ordinea socială în cazul unei slabe coeziuni sociale. Din pricina unui segment numeros de populație needucată, bugetul statului pierde sume importante de bani. Romii care încheie prematur educația școlară nu pot participa prin taxe și impozite la formarea bugetului, deoarece nu vor găsi un loc de muncă care să le permită acest lucru. De aici adâncirea polarizării sociale, desolidarizarea socială, destrămarea coeziunii sociale și slăbirea relațiilor interetnice.

Un pas important în recunoașterea problemei segregării romilor în educație și a consecințelor negative ale acesteia îl reprezintă o notificare (nr. 29323/20.04.2004) a Ministerului Educației care constituie prima luare de poziție oficială a autorităților din educație :

*Menținerea separării în educație pe criterii etnice* are efecte negative atât pentru romi, cât și pentru societatea românească în ansamblu. În școlile cu o populație formată preponderent din romi sau în clasele formate numai din elevi romi s-au identificat următoarele caracteristici : menținerea prejudecăților la nivelul populației majoritare și al romilor, sentimentul de inferioritate la copiii romi, un număr insuficient al cadrelor didactice calificate, fluctuația cadrelor didactice, incapacitatea de a pregăti elevii la un nivel care să asigure succesul școlar, rata ridicată a neșcolarizării și a abandonului școlar etc.

În mod concret, acest ordin cere inspectoratelor ca, începând cu acest an școlar, să se interzică înscrierea copiilor romi de clasa I în școli segregate și să se conceapă planuri concrete de măsuri pentru ca într-o perioadă maximă de trei ani, în funcție de contextele locale, clasele sau școlile segregate cu elevi romi să fie desființate, iar aceștia să fie integrați în școli mixte, multietnice.

Un alt document de politică publică în care integrarea elevilor romi în școli mixte din punct de vedere etnic este unul dintre obiectivele principale îl reprezintă Planul Național de Incluziune a Romilor (<http://www.romadecade.org/en/index.php?search=&action=20&id=0&jump=0>), plan elaborat în cadrul Decadei de Incluziune a Romilor<sup>6</sup>. În acest document se prevede eliminarea claselor segregate până în anul 2008.

- 
5. „[Grupul etnic al romilor] pare să fie singurul grup etnic care are tendința să monopolizeze un strat social caracterizat printr-un nivel scăzut de bunăstare, printr-un prestigiu destul de scăzut (deși există diferențe în modul în care diferitele grupuri de romi sunt percepute în funcție de stilul lor de viață) și prin ocupații «tradițional țigănești», deși nu toți romii aparțin acestui strat și nici acest strat nu este alcătuit exclusiv din romi.” (Tufiș, 2001, p. 101)
  6. Decada de Incluziune a Romilor este o inițiativă a Open Society Institute și a World Bank lansată în 2003, care urmărește eliminarea discriminării și îmbunătățirea substanțială a situației romilor în cele nouă țări participante : Bulgaria, Croația, Cehia, Muntenegru, Ungaria, România, Serbia, Slovacia și Macedonia. Guvernele celor nouă țări participante împreună cu organizațiile romilor au elaborat planuri naționale de acțiune pentru a pune în practică angajamentul politic asumat. Decada de Incluziune a Romilor este prevăzută a se desfășura în perioada 2005-2015. Mai multe informații despre Decadă se pot găsi la adresa : <http://www.romadecade.org>.



Dincolo de aceste documente de politici publice, o serie de măsuri concrete de desegregare sunt în curs de derulare în cadrul programului PHARE *Accesul la educație al grupurilor dezavantajate*<sup>7</sup>. Programul privește desegregarea ca pe una dintre prioritățile sale în realizarea unui mediu școlar mai inclusiv.

Rămâne de văzut în ce măsură programele și politicile educaționale orientate spre combaterea segregării își vor dovedi în timp eficiența în condițiile în care suportul social pentru politicile pentru romi este de presupus a fi scăzut, dacă judecăm după distanța socială ce îi desparte pe romi de majoritate. Aducerea în dezbaterea publică a problemei segregării romilor în educație ar putea mobiliza societatea civilă în susținerea măsurilor de incluziune în educație. Beneficiile aduse de succesul unor politici eficiente de desegregare depășesc cadrul educației și se manifestă pentru societate ca un întreg într-un plus de coeziune și solidaritate socială, ca premisă esențială a dezvoltării sociale.

## Bibliografie selectivă

- Bernstein, B., 1978, *Studii de sociologia educației*, Editura Didactică și Pedagogică, București.
- Boudon, R., 2001, „Les causes de l'inegalité de chances scolaires”, în R. Boudon, N., Bulle, M., Cherkaoui (coord.), *Ecole et société. Les paradoxes de la démocratie*, PUF, Paris.
- Bourdieu, J.; Passeron, J.C., 1977, „Învățământ și reproducție socială”, în Fred Mahler (coord.), *Sociologia educației și învățământului*, Editura Didactică și Pedagogică, București.
- Bourdieu, P., 1974, „The school as a conservative force: Scholastic and cultural inequalities”, în J. Eggleston (coord.), *Contemporary research in the sociology of education*, Methuen, Londra.
- Bowles, S.; Gintis, H., 1976, *Schooling in Capitalist America: Education Reform and The Contradictions of Economic Life*, Routledge & Kegan Paul, Londra, Henley.
- Davis, K.; Moore, W.E., 2001, „Some Principles of Stratification”, în D.B. Grusky (coord.), *Social Stratification: Class, Race and Gender in Sociological Perspective*, ediția a II-a, Westview Press, Boulder.
- Jigău, M.; Surdu, M. (coord.), 2002, *Participarea școlară a copiilor romi: probleme, soluții, actori*, Ministerul Educației și Cercetării, Institutul de Științe ale Educației, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Editura Marlink, București.
- Sen, A., 2000, „Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny”, *Social Development Papers*, nr. 1, Asian Development Bank, Manila.
- Zamfir, C.; Preda, M. (coord.), 2002, *Romii din România*, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Editura Expert, București.

---

7. Programul are o finanțare de 11,33 milioane de euro și se desfășoară în 11 județe ale țării.





Partea a V-a

## **Metodologia dezvoltării sociale**



## Măsurarea dezvoltării sociale

Cosmin Briciu  
Raluca Popescu  
Amalia Vârdol

### Rolul indicatorilor în procesul de dezvoltare socială

Măsurarea dezvoltării sociale este abordată în acest capitol din perspectiva rolului sistemelor de indicatori de a ghida/a orienta intervenția publică, de a contribui la caracterul controlat/planificat, inerent pentru definirea unei schimbări sociale ca proces de dezvoltare socială. Dezvoltarea socială poate fi definită ca „un proces de *schimbare socială planificată* destinată să promoveze bunăstarea populației ca întreg, printr-un proces complex de transformare economică și socială” (Midgley, 1995, p. 26). Pentru Samuel Huntington, țelul, dezvoltării îl reprezintă Buna Societate (*Good Society*), care poate fi îndeplinită prin atingerea următoarelor obiective majore: bogăție (realizabilă prin creșterea economică), dreptate (prin distribuția echitabilă a veniturilor), democrație (prin participare), ordine (prin coeziune și solidaritate) și armonie (prin independența și suveranitatea țării). Alte abordări asupra dezvoltării sociale consideră că aceasta este rezultatul competiției între state, efectul conjugat al interacțiunilor internaționale, al evoluției sistemului mondial, nu consecința politicilor naționale (Wallerstein, 1996).

Indicatorii sociali, în ansamblul lor, sunt definiți ca indicatori care devin *elemente ale acțiunii* (Mărginean, 2002), reflectând anumite trăsături ale fenomenelor și proceselor sociale, măsurând atât starea obiectivă a sistemelor sociale – structura (alcătuirea, relațiile) și dinamica (funcționalitatea și performanța) –, cât și starea subiectivă (satisfacția, insatisfacția – Zamfir, 1976). Ceea ce particularizează indicatorii sociali reprezintă *caracterul pragmatic* al demersului de procurare a informației pentru a ști dacă lucrurile merg bine sau rău din punct de vedere social (Bauer, 1966, *apud* Mărginean, 2002).

Indicatorii sociali sunt rezultatul integrării cerințelor de informare, planificare, dezvoltare și conducere existente la un anumit nivel de organizare (comunitar/local, regional, național, internațional). Un indicator social îndeplinește o serie de funcții, între care (Mărginean, 2002, p. 34):

- mijloc de informare privind starea unui domeniu social, mijloc de diagnoză socială;
- mijloc de analiză, evaluare și interpretare a diferitelor fenomene, relații, procese sociale și acțiuni sociale;
- mijloc de cercetare a obiectivelor de dezvoltare într-un domeniu sau altul;
- *instrument al planificării și prognozei dezvoltării sociale* [s.n.];
- mijloc de urmărire (măsurare) a schimbărilor intervenite în evoluția fenomenelor respective, de evidențiere a tendinței și a consecințelor unei anumite acțiuni întreprinse.

Ca urmare a diversificării și specializării, măsurarea își dezvoltă funcția stimulativă, devenind un instrument democratic de control în luarea deciziilor. Pe lângă faptul că „furnizează o măsură a progresului către obiectivele stabilite”, indicatorii sociali îndeplinesc o „misiune democratică”, reprezentând un mijloc de influențare a agendei politice : „Pe măsură ce indicatorii sociali sunt acceptați în discursul public, ei îi dau glas votantului” (Vogel, 1997, p. 108).

Este important de remarcat că, înainte de generalizarea folosirii indicatorilor în practica actuală a instituțiilor internaționale, publice și nonguvernamentale cu preocupări în zona dezvoltării sociale, sistemele de măsurare au fost utilizate pe larg în activitatea întreprinderilor economice. Specificul indicatorilor sociali poate fi delimitat prin faptul că accentul este plasat pe măsurarea condițiilor de viață ale indivizilor, comunităților, colectivităților. Calitatea și evoluția condițiilor de viață sunt un scop sau un efect al interacțiunii dintre alte caracteristici, privite ca mijloace (profitul economic) ori cauze (starea sistemului natural) ; chiar atunci când se măsoară alte caracteristici decât cele sociale (produs intern brut, număr de spitale, calitatea mediului), acestea sunt raportate la populație (PIB per capita, ponderea populației afectate de poluare, numărul de spitale la 100 000 de locuitori, accesul populației la diferite tipuri de infrastructură).

Se poate afirma că indicatorii de performanță globală a politicilor publice au un caracter social din ce în ce mai pronunțat : efectele sunt privite tot mai frecvent prin prisma evoluției standardului de viață sau a altor dimensiuni ale condițiilor de viață ; crește importanța indicatorilor finali (de consecință – *outcome* – și de impact), care surprind schimbările produse în bunăstarea/calitatea vieții la nivelul populației. Indicatorii economici sunt adaptați, atunci când este tehnic posibil, pentru a înregistra consecințele asupra populației (PIB per capita).

În capitolul 1 sunt propuse două componente ale procesului de dezvoltare socială care îl disting de schimbarea socială spontană : selectarea unor scopuri sau obiective generale și precizarea strategiilor/planurilor/programelor pentru urmărirea lor. Măsurarea intervine :

- atunci când se hotărăște *ce* trebuie făcut – analiza indicatorilor legitimizează, alături de alți factori mai generali, de natură valorică, ideologică, alegerea scopurilor acțiunii colective și prioritatea acordată acestor scopuri ;
- atunci când se decide *cum* trebuie făcut :
  - *ceea ce se planifică trebuie să fie măsurabil*, strategiile/planurile/programele să fie prevăzute cu ținte precise și activități formulate explicit (conform manualelor de monitorizare și evaluare ; WB, 2003 ; Prennushi *et al.*, 2001 ; Mățăuan, 1999) ;
  - *impactul strategiilor este de dorit să fie măsurat* prin indicatori privind problema propusă spre rezolvare ; indicatorii utilizați în cadrul diagnozei sunt analizați, de această dată, în dinamica lor în funcție de măsurile luate ; procesul de măsurare este recursiv și stă la baza continuității/schimbării periodice a politicilor

Pentru înțelegerea contribuției sistemelor de măsurare în procesul de dezvoltare, este importantă distincția majoră între indicatorii de situație (de stare, factuali, descriptivi) și indicatorii de proces (de program sau de performanță). Dacă indicatorii de proces sunt utilizați pentru monitorizarea implementării programelor (vezi capitolul privind monitorizarea), indicatorii de situație sunt folosiți :

- în analiza nivelului de dezvoltare a societății și în analizele sectoriale premergătoare unei intervenții ;
- în evaluare, dacă schimbările produse pot fi atribuite intervențiilor.

Capitolul vizează indicatorii elaborați pentru a reda o imagine de ansamblu a gradului de dezvoltare dintr-o societate sau comunitate. Totuși, chiar și indicatorii descriptivi ai

dezvoltării sociale, la care ne vom referi, au o dimensiunea normativă. Ei depășesc nivelul de implementare a anumitor planuri sau programe, dar sunt corelați cu obiective generale precum îmbunătățirea calității vieții, realizarea aspirațiilor individuale și colective sau creșterea standardului de viață.

Ideea centrală a acestei analize o reprezintă considerarea sistemelor de indicatori și indici drept *instrumente fundamentale de stimulare a dezvoltării, nu numai de măsurare a acesteia* :

- configurarea sistemelor de măsurare este parte integrantă a gândirii prospective sau a spiritului de guvernare centrat pe dezvoltare ;
- societățile moderne au dezvoltat sisteme-expert pentru colectarea sistematică de informații care sunt transmise subsistemului politic pentru corectarea în timp real a deciziilor ce orientează întregul sistem social ;
- dezvoltarea comunicațiilor și tehnologiilor informației a făcut ca aceste sisteme să devină parte a mecanismelor de creștere a țărilor avansate.

*Dezvoltarea socială* a devenit un concept preferat al cunoașterii și acțiunii instituționale, în special la nivel transnațional. Evoluția indicatorilor de dezvoltare socială utilizați pentru comparațiile internaționale reflectă o evoluție a concepției asupra semnificației acestei sintagme și a aplicabilității sale, pe care încercăm să o ilustrăm. *Dezvoltarea socială* este un concept care s-a impus tot mai mult și în România, devenind o sintagmă utilizată din ce în ce mai frecvent de decidenții politici, societatea civilă și opinia publică în general. Schimbarea lentă a spiritului actului de guvernare, de la administrarea reactivă a problemelor curente la formularea unor strategii coerente, a contribuit, probabil, la creșterea accentului pus pe paradigma dezvoltării sociale și, în cadrul ei, la creșterea importanței sistemelor de măsurare a dezvoltării.

Studiul intenționează să analizeze critic diferitele metodologii de măsurare a dezvoltării sociale, integrând și preocupările particulare în acest sens din literatura de specialitate românească. În prima secțiune, sunt punctate câteva dintre cele mai importante reuniuni internaționale din ultimul timp pe tematica dezvoltării sociale, consecvent cu ideea promovată în acest capitol că agenda politică internațională modelează cercetările privind măsurarea dezvoltării sociale. Ulterior, se prezintă câteva dintre cele mai cunoscute sisteme de măsurare a dezvoltării, punându-se în evidență opoziția dintre indicatorii economici și cei sociali și diferența dintre indicii compoziți și sistemele de indicatori, dar sunt amintite și alte distincții posibile între diferitele tipuri de indicatori de dezvoltare. Importanța dezagregării indicatorilor este tratată prin prisma distribuției teritoriale, ca unul dintre cele mai importante criterii pentru informare în luarea deciziilor. Preocupările de măsurare a dezvoltării sociale în România sunt abordate într-o secțiune specială, cele mai proeminente direcții fiind considerate cele de cercetare a calității vieții și de estimare a sărăciei, iar ca ilustrare sunt discutate succint sistemele de indicatori de incluziune socială la nivel european, național și județean și este pusă în discuție relevanța lor pentru dezvoltare. În final, sunt amintite câteva dintre riscurile, dilemele și limitele sistemelor de indicatori.

## Abordarea dezvoltării sociale în dezbaterile internaționale recente

În textele oficiale ale Națiunilor Unite, incluzând și *Declarația pentru Dezvoltare și Progres Social* adoptată de Adunarea Generală în 1969, dezvoltarea socială are, în principal, două înțelesuri :

- primul înțeles, mai îngust, acoperă probleme sociale sectoriale și politicile corespunzătoare (sănătate, educație, șomaj etc.). Aceste sectoare corespund, în general, ariilor de

responsabilitate specifică din structurile guvernelor și din instituțiile regionale sau internaționale ;

- al doilea acoperă probleme globale legate de funcționarea și viitorul societăților umane (oportunități egale, distribuția echitabilă a venitului, participarea cetățenilor la luarea deciziilor) care, la rândul lor, necesită politici corespunzătoare.

În urma Summitului pentru Dezvoltare Socială, Declarația de la Copenhaga, adoptată de 186 de țări participante, s-a constituit într-o operaționalizare a ceea ce înseamnă dezvoltarea socială în spațiul european: dezvoltarea susținută a economiei, eradicarea sărăciei, reducerea șomajului, asigurarea integrării sociale (*World Summit for Social Development*, 1995). Scopul dezvoltării este, în această accepțiune, cel de a le oferi tuturor indivizilor oportunități de a-și dezvoltă potențialul.

În cadrul Întrunirii de la Geneva privind Dezvoltarea Socială (2000), s-a atras atenția asupra persistenței unei încrederi ridicată în eficacitatea „mâinii invizibile” a pieței și a unei înțelegeri limitate referitoare la legătura necesară dintre politica publică și dezvoltare. O economie de piață eficientă necesită și un sector public bine dezvoltat, întărirea valorilor echității și coeziunii sociale și necesitatea implicării „mâinii vizibile” a statului și a partenerilor săi (UNRISD, 2000).

„Agenda Lisabona”, promovată în cadrul Uniunii Europene, poate fi considerată ca o strategie de dezvoltare socială prin obiectivul global propus : să ajungă cea mai competitivă și mai dinamică economie din lume, bazată pe cunoaștere, capabilă de o creștere economică sustenabilă, cu locuri de muncă mai multe și mai bune și cu o coeziune socială mai ridicată. Cu un înțeles apropiat de ideea *dezvoltării sociale*, în documentele Uniunii Europene sunt utilizate conceptele de *coeziune socială* și *incluziune socială*. Proiectarea politicilor UE și ale statelor membre în cadrul acestei structuri este realizată prin planuri naționale de dezvoltare și prin planuri de acțiune pentru promovarea incluziunii sociale. În România un prim plan anti-sărăcie a fost elaborat în 2002. Cele mai importante reuniuni care au precizat cadrul de acțiune comun în domeniul social sunt, în afară de întâlnirea de la Lisabona, reuniunile de la Nisa, Stockholm, Gothenburg și Barcelona (pentru relevanța strategiei de incluziune socială a UE pentru ideea de dezvoltare socială, vezi evoluția preocupărilor sociale pe parcursul reuniunilor Consiliului European – de la Porte, 2002).

*Dezvoltarea durabilă*, concept care s-a afirmat după mediatizarea sa în 1987 în raportul *Viitorul nostru comun* (Brundtland), a influențat, în mod esențial, agenda relațiilor internaționale, în ultimii ani. Au fost abordate, în special, trei aspecte considerate fundamentale ale conceptului de *dezvoltare durabilă*: economic, ecologic și social (Holmberg, 1992 ; Harris, 2000). În cadrul Summitului pentru Dezvoltare Durabilă de la Johannesburg (2002), progresul înregistrat în privința dezvoltării durabile a fost considerat mai degrabă dezamăgitor având în vedere creșterea sărăciei și accentuarea degradării mediului, în locul unei noi dezbateri politico-filosofice fiind de dorit „un summit al acțiunilor și rezultatelor” (The Johannesburg Summit, 2002).

Obiectivele de dezvoltare ale mileniului, rezultat al conferințelor internaționale și al summiturilor mondiale desfășurate pe parcursul anilor '90, adoptate în cadrul Adunării Generale ONU în 2000, reprezintă cadrul agreat la nivel internațional pentru monitorizarea progreselor în dezvoltare. Sunt încurajate trei direcții majore de acțiune: accelerarea creșterii economice, îmbunătățirea distribuției veniturilor și accelerarea dezvoltării sociale. Cele opt obiective de dezvoltare socială stabilite la nivel global, dar adaptate la specificul național al țărilor semnatare ale *Declarației Mileniului* sunt urmărite prin indicatori specifici, iar efortul de îndeplinire a obiectivelor este comparat cu țintele fixate. Țările semnatare ale *Declarației Mileniului*, printre care și România, monitorizează progresele înregistrate în atingerea Obiectivelor de dezvoltare a mileniului prin elaborarea unor



rapoarte naționale asupra ODM, reunite într-un Raport Global privind Implementarea *Declarației Mileniului*. România a elaborat un prim Raport asupra Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului în 2004.

## Indicatori ai dezvoltării

Istoricul conceptului de *dezvoltare* este lung (vezi capitolul 2) însă perioada de consolidare a dimensiunii lui instrumentale, de fundamentare a unor sisteme de măsurare, este mai recentă. Mai ales în a doua jumătate a secolului XX au apărut instituții internaționale care și-au inclus în titulatură termenul *dezvoltare*, au fost create departamente de dezvoltare, au apărut „profesioniști ai dezvoltării” (*development professionals*), s-a conturat o „comunitate internațională a dezvoltării” (incluzând, în primul rând, organizațiile finanțatoare ale programelor de dezvoltare), au apărut discipline și metode de cercetare „developmentaliste”. Dezbaterile teoretice stârnite în jurul indicatorilor promovați au reactivat dileme teoretice mai vechi sau au generat unele dileme și direcții de cercetare noi. Axele pe care evoluția conceptului de *dezvoltare socială* poate fi urmărită prin prisma consecințelor asupra metodologiilor de măsurare sunt multiple, proeminente fiind: economic-social; indici-sisteme de indicatori, (trans)național/teritorial, obiectiv/subiectiv și dimensiuni tari (performanțe economice, venituri)/dimensiuni „soft” (capital uman, capital social, capabilități etc.).

Ca un concept-cheie al gândirii politice contemporane, dezvoltarea s-a impus în anii '50, momentul nașterii putând fi considerat discursul de investire al președintelui Truman (SUA, 1949), care susținea „dezvoltarea și creșterea zonelor subdezvoltate” (Voicu, 2002). Impunerea *dezvoltării sociale* ca principiu al programelor politice contemporane a fost precedată de o serie de abordări teoretice din secolele trecute (List, Marx, Weber, Parsons, printre alții) care au delimitat semnificațiile conceptului. Creșterea interesului pentru sistemele de indicatori a fost stimulată ca urmare a activității unor comisii guvernamentale: *Recent Social Change*, 1933, raportul Comisiei pentru studierea tendințelor sociale, al cărei președinte era W. Ogburn (*Social Change with Respect to Culture and Original Nature*, 1922) este primul dintr-o serie de rapoarte și studii finanțate de instituții și agenții guvernamentale din SUA și Europa Occidentală, referitoare la perspectivele creșterii economice. Un alt exemplu notabil îl reprezintă raportul *Social Indicators* (1966 autori: B. Gross și A. Biderman; editor: R. Bauer), lucrare care are la bază activitatea Comisiei NASA privind efectele zborurilor cosmice asupra calității vieții. O serie de sociologi și economiști au fost implicați în lucrări de acest tip: D. Bell, *The Idea of Social Report*; O. Mancur, *The Plan and Purpose at Social Report* (1969); O.D. Duncan, *Toward Social Reporting* (1969).

Multă vreme indicatorii dezvoltării au măsurat creșterea economică. După al doilea război mondial preocuparea principală a constituit-o creșterea stocului de capital economic și dezvoltarea forței de muncă. Bunăstarea individuală se situează în plan secund, presupunându-se că aceasta va veni odată cu dezvoltarea economică. Ca urmare a faptului că dezvoltarea a fost înțeleasă la început doar în dimensiunea ei economică, inițial au fost elaborați indicatori economici care să reflecte nivelul atins (venitul național ca modalitate de a măsura bunăstarea, rata de creștere a PIB). În scurt timp, a devenit însă limpede că pentru majoritatea țărilor dezvoltate creșterea economică nu a diminuat sărăcia și celelalte probleme sociale. Legătura dintre venit și bunăstarea individuală s-a făcut prin raportarea PIB la populație (PIB pe cap de locuitor). Indicatorul nu oferea însă nici o informație

despre distribuția venitului. Pentru nuanțarea analizelor, s-a extins utilizarea unor măsuri ale inegalității distribuției veniturilor (coeficientul Gini, indicii Sen, Fishlow, Kuznets etc.).

Cu timpul, s-a recuperat dimensiunea socială a dezvoltării, accentuându-se importanța calității creșterii, a dezvoltării nu doar economice, ci și sociale sau umane, lărgindu-se sfera conceptului de *dezvoltare*. Începând cu anii '60, contestarea măsurării venitului ca indicator adecvat al dezvoltării a devenit tot mai evidentă – începe dominația indicatorilor sociali. Se consolidează activitatea United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), fondat în 1963 în cadrul primei Decade a Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Decada a accentuat o nouă abordare a dezvoltării, în care indicatorii progresului economic erau considerați limitativi și fără a oferi o imagine adecvată. Activitatea UNRISD a adus o contribuție importantă în dezvoltarea indicatorilor sociali și a extins dezbateră privind dezvoltarea socială, promovând o abordare holistă și interdisciplinară cu accent pe procesul de luare a deciziei, problematizând consecințele pozitive și negative ale creșterii economice și ale schimbării sociale.

Idea indicatorilor sociali a fost preluată în sistemul public și politic, aceștia devenind măsuri instituționalizate pe probleme de interes general. Majoritatea organizațiilor internaționale sunt preocupate de dezvoltarea indicatorilor sociali și editează rapoarte pe această temă (ONU, Banca Mondială, mai recent Comisia Europeană). Organizația Națiunilor Unite, prin instituțiile sale, oferă un suport constant pentru cercetarea și dezvoltarea indicatorilor sociali, inclusiv prin publicarea unor manuale. Manualele ONU (primul publicat în 1978, altul în 1989) își propun să reprezinte un ghid pentru construcția sistemului de indicatori sociali, urmărindu-se anumite particularități, în funcție de nivelul dezvoltării economico-sociale a țării respective.

Din diversitatea preocupărilor anilor '70-'80 legate de indicatorii sociali, menționăm comparativ câteva abordări: *Social concerns*, OECD (1976), așa-numitul proiect SPES coordonat de W. Zapf (1978), proiectul monitorizării teritoriale curente, aparținând Oficiului Germaniei de Organizare a Spațiului (1982), precum și abordarea Organizației Națiunilor Unite propusă în manualul menționat anterior (vezi tabelul 1).

Toate cele trei abordări prezintă o serie de teme comune – sănătate, educație, ocupare, venituri – dar se conturează și câteva diferențieri – OECD se concentrează pe necesitățile individuale, proiectul monitorizării teritoriale curente evidențiază mai ales orientarea spre domeniul economic și al infrastructurii, în timp ce abordarea lui Zapf accentuează dimensiunea regională a unor indicatori sociali încadrați în domenii de interes specific sociologic, ca, de exemplu, structura familiei, migrația și participarea.

**Tabelul 1.** *Indicatori ai dezvoltării folosiți în anii '80 – dimensiuni comparative\**

OECD, 1976	Proiectul SPES (Zapf), 1978	Monitorizarea spațială curentă, 1982	Manualul ONU (Handbook on Social Indicators, 1989)
	Populație	Structura și dinamica populației	Populație
Mediul social	Schimbare socială și mobilitate		Grupuri sociale economice și mobilitate socială
Ocuparea și calitatea muncii	Piața forței de muncă și condițiile ocupării	Oferta și calitatea locurilor de muncă	Activitate economică
		Situația forței de muncă și migrația pentru muncă	
		Potențial economic și bugetul local	
Situația economică personală	Distribuția veniturilor		Venit, consum, avere
	Utilizarea veniturilor		Gospodărie și familie

Dezvoltarea individuală prin educație	Educație	Oferta educațională și mobilitatea școlară	Învățământ și educație
Sănătate	Sănătate	Ocrotirea sănătății	Sănătate și servicii sanitare
Mediul fizic	Locuință	Construcția de locuințe	Așezări și locuință
		Condițiile mediului natural	
Petrecerea timpului liber			Timp liber, cultură și comunicare
Siguranța personală și justiția			Ordine publică și siguranța individului
Oportunitatea socială și participarea	Participare		Securitate socială și servicii
Accesibilitate	Circulație		

Surse : Thieme (1986, p. 213) ; United Nations (1989)

\* Reorganizarea dimensiunilor în funcție de elementele comune le aparține autorilor.

Atractivitatea unei singure măsuri compozite a dus, în final, la apariția indicilor de dezvoltare. În 1990, PNUD propune indicele dezvoltării umane structurat pe trei dimensiuni :

- longevitatea – măsurată prin speranța de viață la naștere ;
- educația – măsurată prin gradul de alfabetizare, apoi prin numărul mediu de ani de școală și rata brută de cuprindere în învățământ ;
- standardul de viață – măsurat prin PIB pe locuitor ajustat la paritatea puterii de cumpărare în dolari.

Alți indici ai dezvoltării propuși de PNUD sunt : *indicele disparității dintre sexe* (cuprinde aceleași dimensiuni și indicatori ca IDU, dezagregați pe sexe), *indicele participării femeilor* (măsoară inegalitatea în oportunitățile economice și politice privind cele două sexe), *indicele sărăciei umane* (măsoară deprivarea pe cele trei dimensiuni) etc. Cele mai recente preocupări se referă la elaborarea unor indici care vizează accesul la tehnologiile comunicațiilor și informațiilor, nivelul progresului tehnologic și capacitatea unei țări de a fi participant la „era rețelelor” („Technology Achievement Index”, introdus în *Human Development Report*, UNDP, 2001 ; „E-readiness Index”, *The Economist Intelligence Unit*, 2000).

Abordarea dezvoltării sociale prin intermediul indicilor a fost criticată (Atkinson *et al.*, 2002), iar alternativ sunt utilizate seturi de indicatori relevanți pe dimensiuni ale dezvoltării. Dintre obiecțiile apărute, menționăm : eterogenitatea dimensiunilor, selecția indicatorilor în urma unor opțiuni metodologice conjuncturale, arbitraritatea ponderii acordate indicatorilor în scorul total.

Alte două perspective importante pentru modul în care este concepută dezvoltarea sunt teoriile capitalului uman și cele ale capitalului social. Acestea au deplasat accentul către finalitatea proceselor de dezvoltare asupra oportunităților individuale (în cazul teoriilor capitalului uman) și asupra aspectelor relaționale ale structurilor sociale (vezi capitolul Dezvoltare socială „neconvențională” : despre capitalul social). Ulterior, a devenit influentă teoria capabilităților (Sen, 1993), ca mijloace disponibile pentru accesul indivizilor la scopurile pe aceștia le valorizează.

Pentru sistemele de indicatori de referință în prezent considerăm că indicatorii dezvoltării mileniului (ONU) constituie sistemul de măsurare cu cea mai ridicată vizibilitate, alături de sistemele de indicatori structurali și de incluziune socială implementați în cadrul UE și

deci cu o aplicabilitate mai restrânsă spațial, pe aceștia din urmă alegând să îi tratăm distinct, ca exemplificare a modului în care au fost preluați și adaptați la situația României.

**Tabелul 2.** *Obiectivele de dezvoltare a mileniului și indicatori de măsurare a progresului înregistrat*

<b>Obiective</b>	<b>Indicatori</b>
Eradicarea sărăciei și foamei extreme	Procentul populației sub un dolar pe zi (valori PPC) Diferența medie a venitului săracilor față de pragul de sărăcie Cota din consumul național a celei mai sărace chintile
	Prevalența copiilor subponderali (sub 5 ani) Proporția populației care trăiește sub nivelul minim necesar de consum caloric
Educație primară universală	Rata netă de cuprindere în învățământul primar Ponderea elevilor înscriși în clasa a V-a dintre cei care au început clasa I Rata alfabetizării la categoria de vârstă 15-24 de ani
Promovarea egalității de gen și afirmarea femeilor	Raportul pe sexe în învățământul primar, secundar și terțiar Rata alfabetizării pe sexe la categoria de vârstă 15-24 de ani Ponderea femeilor salariate în sectorul nonagricol Ponderea în parlament a femeilor
Reducerea mortalității infantile	Rata mortalității sub 5 ani Rata mortalității infantile Ponderea copiilor de 1 an vaccinați împotriva pojarului
Îmbunătățirea sănătății materne	Rata mortalității materne Ponderea nașterilor asistate de personal calificat
Combaterea HIV/SIDA a malariei și a altor boli	Prevalența HIV la femeile însărcinate între 15 și 24 de ani Ponderea prevalenței contracepției Ponderea copiilor orfani din cauza HIV/SIDA care frecventează școala
	Prevalența și rata deceselor din cauza malariei Prevalența și rata deceselor din cauza tuberculozei Procentul cazurilor de TBC detectate și tratate
	Suprafața terenurilor protejate pentru asigurarea biodiversității Emisiile de dioxid de carbon (per capita) Proporția terenurilor acoperite de păduri Subvențiile pentru agricultură la producția internă și exporturi
	Procentul populației cu acces durabil la surse îmbunătățite de apă Proporția gospodăriilor care nu sunt în risc de a pierde locuința
Dezvoltarea unui parteneriat global pentru dezvoltare	Rata șomajului la categoria de vârstă 15-24 de ani Procentul populației care are acces, într-o perspectivă durabilă, la medicamente de bază Rata abonaților la telefonia fixă și mobilă, la 100 de locuitori Numărul calculatoarelor personale și numărul utilizatorilor de Internet, la 100 de locuitori

*Sursa* : Millenium Development Goals, United Nations ([http://unstats.un.org/unsd/mi/mi\\_goals.asp](http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp))

*Notă* : nu sunt prezentați o serie de indicatori elaborați strict pentru țările cu cel mai scăzut nivel de dezvoltare, conform clasificării ONU.

Indicatorii sunt prevăzuți cu ținte cantitative și termene de realizare și sunt construiți pentru a surprinde cele mai acute probleme ale celor mai sărace regiuni ale lumii. Ei

pot fi înlocuiți cu indicatori specifici în cazul țărilor cu un nivel mai ridicat de dezvoltare. De exemplu, pentru România, indicatori precum sărăcia în funcție de pragul de un dolar pe zi la PPC sau prevalența copiilor subponderali nu au fost considerați relevanți, datorită incidenței extrem de scăzute, fiind înlocuiți cu alți indicatori privind sărăcia în funcție de metodologia utilizată la nivel național și prevalența taliei mici pentru vârstă (*Raport de țară asupra Obiectivelor de Dezvoltare a Mileniului*, 2004).

Indicatorii de progres asupra obiectivelor de dezvoltare a mileniului sunt înglobați și în sistemul de indicatori de dezvoltare mondială al Băncii Mondiale. Rapoartele tematice anuale (*World Development Report*), sub egida Băncii Mondiale, oferă analiza unui set de indicatori relevant pentru tema abordată în anul respectiv (de exemplu, climatul de investiții în 2005, serviciile sociale în 2004), dar, în paralel, actualizarea anuală a valorilor indicatorilor este considerată ca o monitorizare permanentă a progresului țărilor în direcția atingerii țintelor fixate pe indicatorii de dezvoltare a mileniului.

## Măsurarea dezvoltării la nivel teritorial

Valorile naționale și internaționale ale indicatorilor sunt adesea insuficiente pentru a informa intervențiile cu privire la grupurile și zonele care au cea mai stringentă nevoie de suport. Printre efectele limitative ale analizei doar la nivel național se numără :

- riscul proiectării eronate a intervenției: de exemplu, un program de încurajare a cuprinderii populației de vârstă școlară în învățământul formal nu este necesar dacă un stoc scăzut de educație pe plan național e urmarea nivelului scăzut de școlarizare a generației vârstnice ;
- imposibilitatea de implementare a programelor de suport focalizat pe ariile afectate și grupurile vulnerabile.

Problema abordării spațiului și a măsurării prin indicatori la nivel teritorial este considerată ca fiind una de maximă importanță în cadrul paradigmelor dezvoltării. Acest lucru este demonstrabil prin faptul că sunt promovate viziuni specifice asupra organizării teritoriale – conceptele de *regiune de dezvoltare* (vezi capitolul „Politica de dezvoltare regională între necesitate și proiect. Ce fel de regionalizare ?”) și de *pol de dezvoltare* în construcția politică a UE – și, în mod complementar, sisteme de măsurare interesate de promovarea unor indicatori măsurabili la niveluri cât mai specifice din punct de vedere teritorial, de la regiune până la localitate.

Evidențierea diversității la nivel teritorial și identificarea specificității zonale a caracteristicilor sociale conduc la o mai bună înțelegere a situației de la nivel național și la poziționarea adecvată a unei țări în context internațional. Principiul de utilitate pentru decizie a indicatorilor, formulat adesea ca un criteriu de selecție a indicatorilor în cadrul unui sistem de monitorizare, impune capacitatea de dezagregare a datelor pe criterii cât mai variate. Defalcarea datelor la nivel teritorial are o semnificație aparte în condițiile tendinței actuale de descentralizare a sistemului administrativ și deci a cerinței sporite, chiar la nivelul autorităților locale, de fundamentare pe date a deciziilor. Ilustrări ale disparităților puternice la nivel teritorial oferă raportul *Obiectivele de dezvoltare ale mileniului la nivel subnațional în România* (coord. M. Preda, UNFPA, 2004), care demonstrează că anumite probleme sunt localizate în arii restrânse și că există puternice patternuri teritoriale de manifestare a problemelor sociale.

Analizele globale au inconvenientul gradului scăzut de precizie în ceea ce privește inferențele ce se pot efectua (Mărginean, 2002). De exemplu, indicatorii ai dezvoltării cum ar fi produsul intern brut (PIB), venitul național sau alții asemănători nu exprimă cu acuratețe starea reală a condițiilor de viață ale populației, valorile generale putând acoperi situații foarte diferite, de la distribuția relativ echitabilă a bunurilor și serviciilor la inegalitate și existența unor grupuri defavorizate. Indicatorii raportați la „scară” prezintă o semnificație mult mai mare în înțelegerea stării unei comunități și în îmbunătățirea acestei stări. Domeniul indicatorilor sociali nu este limitat sociologic, ci mai degrabă interdisciplinar. *The Geography of Well-Being in The United States* (Smith, 1973) este una dintre primele lucrări care analizează componenta teritorială. Tot în 1973, Maloney a testat un indice al vulnerabilității sociale, indicatorii privind veniturile familiei, procentul familiilor sărace, ocuparea, accesul locuințelor la instalații de apă curentă și canalizare, starea sănătății etc. fiind analizați din perspectivă teritorială. Un alt exemplu este indicele nevoii de dezvoltare a comunității (Brown, 1980).

După 1990, studiile au vizat cu precădere mediul urban. Centrul Națiunilor Unite pentru Așezări Umane (UNCHS-HABITAT) a inițiat în 1995 un program de formare a capacităților naționale și locale de colectare și diseminare a unor indicatori referitori la problemele dezvoltării urbane și programele de ameliorare a condițiilor de viață în mediul urban. Printre aspectele vizate de setul de indicatori se numără: utilizarea terenurilor, densitatea rezidențială, dinamica populației, dezvoltarea socioeconomică (rata sărăciei, ocuparea în sectorul informal, mortalitatea infantilă, participarea școlară etc.), dotarea locuințelor, securitatea locuirii, transportul urban, calitatea mediului și administrație locală (May *et al.*, 2000).

O problemă importantă este deficitul de date pe plan teritorial, ca urmare a costului foarte ridicat al implementării unor anchete la niveluri de reprezentativitate subregionale. Intervalele mari de timp la care se derulează recensămintele și cantitatea limitată de informații ce se culeg cu ocazia acestora nu conduc la o remediare semnificativă a situației. Faptul că nu sunt disponibile estimări din surse de anchetă la scară redusă conduce la utilizarea altor indicatori, din surse administrative, de o calitate mai scăzută (din punctul de vedere al unor caracteristici precum validitatea și robustețea indicatorilor) și la imposibilitatea comparării valorilor utilizate la nivel internațional și național cu cele pe plan teritorial. Decalajul de cunoaștere este vizibil, de exemplu, atunci când lipsa informațiilor despre venituri și cheltuieli îi determină pe specialiști să utilizeze indicatori alternativi sau substituiți (*proxy*) ai bunăstării pentru realizarea hărților de sărăcie: accesul la diferite utilități, gradul de izolare a localității, indicatori economici, demografici, caracteristici geografice.

Pentru analiza și prezentarea datelor în profil teritorial mai recent au fost elaborate sisteme informaționale geografice (GIS), care includ variabile spațiale în analiza multivariată a factorilor generatori de probleme sociale – potențial natural, infrastructură, acces la servicii sociale, piața muncii (Bigman, Deichmann, 2000). Hărțile realizate pe baza indicatorilor sociali disponibili la diferite niveluri de dezagregare sunt tot mai mult utilizate ca instrumente în politicile de dezvoltare. Evaluările demonstrează că populația săracă a beneficiat mai mult de suport financiar ca urmare a focalizării programelor pe baza hărților de sărăcie și deprivare comunitară (Raulings *et al.*, 2004).

Urmărirea unui nivel cât mai ridicat de dezagregare teritorială a datelor constituie un obiectiv important în statistica socială atât a Uniunii Europene, cât și a Organizației Națiunilor Unite :

- indicatorii incluziunii sociale, principalul instrument statistic de măsurare a nivelului de sărăcie și excluziune la nivelul țărilor Uniunii Europene, cuprind în setul comun un



indicator de „coeziune regională”, iar pentru setul indicatorilor terțiari (cei specifici naționali) se recomandă înregistrarea disparităților intranaționale existente ;

- obiectivele de dezvoltare ale mileniului urmăriute sub egida Organizației Națiunilor Unite sunt operaționalizate în indicatori cu un grad ridicat de dezagregare teritorială.

Nivelurile de agregare teritorială la care datele sunt disponibile în România sunt :

- *rural-urban* – analiza datelor pe medii are o semnificație aparte pentru paradigma dezvoltării sociale. Gradul de urbanizare este utilizat ca un indicator de dezvoltare (mai ales în modelele care privesc dezvoltarea ca o evoluție liniară) sau explică valorile altor variabile selectate ca indicatori de dezvoltare, cum ar fi indicatorii de acces la infrastructură, densitatea populației etc. Atât decalajele de standard al vieții, cât și de stil de viață și oportunități sunt foarte ridicate, stau la baza unor concluzii privind dualitatea societății și la specializarea cercetătorilor și a studiilor pe unul dintre mediile de rezidență ;
- *regiune statistică* – este scara cea mai redusă la care, în prezent, sunt reprezentative anchetele din sistemul statistic social ;
- *județ* – estimările utilizate sunt din surse administrative, prin agregarea informațiilor la nivel de localitate, la care se adaugă informațiile de recensământ și provenind din anumite cercetări speciale ;
- *localitate* – transferul de autoritate de decizie la acest nivel nu este dublat de o creștere a cantității și calității datelor disponibile ;
- *comunitate* – datele la nivel de localitate pot masca încă disparități puternice : astfel satele unei comune pot avea niveluri de bunăstare foarte diferite, iar în mediul urban sunt inegalități mai accentuate și există un proces caracteristic de configurare și delimitare a unor zone deprivat compacte.

## Măsurarea dezvoltării în România

În literatura de specialitate românească, măsurarea dezvoltării sociale a urmat în special două direcții de cercetare, una privind calitatea vieții și alta centrată pe sărăcie/deprivare și probleme sociale, la care se adaugă în ultimii ani o nouă perspectivă, cea a incluziunii sociale.

Încă din anii '80 au existat preocupări pentru elaborarea unei scheme globale de diagnoză a calității vieții (cercetările coordonate de Cătălin Zamfir – *Indicatori și surse de variație a calității vieții*, 1984), dezvoltate după 1990, prin studiile Institutului de Cercetare a Calității Vieții (cercetări anuale pe eșantioane naționale reprezentative în perioada 1990-1999 și 2003, cu două serii de studii panel în perioadele 1993-1995 și 1996-1998). Domeniile și dimensiunile urmărite au fost : standardul economic al gospodăriei (venituri, consum, locuință, utilarea gospodăriei, avere/proprietate), calitatea percepută a vieții (condițiile de viață – personale, familie, habitat ; evaluarea resurselor economice ; condițiile de muncă ; timpul liber ; mediul social ; serviciile economice ; serviciile sociale ; participarea socială și politică), perceperea schimbării, comportamentul de timp liber, munca, mediul uman, îngrijorări (temeri), satisfacția față de viață și față de anumite componente ale acesteia (Mărginean, 2002).

În același timp, a existat o preocupare sporită pentru măsurarea sărăciei și a problemelor sociale. Au fost elaborate instrumente de măsură multidimensionale, prin indici sau sisteme de indicatori. Dintre indicatorii agregați care au exercitat o influență importantă asupra înțelegerii nivelului de dezvoltare socială la nivel național, menționăm : indicele dezvoltării umane (PNUD), implementat și în România, indicele de sărăcie comunitară rurală (Chircă, Teșliuc, 1999), indicele dezvoltării comunitare (Sandu, 1999), arii profund dezavantajate (Ianoși, 2000).



Institutul de Cercetare a Calității Vieții a lansat din 1992 cercetări extensive asupra fenomenului sărăciei. Începând cu 1995, Institutul Național de Statistică a inițiat un program de estimare a veniturilor și consumului populației. O primă variantă a metodologiei de măsurare a sărăciei utilizate în prezent în România a fost elaborată de Banca Mondială, îmbunătățită cu participarea Comisiei guvernamentale Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale, INS, și asumată apoi la nivel guvernamental, unde evoluția fenomenului este monitorizată anual. Harta sărăciei (Pop *et al.*, 2004) analizează distribuția sărăciei gospodăriilor la nivel de localitate (combinând datele recensământului din 2002 cu cele de anchetă) și completează analiza cu indicatori de excluziune socială și cu o actualizare a indicelui dezvoltării comunitare.

### Studiu de caz – măsurarea incluziunii sociale la nivel european și în România

Recent, a fost inclusă printre sistemele de măsurare în România și perspectiva incluziunii sociale promovată la nivel european. Uniunea Europeană utilizează un set de indicatori de incluziune socială structurat pe mai multe niveluri, având un set comun de indicatori pentru țările membre (de nivel primar și secundar), propus într-o variantă extinsă de studiul lui Atkinson și al colaboratorilor săi (2002) și adoptat de Comisia Europeană într-o variantă mai restrânsă. Indicatorii comuni sunt completați de un set specific național (indicatori de nivel terțiar selectați de statele membre).

Începând cu 2001 este utilizat, de asemenea, un set de indicatori structurali, cu domeniile: context economic, ocupare, cercetare și inovație, reformă economică, coeziune socială și mediu. Prin comparație, sistemul de indicatori de incluziune este mai relevant pentru dezvoltarea socială, dimensiunea socială fiind acoperită în mică măsură de indicatorii structurali. În România a fost elaborat un sistem național de indicatori de incluziune socială (Briciu, Grigoraș, 2004) și unul județean (Apostol *et al.*, 2004).

**Tabelul 3.** Dimensiuni și caracteristici surprinse prin indicatorii sociali UE

Dimensiune	Indicatori structurali privind domeniul social	Indicatori de incluziune socială propuși de grupul Atkinson	Indicatori de incluziune socială Laeken
Ocupare	Inegalitate salarială, ocupare pentru anumite grupuri vulnerabile (vârștnici), șomaj (BIM, scurtă și lungă durată, variație regională), populație în gospodării fără persoane ocupate	Caracteristici măsurate Ocupare pentru anumite grupuri vulnerabile (vârșta activă economic, nivel scăzut de retribuție, săraci relativ), populația din gospodării fără persoane ocupate (total și săraci relativ), șomaj (BIM, scurtă și lungă durată, variație regională)	Șomaj (BIM, scurtă, lungă și foarte lungă durată, variație regională), populație din gospodăriile fără persoane ocupate
Sărăcie și inegalitate	Polarizare (raport între chintile, 5 și 1); sărăcie relativă (anuală și persistentă)	Sărăcie relativă (prag de 40%, 50%, 60% și 70% din venitul median, față de un prag ancorat în timp, sărăcie persistentă), nivelul pragului de sărăcie relativă, inegalitate (Gini), polarizare (raport între chintile, 5 și 1, și raport între decile, 10 și 1), valoarea pragului de sărăcie relativă, distanța (medie și mediană) a săracilor relativ față de pragul sărăciei	Sărăcie relativă (prag de 40%, 50%, 60% și 70% din venitul median, față de un prag ancorat în timp, sărăcie persistentă, înainte de transferurile sociale), inegalitate (Gini), polarizare (raport între chintile, 5 și 1), distanța (mediană) a săracilor relativ față de pragul sărăciei

Educație	Participare la educația permanentă, abandon timpuriu al școlii	Abandon timpuriu al școlii, adulți care au absolvit cel mult gimnaziul	Abandon timpuriu al școlii, adulți care au absolvit cel mult învățământul primar
Sănătate		Deces timpuriu, aprecierea stării de sănătate, persoane care nu beneficiază de tratament medical din motive financiare	Speranța de viață, raportul dintre numărul persoanelor din chintila inferioară și cea superioară care își apreciază starea de sănătate ca fiind rea sau foarte rea
Locuire		Lipsa dotărilor, probleme de calitate a locuinței, supraaglomerare, întârzieri în plata întreținerii sau a ipotecii	

Surse : EUROSTAT ; Atkinson *et al.* (2002)

**Tabelul 4.** Dimensiuni, subdimensiuni și caracteristici surprinse prin indicatorii de incluziune socială specifici pentru România

Dimensiune	Subdimensiune	Indicatori de incluziune la nivel național Set 3 suplimentar seturilor 1 și 2 UE (Laeken)	Indicatori de incluziune socială la nivel județean
Resurse	Sărăcie și inegalitate – în funcție de cheltuielile de consum ale populației	Sărăcie și sărăcie severă (prag „absolut”), distanța medie a săracilor față de pragul sărăciei și cel al sărăciei severe, ponderea consumului alimentară și ponderea consumului de servicii în cheltuielile de consum, inegalitate (Gini), polarizare (ponderea în consum a decilelor 10 și 1 și raportul dintre decile), sărăcie la pragul de doi dolari PPC pe persoană pe zi	
	Transferuri sociale	Ponderea transferurilor sociale (cu și fără pensii) în veniturile totale, sărăcie și sărăcie severă înainte de transferuri sociale (cu și fără pensii), raportul pensiilor față de salariul mediu și între pensii, în funcție de tipul pensiei, pensia reală	
Piața muncii	Excluziunea de pe piața muncii	Statutul ocupațional al populației, rata de activitate, rata de ocupare	Șomaj înregistrat și Șomaj înregistrat de lungă durată
	Excluziunea persoanelor ocupate	Câștig salarial real, persoane cu câștiguri salariale sub sau la nivelul salariului minim, populație ocupată în agricultură, persoane care ocupă un loc de muncă inferior pregătirii profesionale	
Educație	Participarea la educație	Cuprindere în învățământ (total, obligatoriu și pe fiecare nivel), tranziția în ciclul postliceal/superior	Cuprindere în învățământul primar, gimnazial, liceal vocațional, copii necuprinși (7-14 ani), abandonului școlar în învățământul gimnazial
	Capital educațional	Abandon școlar la sfârșitul anului (învățământ obligatoriu, pe niveluri) și ultimul nivel de educație absolvit pe diferite grupuri de vârstă	

Locuire	Calitatea locuinței	Persoane care trăiesc în locuințe construite din materiale inadecvate, persoane care locuiesc în condiții improprii	Persoane fără adăpost, populație cu acces la electricitate, la apă potabilă în sistem centralizat
	Utilități	Persoane din locuințe încălzite neadecvat, fără acces la apă potabilă, fără acces la apă caldă, fără baie sau duș	
	Acces la locuință și costul locuirii	Întârzieri la plata întreținerii și a energiei electrice și persoane fără adăpost	
	Dotare	Lipsa frigiderului, a telefonului, a accesului la Internet	
	Supraaglomerare	Persoane care trăiesc în locuințe supraaglomerate	
Sănătate	Drept și acces la servicii de sănătate	Nașteri asistate de personal calificat, persoane care au nevoie de asistență medicală din partea unui medic specialist sau a unui stomatolog și nu pot beneficia de ea din cauza lipsei resurselor financiare	Incidența TBC, mortalitate infantilă, natalitate precoce, ponderea persoanelor asigurate, persoane care trăiesc în localități fără servicii sanitare elementare
	Mortalitate și morbiditate	Incidența TBC și a hepatitei și mortalitate infantilă	
	Viață sănătoasă	Natalitate precoce	
Ordine publică		Criminalitate și criminalitate juvenilă, infraționalitate	
Servicii de asistență socială			Servicii sociale înființate, ponderea specialiștilor în total resurse umane
Copii/Tineri în situații de risc			Copii din familii beneficiare de ajutor social, copii abandonți la naștere în unități sanitare, copii instituționalizați, tineri postinstituționalizați care beneficiază de locuință și/sau loc de muncă, condamnări la copii
Persoane cu handicap			Beneficiari de servicii nonrezidențiale/rezidențiale, persoane cu handicap integrate pe piața muncii, clădiri, drumuri și mijloace de transport cu accesibilități

Surse : Briciu, Grigoraș (2004) ; Apostol *et al.* (2004)

Comparația între indicatorii la nivel european, național și județean ilustrează câteva idei importante :

- setul de indicatori de incluziune nu oferă o imagine globală a societății pe toate dimensiunile (economică, socială, de mediu etc.), ci acoperă în special dimensiunea socială ;
- seturile de indicatori de incluziune specifici la nivel național și județean propun dimensiuni suplimentare față de setul la nivel european ;

- în timp ce dimensiunile ocupării și resurselor (sărăciei și inegalității) sunt suprareprezentate la nivel european, la nivel național există un echilibru mai ridicat între dimensiuni ;
- numărul de indicatori la nivel național și județean este mai ridicat comparativ cu nivelul european, ca urmare a nevoii de informare pentru o varietate mai largă de politici ;
- există un decalaj important între datele disponibile la nivel național (și pentru comparațiile internaționale) și cele disponibile la nivel județean ; sursele de date administrative nu oferă informații suficiente și relevante pentru obiectivele specifice ale măsurării, în acest caz pentru surprinderea excluziunii sociale ;
- la toate nivelurile sunt utilizați aproape exclusiv (la nivel european) sau în totalitate (la nivel național și județean) indicatori obiectivi, în timp ce dimensiunea subiectivă nu este reprezentată.

## Dileme ale măsurării dezvoltării sociale

Perspectiva asupra dezvoltării s-a lărgit treptat : dezvoltare economică, socială, umană, durabilă. Comprehensivitatea câștigată nu are doar consecințe pozitive, multiplicarea dimensiunilor însemnând și o *scădere a unității conceptului* : nu este, de exemplu, clar în ce măsură este posibilă o îmbunătățire simultană pe toate dimensiunile, dacă dezvoltarea economică favorizează sau inhibă eforturile de îmbunătățire a calității mediului, dacă dezvoltarea socială o condiționează pe cea economică ș.a.m.d.

Acest risc este dublat de *normativitatea excesivă*. În acest capitol, indicatorii dezvoltării sociale sunt comentați dintr-o perspectivă normativă, iar rolul măsurării este definit în funcție de scopurile fixate în cadrul unui proces de dezvoltare. Există însă un decalaj între generozitatea scopurilor și posibilitățile limitate de măsurare : în cazul indicelui dezvoltării umane, de exemplu, ideea centrală de „lărgire a sferei de oportunități individuale” este reflectată insuficient de indicatorii selectați. Una dintre explicații ar putea fi faptul că măsurarea dezvoltării sociale se realizează pe baza datelor deja disponibile, și nu colectate în alte scop.

Orientarea generalizată către măsurarea rezultatelor acțiunilor generează o presiune puternică pentru adecvarea mijloacelor, pentru planificarea atentă a programelor, pentru asumarea responsabilității proiectelor de dezvoltare. Totuși, măsurarea nu trebuie confundată cu scopul acțiunii. *Caracterul radical inovativ al unor soluții poate fi afectat de cerința elaborării unor strategii în funcție de standardele măsurării*, dacă mijloacele de implementare nu sunt încă instituționalizate sau nu există încă sisteme adecvate de măsurare.

*Măsurile compozite ale dezvoltării au anumite dezavantaje metodologice*, amintite pe parcurs, dar oferă avantajul simplității utilizării în scopuri practice. Opțiunea de elaborare a unor seturi pe mai multe dimensiuni se confruntă, la rândul său, cu anumite riscuri, cum ar fi „impresia generală că *dimensiunile măsurate în cadrul unor sisteme de indicatori nu sunt corelate*” (Lindenberg, 2002, p. 303).

În același timp, *există dimensiuni ale calității vieții care sunt doar sporadic abordate* de sistemele de măsurare a dezvoltării, cum ar gradul de democratizare a societății, gradul de participare : „Capitalismul promovat de agențiile internaționale precum FMI sau BM definesc dezvoltarea mai mult ca un proces de producție. Ca rezultat, măsurile se concentrează pe două seturi de date : variabile de sistem (populație, PIB, cheltuieli publice) și variabile agregate bazate pe date la nivel individual (școlarizare, speranță de viață, ocupare), fără indicatori referitori la cultură, sistem politic și alte aspecte care rămân neacoperite” (Blakemore, 2005, p. 432).

Există o serie de probleme legate de modul în care este organizat sistemul statistic, dintre care a fost amintit faptul că datele dezagregate la nivel teritorial sunt insuficiente și

se confruntă cu probleme de validitate, dar se adaugă și alte deficiențe, cum ar fi faptul că datele existente sunt greu accesibile sau că sistemele statistice sunt prea puțin flexibile la nevoile de informare ale sistemului administrativ.

Deși la nivel principial accentul este pus pe indicatorii care înregistrează caracteristici la nivel individual, *multe dintre măsurile dezvoltării se referă încă la caracteristici globale ale sistemelor*, greu de interpretat din perspectiva consecințelor asupra condițiilor de viață la nivel individual. „Dezvoltarea e *produsă* prin creștere economică, productivitate, piața liberă, investiții în educație, servicii de sănătate, reformă legislativă, însă este *consumată* la nivel individual, accentul căzând pe bunăstarea individuală, calitatea vieții și participarea comunitară, aspecte mai greu abordate prin măsuri numerice.” (Blakemore, 2005, p. 432)

Dezbaterea pe tema dezvoltării a fost în ultimele decenii alimentată de proiectele de cercetare și schemele de dezvoltare propuse de organizațiile internaționale. Autorii *Enciclopediei dezvoltării sociale* consideră că „indicatorii dezvoltării au fost folosiți în principal pentru orientarea activității și suportului oferit de organizațiile internaționale și de alți donori și, *uneori*, pentru elaborarea unor strategii și politici naționale în țările în curs de dezvoltare” (Blakemore, 2005, p. 340). Consecința pozitivă a promovării acestei practici este însă de așteptat să fie adoptarea din ce în ce mai evidentă a concepției guvernării orientate spre dezvoltare și spre măsurarea acesteia și de către statele cu deficite de dezvoltare.

Utilizarea unor sisteme diferite de indicatori de către aceeași agenție (indicele dezvoltării umane și indicatorii de dezvoltare a mileniului de către sistemul ONU) sau de agenții diferite, care se suprapun în aria lor de intervenție, poate conduce la *informații complementare, dar și redundante sau contradictorii*, la o inflație a indicatorilor, consensul existând doar la nivelul adoptării unor principii și drepturi general umane. Spre exemplu, este neclară relația dintre concepția explicită cu privire la dezvoltarea socială promovată de Sistemul ONU sau Banca Mondială și concepția europeană cu privire la Europa socială sau modelul social european, perspectiva coeziunii și incluziunii sociale, cu implicații asupra conceptului de *dezvoltare socială*.

Pentru unele sisteme de indicatori, este de remarcat *orientarea excesiv instrumentalistă, fără o teorie care să îi fundamenteze, preocuparea fiind doar de a colecta datele disponibile*. Spre exemplu, sistemul de indicatori de incluziune socială este elaborat fără a oferi o definiție a excluziunii sociale. Specialiștii sunt orientați de obiectivul pragmatic de a elabora sisteme de indicatori care să constituie o contrapondere „obiectivă” la strategiile și programele decidenților politici. Orientarea instrumentalistă este criticată de cercetătorii cu o orientare mai teoretică, un exemplu fiind argumentația lui Sen cu privire la necesitatea de lărgire a perspectivei capitalului uman înțeles exclusiv ca mijloc de reușită pe piața muncii și de creștere a veniturilor, cu o perspectivă a capabilităților umane înțelese ca scop al dezvoltării și factor al schimbării sociale (1997, p. 1960).

Evoluția modului în care a fost gândită dezvoltarea socială este strâns legată de evoluția instrumentelor de măsurare, dar principiul metodologic al unității dintre teoretic și empiric e uneori înlocuit de un proces circular de tipul : dezvoltarea socială înseamnă ceea ce se măsoară prin indicatorii selectați. Diferitele sisteme de indicatori sociali se bazează pe o viziune mai mult implicită asupra dezvoltării, fără a oferi definiții clare ale conceptului. *Există puține încercări de a construi teorii explicative de rang mediu* în termenii lui Merton, cele mai multe dintre cele existente fiind subsumate altor paradigme – calitatea vieții, capital social sau uman, direcții conexe de cercetare –, și nu dezvoltării sociale propriu-zise.

## Bibliografie

- Apostol, Mirela ; Arpinte, Daniel ; Pescaru, Daniela ; Pâslaru, Emil ; Popescu, Raluca ; Tompea, Anca, 2004, *Sistem de indicatori de incluziune socială la nivel județean*, CASPIS.
- Atkinson, Tony ; Cantillon, Bea ; Marlier, Eric ; Nolan, Brian, 2002, *Social Indicators : The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- Bădescu, Ilie ; Baltasiu, Radu ; Dungaciu, Dan, 1996, *Istoria sociologiei. Teorii contemporane*, Editura Eminescu, București.
- Bigman, D. ; Deichmann, U., 2000, „Geographical Targeting : A Review of Methods and Approaches”, în D. Bigman, D. Fofack (coord.), *Geographical Targeting for Poverty Alleviation : Methodology and Application*, WB, Washington, DC.
- Blakemore, Michael, 2005a, „Indicators of Development”, în Tim Forsyth (coord.), *Encyclopedia of International Development*, Routledge, Londra.
- Blakemore, Michael, 2005b, „Measuring development” în Tim Forsyth (coord.), *Encyclopedia of International Development*, Routledge, Londra.
- Briciu, Cosmin ; Grigoraș, Vlad, 2004, *Sistem de monitorizare a incluziunii sociale la nivel național*, CASPIS.
- Brown, Marilyn, 1980, „Do Central Cities and Suburbs Have Similar Dimensions of Need?”, *Professional Geographer*, nr. 32 (4), pp. 400-411.
- Chircă, Constantin ; Teșliuc, Emil (coord.), 1999, *From Rural Poverty to Rural Development*, World Bank, National Commission for Statistics.
- De la Porte, Caroline, 2002, „The soft open method of co-ordination in social protection”, *European Trade Union Yearbook 2002*, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- Guvernul României ; Sistemul ONU în România, 2004, *Raport asupra Obiectivelor de Dezvoltare a Mileniului*.
- Harris, J.M., 2000, *Basic principles of sustainable development*, Global Development and Environment Institute, working paper 00-04.
- Holmberg, J. (coord.), 1992, *Making Development Sustainable*, capitolul 1, Island Press, Washington, DC.
- Ianoși, Ion, 2000, „Ariile profund dezavantajate din Romania. Considerații preliminare”, *Terra*, 1-2.
- Johnson, Gail, 2004, *Introduction to Monitoring and Evaluation*, World Bank Institute.
- Lindenberg, Marc, 2002, „Measuring Household Livelihood Security at the Family and Community Level in the Developing World”, *World Development*, vol. 30, nr. 2, Elsevier Science Ltd.
- May, R. ; Rex, K. ; Bellini, L. ; Sadullah, S. ; Nishi, E. ; James, F. ; Mathangani, A., 2000, „UN Habitat Indicators Database : Evaluation as a Source of the Status of Urban Development Problems and Programs”, *Cities*, vol. 17, nr. 3, pp. 237-244.
- Mărginean, Ioan, 1979, *Probleme epistemologice și metodologice ale măsurării fenomenelor sociale* – teză de doctorat.
- Mărginean, Ioan, 1982, *Măsurarea în sociologie*, Editura Științifică și Enciclopedică, București.
- Mărginean, Ioan, 2002, „Semnificația cercetărilor de calitate a vieții”, în I. Mărginean, A. Bălașa (coord.), *Calitatea vieții în România*, Editura Expert, București.
- Mățăuan, Gabriel, 1999, *Evaluarea programelor sociale*, Editura Expert, București.
- Midgley, James, 1995, *Social Development : The Developmental Perspective in Social Welfare*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Miller, D., 1991, *Handbook of Research Design and Social Measurement*, ediția a V-a, Sage Publications, Newbury Park.
- Molnar, Maria, 1999, *Sărăcie și protecție socială*, Editura Fundației România de Măine, București.



- Morris David, 1996, *Light in the Tunnel : The Changing Condition of the World's Poor*, [http://www.brown.edu/Administration/News\\_Bureau/Op-Eds/Morris.html](http://www.brown.edu/Administration/News_Bureau/Op-Eds/Morris.html).
- PNUD, 1995-2005, *Raportul național al dezvoltării umane, România*.
- Pop, Lucian ; Sandu, Dumitru ; Panduru, Filofteia ; Virdol, Amalia ; Grigoraș, Vlad ; Duma, Viorela ; Virdol, Daniel, 2004, *Harta sărăciei în România*, CASPIS.
- Prennushi, G. ; Rubio, G. ; Subbarao, K., 2001, „Monitoring and evaluation”, în Jeni Klugman (coord.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, vol 1A : *Core techniques and Cross-cutting Issues*, World Bank.
- Raulings, Laura ; Sherburne-Benz, Lynn ; Van Domelen, Julie, 2004, *Evaluating Social Funds : A Cross-Country Analysis of Community Investments*, IBRD, World Bank.
- Sandu, Dumitru, 1999, *Spațiul social al tranziției*, Editura Polirom, Iași.
- Sen, Amartya, 1993, „Capability and Well-Being”, în Martha Nussbaum, Amartya Sen (coord.), *The Quality of Life*, WIDER, Clarendon Press, Oxford.
- Sen, Amartya, 1997, „Human Capital and Human Capability”, *World Development*, nr. 12.
- Smith, D.M., 1973, *The Geography of Social Well-Being in the United States : An Introduction to Territorial Social Indicators*, McGraw-Hill, New York.
- The Johannesburg Summit, 2002, Comunicat de presă, <http://www.un.org/events/wssd/pressreleases/finalrelease.pdf>.
- Thieme, Günter, 1986, „Sozialindikatoren in der geographie”, *Erdkunde*, nr. 4.
- UNFPA, 2004, *Program Manager's Planning Monitoring & Evaluation Toolkit*.
- United Nations, 1989, *Handbook in Social Indicators*, New York.
- UNRISD, 2000, *Visible Hands : Taking Responsibility for Social Development*, Geneva 2000 : The Next Step in Social Development.
- Vogel, Joachim, 1997, „The Future Direction of Social Indicator Research”, *Social Indicator Research*, vol. 42, nr. 2.
- Voicu, Bogdan, 2002, „Dezvoltare socială”, în Luana Pop (coord.), *Dicționar de politici sociale*, Editura Expert, București.
- Wallerstein, Immanuel, 1996, „National development and the World System at the end of the Cold War”, în Alex Inkeles, Masamichi Sasaki (coord.), *Comparing Nations and Cultures : Readings in a Cross-Disciplinary Perspective*, Prentice Hall, Englewood Cliff, New Jersey.
- World Bank, 1998, *Social Development Update : Making Development More Inclusive and Effective*, Paper no. 27, Social Development Department, WB, Washington, DC.
- World Bank, 2000a, *The Quality of Growth*, Oxford University Press, Washington, DC.
- World Bank, 2000b, *World Development Report*, Oxford University Press, New York.
- World Bank, 2004, *Evaluating Social Funds : A Cross-Country Analysis of Community Investments*.
- World Bank ; UNICEF, 2004, *Monitoring and Evaluation Toolkit*.
- World Summit for Social Development, 1995, Working paper, Copenhaga.
- Zamfir, Cătălin, 1976, „Indicatorii sociali de stare și indicatorii sociali de satisfacție”, *Viitorul social*, nr. 3.
- Zamfir, Cătălin, 1977, *Strategii ale dezvoltării sociale*, Editura Politică, București.
- Zamfir, Cătălin, 1984, *Indicatorii și surse de variație a calității vieții*, Editura Politică, București.



# Indici compoziți de dezvoltare socială

Sergiu Bălțătescu

## Introducere

Această lucrare se referă la construcția unor valori care să reprezinte, într-un singur număr, gradul de dezvoltare socială a unui grup social (națiune, regiune etc.). Trebuie spus de la bun început că problema nu este simplă. „Poți cuprinde problematica dezvoltării într-un set de indicatori sau, încă mai mult, într-o singură număr?”, rezumă într-o frază controversa Paul Streeten, unul dintre autorii Indicelui Dezvoltării Umane. Într-adevăr, specialiștii nu au ajuns la un consens în ce privește nevoia ca indicatorii sociali să poată fi reuniți într-un index (Hagerty *et al.*, 2001). O opinie elegantă prin concizia ei este exprimată chiar de Paul Streeten: „Acești indecși sunt folositori pentru a concentra atenția și a simplifica problema. Ei prezintă o considerabilă atracție pentru politicieni. Au un impact mai puternic asupra minții, atrag cu mai mare forță atenția publicului decât o lungă listă de indicatori, combinați cu o discuție calitativă. Dar cel mai important argument în favoarea lor este că arată inadecvarea altor indecși, precum PIB, și contribuie la o terapie musculară intelectuală care ne permite să ne ferim de crampe analitice” (1995, p. 28).

Într-adevăr, toate măsurile alternative ale dezvoltării, indiferent dacă țintesc aspecte politice, sociale, de mediu ș.a.m.d., pornesc de la conștientizarea limitelor măsurilor economice și în special a Produsului Intern Brut (PIB). Proiectat în timpul celui de-al doilea război mondial, pentru evaluarea strategică și militară, ca și a performanței economice după Marea Depresiune, indicatorul și-a dovedit utilitatea pentru aceste scopuri imediate. Totuși, după cum recunoaște Gondwe (1992), economiștii au persistat prea multă vreme în „obsesia” lor pentru PIB ca măsură a dezvoltării. După cum o dovedesc și studiile reunite în Raportul de la Caracas (1990), depășirea indicatorilor economici reprezintă o țintă pentru mulți dintre cei care au propus măsuri alternative. „Preocupările pentru inegalitate, degradarea mediului înconjurător, prăbușirea structurii sociale și investițiile în generația viitoare și infrastructură au condus la o puternică insatisfacție în ce privește Produsul Intern Brut ca scop unilateral.” (Greenwood, 2004, p. 334)

## Dezvoltare socială, dezvoltare durabilă, dezvoltare umană, calitatea vieții

Nici sintagma *dezvoltare socială* nu este lipsită de ambiguități. Barnett (1988) ne atrage atenția că dezvoltarea va însemna, inevitabil, lucruri diferite pentru grupuri diferite, iar ceea ce stă în puterile sociologului este să arunce o lumină asupra terenului unde aceste grupuri se luptă pentru a-și impune propriile idei. O încercare de clarificare este, desigur, bine-venită.

Una dintre cele mai elaborate definiții ale dezvoltării îi poate fi atribuită lui David Simon : „Dezvoltarea constituie un proces divers, cu multe fațete, de schimbare predominant pozitivă în calitatea vieții indivizilor și societăților atât în domeniul material, cât și în cel nonmaterial” (*apud* Morse, 2004). Deducem de aici că dezvoltarea este un preambul al îmbunătățirii calității vieții și că ea cuprinde, ca și aceasta, atât elemente materiale, precum infrastructura, calitatea locuirii și nivelul de trai în general, cât și elemente spirituale precum educația și libertatea de exprimare și de manifestare culturală. Poate aceste lucruri nu au fost mai bine sintetizate decât în noțiunea de *dezvoltare umană*, introdusă de economistul Amartya Sen, laureat al premiului Nobel pentru economie, în strânsă legătură cu conceptul său de *capabilitate*. Mahub un Haq, economist pakistanez, a elaborat acest concept încorporându-l în construcția Indicelui Dezvoltării Umane (IDU), al cărui părinte a fost. „Dezvoltarea umană” spune el, „poate fi deci definită ca un proces de lărgire a capacității de opțiune a oamenilor. Alegerile pot fi în diverse domenii : libertatea politică și participarea în viața comunității, a fi educat și a avea libertate de exprimare, a supraviețui și a duce o viață sănătoasă sau a se bucura de un standard de viață decent” (UNDP, România, 2005).

Cu greu putem separa preocupările pentru dezvoltarea socială/dezvoltarea umană de preocupările pentru dezvoltarea durabilă și calitatea vieții. Totuși, conceptele sunt diferite. Dezvoltarea durabilă este o condiție pentru deplina dezvoltare socială/umană a generațiilor viitoare, în vreme ce calitatea vieții/bunăstarea umană este scopul tuturor acestor procese de dezvoltare. Desigur, această distincție nu este totdeauna recunoscută când vine vorba de măsurare : adesea indicatorii dezvoltării umane sau ai dezvoltării durabile, ca și alți indicatori sociali, sunt prezentați laolaltă cu indicii calității vieții (Hagerty *et al.*, 2001). La rândul lor, indicatorii de dezvoltare socială includ măsuri de calitate a vieții și dezvoltare durabilă, iar mulți autori consideră că trebuie să fie orientați asupra rezultatelor, nu a intrărilor în sistemul social (Barnett, 1988).

## **Criterii pentru elaborarea indicilor compoziți de dezvoltare**

Tematica indicilor compoziți de dezvoltare se subsumează preocupării mai largi pentru dezvoltarea și testarea indicatorilor sociali. Începută cu studiile lui Bauer (Bauer, American Academy of Arts and Sciences, 1966), aceasta vizează lărgirea cadrului de evaluare a progresului societăților prin includerea unor variabile noneconomice (Land, 1983 ; Mărginean, 2002 ; Zamfir, 2002). Privită din această perspectivă, apariția Indicelui Dezvoltării Umane, de exemplu, este o importantă realizare citată în toate lucrările de sinteză asupra indicatorilor sociali. Motivul apariției lui, se recunoaște deschis, este de a constitui o contrapondere la dominanța indicatorilor economici în rapoartele de dezvoltare ale Băncii Mondiale (Morse, 2004). Astfel fiind pusă problema, cerințele pentru indici compoziți sunt, în mare, aceleași cu cele pentru indicatorii sociali în general. Există însă și elemente specifice. Morse (2004) enumeră câteva. Indicii trebuie să fie :

- *specifici*, adică legați în mod clar de rezultatele căutate ;
- *măsurabili*, adică să fie parametrice ori sub formă de ranguri ;
- *utilizabili* pentru ghidarea politicilor sociale ;
- *senzitivi*, adică să se schimbe atunci când o fac și condițiile sociale.
- *disponibili* – colectarea datelor pentru construirea indicatorului trebuie să fie o sarcină relativ simplă, chiar atunci când nu sunt public disponibili ;
- *eficienți* din punctul de vedere al costului.

Comentând aceste criterii, autorul adaugă că eficiența din punctul de vedere al costului nu trebuie să impiezeze asupra rezultatelor dorite prin măsurare (nu putem alege indici ieftini, dar care nu măsoară ceea ce dorim) și pune în gardă în privința posibilității falsificării datelor prin utilizarea lor incorectă, atât în presă, cât și în pseudoanalizele cercetătorilor. El citează ca exemplu utilizările incorecte ale IDU, prea adesea identificat cu măsuri ale calității globale a societăților și citat în contextul comparațiilor între vecini și rivali, ca, de exemplu, India și Pakistan. (Asupra unor exemple similare de folosire necorespunzătoare a statisticilor atrage atenția și Best, 2004.) De asemenea, el argumentează că indicatorul nu trebuie să fie „dictat de datele disponibile”: acolo unde se consideră necesară colectarea unor date statistice sau de anchetă, ea trebuie realizată.

Sunt de urmărit și indicațiile a doi importanți autori de indici originali de dezvoltare, Richard Estes și M.D. Morris. Astfel, Estes (2005) adaugă următoarele condiții generale pentru construcția indicilor :

- să fie reprezentativi pentru populația și fenomenul cercetate ;
- să reflecte perioada de timp care-l interesează pe cercetător ;
- să poată fi agregați sau dezagregați la diferite niveluri de analiză (pe ani, subgrupuri sociale etc.) ;
- să poată fi ușor interpretați, mai ales când vor fi folosiți de practicanții comunitari ;
- să existe un acord clar și mutual asupra definițiilor acestora.

Legat de ultima cerință, necesitatea ca indicatorii să aibă o interpretare clară și normativă, adică să fie recunoscută ca semnificativă și să pară rezonabilă celor care îi folosesc, este accentuată de Tony Atkinson, autorul indicatorilor de excluziune socială la nivel european (Panduru *et al.*, 2004).

Morris, la rândul lui, atrage atenția asupra problemei diversității societăților pe care acești indici își propun să le compare. Din această cerință, el formulează alte criterii pentru astfel de măsuri sociale :

- nu trebuie să presupună că „dezvoltarea” are aceeași valoare în toate societățile ;
- trebuie să măsoare mai degrabă *output*-uri (cât pot oamenii să citească și să scrie) decât *input*-uri (cât s-a cheltuit pe educație) ;
- trebuie să reflecte distribuția beneficiilor sociale. De aceea, nu trebuie să folosească valori medii care pot deghiza importante distribuții inegale ale beneficiilor ;
- trebuie să permită comparația atât între țări, cât și între regiuni (Barnett, 1988).

O cercetare cuprinzătoare asupra indicatorilor sociali folosiți pentru a ghida politicile naționale a fost publicată recent în revista *Social Indicators Research*, ea fiind rezultatul unui consens al specialiștilor din domeniu (Hagerty *et al.*, 2001). Alături de mai sus citatele condiții, în acest document de sinteză teoretică se mai cere ca :

- indexul să fie bazat pe o teorie bine întemeiată, adică testată empiric ;
- domeniile trebuie să cuprindă totalitatea experienței umane, adică să nu se refere numai la părți ale acesteia ;
- domeniile trebuie să aibă nu numai contribuții pozitive, ci și potențial negative sau neutre la construct.

O recomandare din sus-amintitul raport merită discutată. Fiecare domeniu, se spune aici, trebuie să aibă potențialul de a fi măsurat atât în dimensiunile obiective, cât și subiective. Această indicație corespunde unei lungi tradiții în mișcarea indicatorilor sociali – de a oferi indicatorilor obiectivi o contrapondere subiectivă, care poate completa informațiile insuficiente. În ceea ce-i privește pe cercetătorii dezvoltării sociale, ei se opun, în majoritate, folosirii indicatorilor subiectivi. „Fericirea trăită de indivizi nu poate fi scopul sau domeniul dezvoltării umane”, spune Paul Streeten, care-și argumentează foarte plastic punctul de vedere :

Nu numai pentru că fericirea nu poate fi furnizată de guvern – oamenii pot fi groaznic de săraci și totuși mulțumiți. Anita Brookner, în unul dintre romanele ei, povestește despre o femeie atât de modestă, încât nici nu presupune că este nefericită. Iar Susan Minot, în romanul ei *Foly*, scrie : „Nu numai că nu se gândește să facă ea însăși anumite alegeri, ci nu are deloc conștiința de avea dorința de a face”. Femeile indiene raportează mult mai rar că sunt bolnave decât bărbații (1995, p. 26).

Veenhoven respinge obiecțiile ridicate împotriva folosirii indicatorilor subiectivi în domeniul dezvoltării, argumentând că, din cauza subiectivității construirii indicilor și a problemelor legate de disponibilitatea datelor, o măsură subiectivă a progresului social este mai indicată decât una obiectivă. Aceasta pentru că, în multe privințe, indicatorii subiectivi au o putere de cuprindere mai mare decât cei obiectivi și au avantajul de a putea spune foarte mult despre nevoile, dorințele și preferințele oamenilor (Veenhoven, 2002, 2004).

Într-o analiză recentă, Booyesen (2002) adaugă că, atunci când clasificăm și evaluăm indicatorii dezvoltării, trebuie să ne referim, printre altele, la următoarele întrebări :

- *conținut* : ce aspecte sau fațete ale dezvoltării măsoară indicatorul ?
- *focus* : indicatorul măsoară dezvoltarea în termeni de *input*-uri (mijloace) sau *output*-uri (rezultate) ?
- *aplicarea comparativă* : indicatorul compară nivelul de dezvoltare în spațiu (transversal) și timp (longitudinal) într-un mod absolut sau relativ ?
- *flexibilitate* : cât de flexibil este indicatorul pentru a permite schimbări în conținut, scop, metodă și aplicații comparative ?

Din punct de vedere mai tehnic, evaluarea indicilor compoziți cuprinde rezolvarea problemelor *validității* și *fidelității*. În primul caz, este crucial ca indicatorul/componenta sa să măsoare ceea ce-și propune să măsoare. Se presupune aici că nu au fost lăsate pe dinafară elemente care să inducă erori sistematice în măsurare. În al doilea caz, este necesar ca indicii să respecte cerințele de agregare a indicatorilor, ca și comportamentul lor la teste succesive. De aceea, la evaluarea acestor indecși trebuie urmărite cu atenție :

- selecția variabilelor ;
- scalarea lor ;
- ponderarea și agregarea componentelor indicilor ;
- modalitatea specifică de validare (Booyesen, 2002).

Numai în cazul Indicelui Dezvoltării Umane, fiecare dintre aceste patru opțiuni a devenit obiectul a numeroase critici, modificări, atacuri și retractări (Booyesen, 2002 ; Chowdhury, 1991 ; Ivanova, Arcelus, Srinivasan, 1999 ; Lind, 2004 ; Lind, 1992 ; McGillivray, Noorbakhsh, 2004 ; Morse, 2004 ; Raworth, Stewart, 2005).

O cerință prevăzută expres la elaborarea indicelui olandez de dezvoltare este aceea ca măsurarea să se facă la nivel individual pentru ca dezvoltarea să poată fi evaluată la nivel național pentru grupuri specifice (Boelhouwer, Stoop, 1999). Mulți indici de dezvoltare nu respectă însă această condiție.

În sfârșit, cercetătorii se împart în două tabere când este vorba despre cerința ca indicatorii componenți să fie agregați într-un singur indice. Documentul comun al specialiștilor incluși în International Society for Quality of Life Research (ISQOLS) recunoaște că nu s-a ajuns în această privință la un consens (Hagerty *et al.*, 2001). Numeroase organizații care au elaborat indicatori de dezvoltare își manifestă în mod deschis reticența în această privință. Un exemplu îl reprezintă Calvert Group, care a elaborat împreună cu futuristul Robert Henderson un set de indici de dezvoltare socială cu o oarecare influență (Henderson, Lickerman, Flynn, Calvert Group, 2000). Nici alte abordări exemplare în domeniu nu elaborează indici compoziți, ca, de pildă, inițiativa guvernamentală britanică

*Indicators of Sustainable Development* (Great Britain, Office of Science and Technology, 1999). Nici indicatorii de excluziune socială propuși de Uniunea Europeană nu sunt sintetizați într-un index. Evident, doar sistemele de indicatori care respectă această cerință au putut primi întreaga atenție în prezentarea de față.

## Exemple de indici compoziți de dezvoltare

Desigur că oricare dintre cerințele sau aspectele citate mai sus poate constitui un criteriu de clasificare pentru indici compoziți de dezvoltare. În cele ce urmează, ne vom mărgini însă la a prezenta unii dintre cei mai semnificativi indici de dezvoltare grupați după o simplă clasificare, în funcție de caracterul lor local, național, regional sau global.

În ceea ce privește indicatorii locali, ultimii ani au cunoscut un reviriment al practicilor comunitare de elaborare a rapoartelor sociale, cele mai cunoscute fiind cercetările de dezvoltare și calitate a vieții întreprinse de diferite comunități: *Quality of Life for the Grand Traverse Region* (Michigan, SUA), *Critical Trends Report* (Illinois, SUA), *Sustainable Racine* (Wisconsin, SUA), *Social Outcomes for Our Community* (Minneapolis și St. Paul, Minnesota, SUA), *Social Health Index* (Edmonton, Canada – Estes, 2005). Voi exemplifica cu ultimul dintre aceștia. Elaborat în 1989, el cuprinde 15 indicatori, pentru care există date începând cu 1980:

- speranța de viață;
- morți premature;
- copii cu greutate redusă la naștere;
- rata sarcinilor la adolescente;
- rata sinuciderilor;
- apeluri pentru sprijin în caz de crize (violență familială, agresiuni sexuale, abuzuri asupra copiilor etc.);
- incidența bolilor cu transmitere sexuală;
- cazuri procesate de ajutor social pentru copii;
- numărul de ajutoare în hrană distribuite;
- procentajul familiilor care trăiesc sub pragul sărăciei;
- gospodării cu un singur părinte;
- rata falimentului personal;
- rata crimelor asupra proprietății;
- rata crimelor cu violență;
- cazuri raportate de violență conjugală (Edmonton Social Planning Council, 2002).

Este de remarcat aplecarea acestui index față de problemele sociale, mai ales cele abordabile de către instituțiile de asistență socială, precum falimentul personal, ajutorul social, violența conjugală, crizele personale, sarcina la adolescență. Este de remarcat că acești indecși nu conțin decât rareori măsuri economice, iar acest lucru nu e străin de faptul că sunt elaborați aproape numai de comunități bine dezvoltate din punct de vedere economic. Cel mai adesea, ei trădează influența puternică a agențiilor locale confruntate cu cazurile sociale. După cum remarcă și Greenwood (2004), numele acestor indicatori poate fi înșelător, putând ascunde adesea orientarea către dezvoltarea durabilă, calitatea vieții sau dezvoltarea socială. Într-o evaluare globală, Richard Estes subliniază că ei sunt inovatori și au un puternic caracter participativ, implicând un mare număr de oameni. „Acest tip de abordare promovează sentimentul comunității că evaluarea nevoilor, planificarea, desfășurarea și monitorizarea cercetării îi aparțin.” (Estes, 2005) Multe variabile noneconomice

și calitative sunt măsurate mai bine la nivel local, ca, de pildă, calitatea aerului și a apei, posibilitățile de recreere, problemele legate de siguranța publică, sentimentul apartenenței la comunitate, calitatea educației (Greenwood, 2004). Sharpe și Smith, la rândul lor, laudă ceea ce numesc „înțelegerea de la sursă” a nevoilor comunității (2005). Pe de altă parte, studiile realizate în cadrul programelor locale de construcție a indicatorilor au produs puține date și se concentrează asupra unui număr limitat de dimensiuni, alegerea lor fiind influențată și de interesele locale (Greenwood, 2004). În plus, construcția lor este de tip *bottom-up*, ceea ce le face greu comparabile (Sharpe, Smith, 2005).

O categorie aparte o reprezintă *indicatorii de nivel național*. Folosiți de cele mai multe ori pentru a evalua disparitățile dintre regiuni sau localități, se pliază pe datele deja existente la nivelul unei întregi țări, culese de institutele de statistică, pe care le agregă prin efortul comunității naționale de cercetători. Nu totdeauna ajung în publicațiile internaționale și nu totdeauna poartă vreun nume. Un exemplu este indexul folosit pentru evaluarea disparităților regionale în Ungaria (Quadrado, Heijman, Folmer, 2001), care folosește următorii indici :

- locuințe dotate cu instalație de apă (procentaj) ;
- locuințe dotate cu canalizare (procentaj) ;
- elevi în învățământul primar și secundar (la 10 000 de locuitori) ;
- număr de doctori (primari și pediatri) la 10 000 de locuitori ;
- paturi de spital la 10 000 de locuitori ;
- PIB (procentaj) ;
- rata șomajului (procent din forța de muncă) ;
- investiții în economia națională (pe cap de locuitor).

Acești indicatori sunt agregați printr-o procedură complexă într-un indice. Un indice al dezvoltării localităților rurale este realizat și în România, în cadrul unui cunoscut studiu realizat pentru FRDS (vezi, de pildă, Sandu, 1999).

Desigur că SUA, care au furnizat și cele mai multe abordări în domeniu, au constituit un laborator de testare pentru astfel de indici, propuși mai ales de organizații nonguvernamentale, începând cu *Measure of Economic Welfare (MEW)*, dezvoltat de doi economiști de la Universitatea din Yale în 1970, și continuând cu *Genuine Progress Indicator (GPI)*, elaborat de *think-tank-ul Redefining Progress*, considerat a fi una dintre abordările cu cea mai rapidă ascensiune (pentru o excelentă trecere în revistă, vezi Sharpe, Smith, 2005). Mult mediatizat a fost *Index of Social Health (ISH)*, introdus de Miringoff și colegii săi de la Universitatea din Fordham. El cuprinde 15 domenii, agregate într-o variabilă luând valori între 0 și 100 :

- mortalitate infantilă ;
- rata copiilor abuzați ;
- copii săraci (procentul celor sub 18 ani sub pragul sărăciei) ;
- rata de sinucideri între 15 și 19 ani ;
- abuzul de droguri între 12 și 17 ani ;
- abandonul școlar între 18 și 24 de ani ;
- rata șomajului ;
- rata sărăciei capului de familie ;
- procentajul populației SUA sub 65 de ani fără asigurări de sănătate ;
- procentajul șomerilor care nu primesc ajutor de șomaj ;
- procentajul populației SUA peste 65 de ani sub pragul sărăciei
- procentajul din venitul celor de 65 de ani cheltuit pe sănătate ;
- omucideri la 100 000 de locuitori ;
- accidente de circulație mortale cauzate de alcool ;



- proporția populației locuind sub nivelul de sărăcie care nu primește ajutoare alimentare ;
- diferența dintre veniturile medii ale celei mai bogate și ale celei mai sărace cincimi din familiile cu copii ;
- costul locuirii ca procent din venit pentru cei care cumpără prima oară o locuință (Miringoff, 1999).

Calculând acest index începând din anii '70, Miringoff constată un raport invers între dezvoltarea economică și dezvoltarea socială în Statele Unite, dezvoltările sale având un puternic impact în rândul publicului. Astfel, scorurile ISH au scăzut de la 77 în 1973 la 38 în 1993, pentru a se ridica doar până la 46 în 1997. La această variație predominant negativă au contribuit în special ratele sărăciei în creștere, ca și ratele criminalității și ale sinuciderilor (Miringoff, Miringoff, Opdjcke, 1996 ; Miringoff, Miringoff, 1995). Indecșii guvernamentali precum cel dezvoltat în 2004 și numit *Key National Indicators* (United States Government Accountability Office, 2004) reprezintă mai degrabă o excepție, întrucât de o perioadă bună de timp guvernul nord-american a abandonat proiectul unui raport social (Estes, 2005). În alte țări OECD, dezvoltarea unor indici a progresat de-a lungul timpului, multe guverne alocând fonduri pentru realizarea unor sisteme naționale de indicatori. Exemplară în acest sens este inițiativa guvernului britanic, care a condus la elaborarea, în 1999, a unui set de 127 de indicatori de dezvoltare socială, nereuniți însă într-un index (Great Britain, Office of Science and Technology, 1999). Seturi asemănătoare de indicatori au fost produse și în Suedia, Australia, Noua Zeelandă, Finlanda, Irlanda și Germania (Sharpe, Smith, 2005).

Marile regiuni politice și economice au elaborat sau sunt în procesul de elaborare a unor *indicatori regionali de dezvoltare*. În ceea ce privește Uniunea Europeană, Comitetul de Protecție Socială (SPC) a propus un set de zece indicatori primari și opt secundari de incluziune socială, aprobat la Summitul UE de la Laeken în 2001 (Atkinson, 2002). Indicatorii au fost traduși și în țara noastră, iar urmărirea lor, alături de setul de indicatori specific României, a fost fixat printr-o Hotărâre de Guvern în mai 2005 ca fiind unul dintre obiectivele Comisiei Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (Panduru *et al.*, 2004). O altă abordare la acest nivel este *European Structural Indicators*, elaborați ca răspuns la apelul Summitului de la Lisabona de a transforma Uniunea Europeană în „cea mai dinamică și mai competitivă economie bazată pe cunoaștere din lume, capabilă de o creștere economică sustenabilă cu locuri de muncă mai multe și mai bune și cu o mai mare coeziune socială” (Keuning, Verbruggen, 2003).

De un mare interes sunt însă *indicatorii globali ai dezvoltării sociale*. Procesul de elaborare a acestora început prin anii '60, când UNRISD (Institutul ONU de cercetare pentru dezvoltare socială cu sediul la Geneva) a dezvoltat trei indici diferiți: *Level of Living Index (LLI)*, *General Index of Development (GID* – McGranahan *et al.*, 1972) și *Socioeconomic Development Index (SID* – McGillivray și Noorbakhsh, 2004).

Printre primii indici propuși a fost și *Physical Quality of Life Index (PQLI)*, introdus de David Morris și colegii săi de la Overseas Development Council. El este calculat cu ajutorul mortalității infantile, a speranței de viață și a alfabetizării, în proporție egală, fiind exprimat pe o scală de la 0 la 100 (Morris, 1980). Autorul afirmă că a pornit această întreprindere de la conștientizarea că „PIB nu ia în considerare diferențele de preț și cele de distribuție a veniturilor. De asemenea, nu reușește să arunce lumină asupra a cât de eficient este cheltuit venitul”. Indexul său a fost însă criticat pentru faptul că ar cuprinde două măsuri legate de sănătate, ceea ce ar afecta caracterul său multidimensional (Booyesen, 2002) și ar produce colinearitate (Felipe, Resende, 1996). De asemenea, nu există vreo



justificare pentru ponderea egală acordată celor trei factori în index (Hicks, Streeten, 1979). În ciuda succesului raportat la data apariției, el este astăzi puțin folosit.

De un real succes s-a bucurat însă *Indicele Dezvoltării Umane* propus de ONU, care agregă trei categorii de indici :

- speranța de viață (indicator al condițiilor de viață și al sănătății) ;
- rata analfabetismului combinată cu includerea în învățământul primar, secundar și terțiar ;
- PIB real pe cap de locuitor.

Alegerea indicilor nu este întâmplătoare : ei sunt prezenți în multe liste de indicatori de dezvoltare, reflectând și opțiuni valorice (Lind, 2004). Modul de calculare a IDU a suferit modificări pentru a-i spori sensibilitatea. Aceste schimbări au fost realizate în urma unor îndelungi și complicate analize care, după cum arată Morse (2004), „deși (...) pot părea oarecum pendante și mecanice în natură, reprezintă, de fapt, ecoul unei dezbateri încărcate axiologic ce bate chiar în inima diversității de perspective referitoare la ceea ce se consideră a fi «dezvoltare». (...) Creatorii acestor indici au o mare putere și responsabilitate” (p. 84).

IDU ia valori între 0 și 1, țările fiind clasificate, în funcție de valoarea indicatorului, în :

- țări cu dezvoltare umană înaltă (peste 0,8) ;
- țări cu dezvoltare umană medie (între 0,5 și 0,79) ;
- țări cu dezvoltare umană scăzută (sub 0,5).

România se află aproape de partea de sus a pragului dezvoltării umane medii, cu valori ce au variat între 0,772 în 1990 și 0,792 în 2003. Totuși, majoritatea țărilor europene se clasează în prima categorie, iar scoruri inferioare României au numai Rusia, Bosnia și Herțegovina, Belarus, Albania și Ucraina (UNDP, 2005).

Din 1990, UNDP publică un raport global al dezvoltării umane și rapoarte naționale. Acestea cuprind, alături de prezentarea datelor IDU și a clasamentelor pe țară, discuții pe teme care se schimbă în fiecare an. De exemplu, tema ultimilor ani a rapoartelor dezvoltării umane pentru România a fost guvernarea locală (UNDP, România, 2005).

Modificările constante ale formulei de calcul (atât de agregare, cât și a indicatorilor compoziți) fac posibilitățile de comparație anuală mai degrabă scăzute. O serie de critici au fost aduse IDU (pentru o trecere în revistă, vezi Raworth, Stewart, 2005), unele dintre acestea fiind luate în considerare la modificările ulterioare (Johansson, 2004). Lind, de pildă (1992), consideră că indexul acordă o prea mare pondere *alfabetizării*, în ciuda faptului că măsura acestui concept nu este fidelă. El critică și faptul că IDU este prea sensibil la micile variații ale componentelor, ceea ce alterează diferențele de rang dintre țări (vezi și Booyesen, 2002). Chowdhury (1991) afirmă că robustețea indexului este, ca și în cazul *Physical Quality of Life Index*, afectată de alegerea arbitrară a ponderilor acordate celor trei dimensiuni. O altă obiecție ar fi că nu sunt incluse dezvoltări sociale cruciale precum libertatea politică și drepturile omului. Pentru o prezentare a argumentelor pro și contra, vezi Booyesen (2002, p. 139).

Un indice inedit prin structura lui a fost propus de psihologul social Ed Diener, de la Universitatea din Illinois. Numit *Quality of Life Index*, el este construit pe baza unei analize a lui Schwartz (1994) care include un set de 45 de valori universale grupate în șapte domenii. Diener a procedat la construcția indexului prin eșantionarea a câte două variabile din fiecare domeniu din *Compendiumul de Statistici și Indicatori Sociali* și *Anuarul Demografic* (ambele publicate de ONU în 2001) și *World Development Report 2004*. Au rezultat doi indici separați : unul de bază și unul avansat, acesta din urmă având rolul de a capta mai bine diferențele dintre națiunile dezvoltate din punct de vedere economic. Primul index cuprinde

puterea de cumpărare, rata omuciderilor, împlinirea nevoilor fizice de bază, rata sinuciderii, rata alfabetizării, încălcări ale drepturilor omului și rata defrișărilor. Al doilea index cuprinde alte șapte variabile : numărul de doctori pe cap de locuitor, rata economisirii, venitul pe cap de locuitor, bunăstarea subiectivă, procentul celor care merg la facultate, egalitatea veniturilor și numărul de tratate de protecția mediului semnate. Cei doi indici pot fi reuniți într-un indice cumulat (Diener, 1995). Inedită este mai ales includerea bunăstării subiective, indicele lui Diener și *Happy Life Expectancy* propus de Veenhoven (1996) fiind printre foarte puținii indici compoziți care includ măsuri subiective. În rest, alegerea variabilelor poate fi criticată. Chiar Diener și Suh recunosc, într-un text ulterior, că „numărul de hectare defrișate ar putea să nu reprezinte chiar un fapt complet obiectiv, cum ar fi părut” (1997).

Unul dintre cei mai cuprinzători indici compoziți este introdus de Estes (1984, 1988). Numit *Index of Social Progress (ISP ; WISP)*, a fost conceptualizat începând cu 1986 (în mod ciudat, Harmon Ziegler, în 1988, a introdus propriul index al progresului social calculat ca procentajul cheltuielilor guvernamentale pe educație, servicii medicale și ajutor social – Haas, 1994). Indexul lui Estes cuprinde, în forma actuală, 45 de indicatori grupați în zece domenii : educație, sănătate, statusul femeii, efortul de apărare, economie, demografie, geografie, haosul politic, diversitatea culturală și efortul social, agregați pe o scară de la 0 la 100. Cele mai dezvoltate, după această clasificare, sunt regiunile Australiei și Noii Zeelande (cu 84 de puncte), Europei (82 de puncte) și Americii de Nord (79 de puncte). România, cu 77 de puncte, ocupă locurile 27-28 din 36 de țări, la egalitate cu Letonia (Estes, 2004). O variantă a indicelui, numit *Index of Net Social Progress (ISNP)*, se bazează pe excluderea componentei geografice. A fost utilizat pentru a evalua schimbările din domeniul dezvoltării din variate regiuni ale lumii, inclusiv Europa (Estes, 1997, 2004). Recent, el a fost dezvoltat pentru a evalua schimbările la scară națională.

## Concluzie

Recunoașterea faptului că PIB este o măsură insuficientă a dezvoltării sociale, dar și nevoia colectivităților de a-și evalua progresul au condus la impulsul către elaborarea unor indici alternativi, păstrând, totodată, calitatea primului de a exprima dezvoltarea într-un singur număr. Problema elaborării unor indici compoziți este însă una complexă, diverși autori stabilind numeroase cerințe, adesea contradictorii sau greu de îndeplinit, pentru a face cu putință constructe cât mai obiective și mai utile pentru comparații. Începând cu anii '60, un număr important de autorități și organizații nonguvernamentale de la toate nivelurile au finanțat elaborarea a numeroși indici de dezvoltare de nivel local, național, regional și global, desemnați să răspundă nevoilor de evaluare a dezvoltării sociale pentru diferite grupuri umane aflate în diverse grade de dezvoltare. În afara implicațiilor sociale și politice, procesul elaborării și validării unor asemenea indici are și implicații pentru elaborarea unor indicatori sociali în general.

## Bibliografie

- Atkinson, A.B., 2002, *Social indicators : The EU and social inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- Barnett, T., 1988, *Sociology and development*, Hutchinson, Londra.

- Bauer, R.A. ; American Academy of Arts and Sciences, 1966, *Social indicators*, M.I.T. Press, Cambridge, Mass.
- Best, J., 2004, *More damned lies and statistics : How numbers confuse public issues*, University of California Press, Berkeley.
- Boelhouwer, J. ; Stoop, I., 1999, „Measuring well-being in the Netherlands : The SCP index from 1974 to 1997”, *Social Indicators Research*, vol. 48, nr. 1, pp. 51-75.
- Booyesen, F., 2002, „An overview and evaluation of composite indices of development”, *Social Indicators Research*, vol. 59, nr. 2, pp. 115-151.
- Chowdhury, O.H., 1991, „Human development index : A critique”, *Bangladesh Dev Stud*, vol. 19, nr. 3, pp. 125-127.
- Diener, E., 1995, „A value-based index for measuring national quality of life”, *Social Indicators Research*, vol. 36, nr. 2, pp. 107-127.
- Diener, E. ; Suh, E., 1997, „Measuring quality of life : Economic, social, and subjective indicators”, *Social Indicators Research*, vol. 40, nr. 1-2, pp. 189-216.
- Edmonton Social Planning Council, 2002, *Tracking the Trends : Social Health in Edmonton*, Community Trends Working Group, Edmonton.
- Estes, R.J., 1984, *The social progress of nations*, Praeger, New York.
- Estes, R.J., 1988, *Trends in world social development : The social progress of nations, 1970-1987*, Praeger, New York.
- Estes, R.J., 1997, „Social development trends in Europe, 1970-1994 : Development prospects for the new Europe”, *Social Indicators Research*, vol. 42, nr. 1, pp. 1-19.
- Estes, R.J., 2004, „Development challenges of the «new Europe»”, *Social Indicators Research*, vol. 69, nr. 2, pp. 123-166.
- Estes, R.J., 2005, „Global change and indicators of social development”, În M. Weil, M. Reisch (coord.), *Handbook of community practice* (pp. xvi, 708), Sage Publications, Thousand Oaks.
- Felipe, J. ; Resende, M., 1996, „A multivariate approach to the measurement of development”, *Journal of Developing Areas*, vol. 30, nr. 2, p. 183.
- Gondwe, D.K., 1992, *Political economy, ideology, and the impact of economics on the Third World*, Praeger, New York.
- Great Britain, Office of Science and Technology, 1999, *A better quality of life : A sustainable development for the United Kingdom*, The Stationery Office.
- Greenwood, D.T., 2004, „Measuring quality of life with local indicators”, în E.N. Wolff, Jerome Levy Economics Institute (coord.), *What has happened to the quality of life in the advanced industrialized nations ?* (pp. 334-374), Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- Haas, M., 1994, *Improving human rights*, Praeger, Westport, Conn.
- Hagerty, M.R. ; Cummins, R.A. ; Ferriss, A.L. ; Land, K. ; Michalos, A.C. ; Peterson, M. ; Sharpe, A. ; Sirgy, J. ; Vogel, J., 2001, „Quality of Life Indexes for national policy : Review and agenda for research”, *Social Indicators Research*, vol. 55, nr. 1, pp. 1-96.
- Henderson, H. ; Lickerman, J. ; Flynn, P. ; Calvert Group, 2000, *Calvert-Henderson quality of life indicators*, Calvert Group, Bethesda, MD.
- Hicks, N.L. ; Streeten, P., 1979, „Indicators of Development : The Search for a Basic Needs Yardstick”, *World Development*, vol. 7, nr. 6, pp. 567-580.
- Ivanova, I. ; Arcelus, F.J. ; Srinivasan, G., 1999, „An assessment of the measurement properties of the human development index”, *Social Indicators Research*, vol. 46, nr. 2, pp. 157-179.
- Johansson, C., 2004, „Measurement of Human Development Using Composite Indices”, *Human Development – from theory to practice : Third training course on Human Development*, Oxford.
- Keuning, S. ; Verbruggen, M., 2003, „European Structural Indicators, a Way Forward”, *Economic Systems Research*, vol. 15, nr. 2, pp. 185-196.
- Land, K.C., 1983, „Social Indicators”, *Annual Review of Sociology*, vol. 9, pp. 1-26.
- Lind, N., 2004, „Values reflected in the Human Development Index”, *Social Indicators Research*, vol. 66, nr. 3, pp. 283-293.

- Lind, N.C., 1992, „Some Thoughts on the Human Development Index”, *Social Indicators Research*, vol. 27, nr. 1, pp. 89-101.
- Mărginean, I., 2002, „Semnificația cercetărilor de calitatea vieții”, în I. Mărginean, A. Bălașa (coord.), *Calitatea vieții în România* (pp. 25-60), Editura Expert, București.
- McGillivray, M. ; Noorbakhsh, F., 2004, *Composite Indices of Human Well-being*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Wider Discussion Paper, WDP 2004/63, pp. 1-21.
- Miringoff, M.-L., 1999, *The social health of the nation : How America is really doing*, Oxford University Press, New York.
- Miringoff, M. ; Miringoff, M.-L., 1995, „America’s Social Health: The Nation’s Need to Know”, *Challenge*, vol. 38, nr. 5, p. 19.
- Miringoff, M.-L. ; Miringoff, M. ; Opdjcke, S., 1996, „The Growing Gap between Standard Economic Indicators and the Nation’s Social Health”, *Challenge*, vol. 39, nr. 4, p. 17.
- Morris, M.D., 1980, „The Physical Quality of Life Index, PQLI”, *Dev Dig*, vol. 18, nr. 1, pp. 95-109.
- Morse, S., 2004, *Indices and indicators in development : An unhealthy obsession with numbers ?*, Earthscan, Londra, Sterling.
- Panduru, F. ; Molna, M. ; Vasile, A. ; Duma, V. ; Grigoraș, V., 2004, *Indicatori de excluziune/ incluziune socială*, Institutul Național de Statistică, Universitatea din București, Comisia Națională Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale, București.
- Quadrado, L. ; Heijman, W. ; Folmer, H., 2001, „Multidimensional analysis of regional inequality : The case of Hungary”, *Social Indicators Research*, vol. 56, nr. 1, pp. 21-42.
- Raworth, K. ; Stewart, D., 2005, „Critiques of the Human Development Index : A review”, în S. Fukuda-Parr, A.K. Shiva Kumar, A.K. Sen, United Nations Development Programme, Human Development Report Office (coord.), *Readings in human development : Concepts, measures and policies for a development paradigm*, Oxford University Press, New Delhi, New York.
- Sandu, D., 1999, „Dezvoltare și sărăcie în satele României”, *Sociologie Românească*, nr. 4, pp. 117-138.
- Sharpe, A. ; Smith, J., 2005, *Measuring the Impact of Research on Well-being : A Survey of Indicators of Well-being*, Centre for the Study of Living Standards, Prime Minister’s Advisory Council on Science and Technology, Ottawa, Ontario.
- Streeten, P., 1995, „Human development : The debate about the index”, *International Social Science Journal*, vol. 47, nr. 1, p. 25.
- The Caracas Report on Alternative Development, 1990, *Redefining wealth and progress : New ways to measure economic, social, and environmental change : the Caracas report on alternative development indicators*, Knowledge Systems, Bootstrap Press, Indianapolis, NY.
- UNDP, 2005, *Human development report*, United Nations Development Programme, New York.
- UNDP, România, 2005, *Raportul Național al Dezvoltării Umane 2003-2005*, București.
- United States Government Accountability Office, 2004, *Informing our nation : Improving how to understand and assess the USA’s position and progress*, United States Government Accountability Office, Washington, DC.
- Veenhoven, R., 1996, „Happy life-expectancy : A comprehensive measure of quality of life in nations”, *Social Indicators Research*, vol. 39, nr. 1, pp. 1-58.
- Veenhoven, R., 2002, „Why social policy needs subjective indicators”, *Social Indicators Research*, vol. 58, nr. 1-3, pp. 33-45.
- Veenhoven, R., 2004, *Subjective measures of well-being*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Wider Discussion Paper, vol. nr. WDP 2004/07, pp. 1-27.
- Zamfir, C., 2002, „Evoluția tematicii calității vieții : o analiză sociologică”, în I. Mărginean, A. Bălașa (coord.), *Calitatea vieții în România* (pp. 11-24), Editura Expert, București.

## Monitorizarea, un instrument al dezvoltării

*Manuela Sofia Stănculescu*

Paradigma dezvoltării sociale (vezi capitolul „Dezvoltarea socială: câteva elemente teoretice”) stimulează creativitatea instituțiilor (și a colectivităților) în identificarea problemelor sociale și soluționarea acestora prin programe bazate pe sisteme expert. Procesul de dezvoltare socială este astfel structurat pe baza următoarelor faze principale : 1) identificarea problemei sociale și diagnosticarea acesteia ; 2) formularea unor alternative de soluționare și preevaluarea acestora ; 3) elaborarea soluțiilor sub forma unei strategii ; 4) operaționalizarea strategiei într-un plan de acțiune ; 5) implementarea planului de acțiune ; 6) monitorizarea procesului de implementare ; 7) evaluarea rezultatelor.

Acest capitol definește și ilustrează monitorizarea procesului de implementare a strategiilor, planurilor de acțiune, programelor sau proiectelor care vizează dezvoltarea socială. În prima secțiune introducem conceptele-cheie privind monitorizarea, iar în a doua secțiune prezentăm un studiu de caz, și anume monitorizarea CASPIS la nivel național, cercetare realizată în anul 2004.

### Monitorizarea și evaluarea: concepte-cheie

Literatura de specialitate operează cu distincția majoră între *monitorizarea* și *evaluarea* strategiilor, planurilor, programelor sau proiectelor.

*Monitorizarea* este esențială pentru implementarea judicioasă a unei strategii, a unui plan de acțiune sau program. În realitate, orice tip de organizație are un plan de acțiune și realizează o monitorizare continuă de proces, chiar dacă denumește acțiunea cu un alt termen. În schimb, *evaluarea* este o activitate care se raportează la îndeplinirea viziunii, scopurilor și obiectivelor strategiei, a planului de acțiune, a programelor sau proiectelor.

Conform experților Băncii Mondiale și ai Departamentului Britanic pentru Dezvoltare Internațională (DFID), monitorizarea și evaluarea se definesc astfel :

- *monitorizarea* : activitate continuă de urmărire a procesului de implementare a strategiei/ programului în relație cu niște orare stabilite. Monitorizarea are în vedere derularea procesului de implementare și operațiile specifice acestuia ;
- *evaluarea* : estimare periodică a relevanței unei strategii, a unui plan, program sau proiect, a eficienței și impactului său, atât așteptat, cât și neașteptat, față de obiectivele declarate. Evaluarea poate duce la modificări ale strategiei, planului, programului sau proiectului tocmai pentru că se concentrează asupra eficienței globale a acestuia.

**Tabelul 1. Monitorizarea și evaluarea în termeni comparativi**

	<b>Monitorizare</b>	<b>Evaluare</b>
<b>Ce ?</b>	Informații de rutină privind procesul de implementare	Oferă o perspectivă mai profundă asupra efectelor generale
<b>De ce ?</b>	Analiza situației curente, respectarea termenelor, indicatori de performanță, minimizarea costurilor	Documentează progresele obținute, atingerea scopurilor, impactul proiectului și eficiența costurilor
<b>Când ?</b>	Continuă (zilnică, lunară)	Periodică (la jumătatea perioadei, finală)
<b>Cum ?</b>	Desfășurată de echipa de proiect și de ceilalți participanți la implementare	<i>Evaluări interne</i> : coordonator, echipa de proiect, participanți <i>Evaluări externe</i> : consultanți, agenții externe și donori
<b>Informații</b>	În principal, date cantitative	În principal, date calitative

*Monitorizarea și evaluarea de bună calitate* implică cinci componente :

1. *obiective clare* : elaborare corespunzătoare a strategiei, planului, programului sau proiectului și declararea unor obiective clare și măsurabile ;
2. *indicatori-cheie de performanță* : indicatori folosiți pentru a măsura progresul treptat și succesul global al unui proiect. Indicatorii-cheie, fie calitativi, fie cantitativi, ar trebui să fie :
  - *SMART* – specifici, măsurabili, realiști, relevanți și programați în timp ;
  - *valizi* – să măsoare ceea ce s-a stabilit că trebuie măsurat ;
  - *fideli* – să ducă la concluzii similare atunci când sunt utilizați de persoane diferite ;
  - *senzitivi la aspecte de gen* – să fie dezagregați pe sexe ;
  - *senzitivi* – să măsoare schimbările importante ale situației măsurate ;
  - *cost-eficienți* – informația obținută să merite costurile financiare și de timp ale procesului de culegere ;
  - *actuali* – să fie cât mai simplu de cules și de analizat suficient de repede ;
  - *adecvați* capabilităților și resurselor comunității/instituției ;
  - să folosească seturi de date sau indicatori existenți pe plan local ;
3. *culegerea datelor* : în cadrul unei strategii, precum și al unui plan, program sau proiect este necesar, în general, să se măsoare progresul în termeni de : folosire a *input*-urilor interne (financiare, de personal etc.), progres al rezultatelor și desfășurare a procesului ;
4. *aranjamente instituționale* : depind de oamenii, procesele și evenimentele necesare pentru măsurarea progresului, atât la nivelul strategiei generale, cât și al proiectelor/programelor individuale. Pe de altă parte, depind de tipurile de instrumente de evaluare necesare (de exemplu, *Plan de îmbunătățire a activității*, *Raport asupra lecțiilor învățate*, *Raport asupra progresului* etc.) ;
5. *feedback* : modurile în care rezultatele monitorizării și evaluării sunt reintroduse în procesul de luare a deciziilor în vederea revizuirii strategiei, planului, programului sau proiectului.

Tehnicile de monitorizare și evaluare de bună calitate folosesc la cuantificarea rezultatelor, la justificarea cheltuielilor și la dezvoltarea unor bune practici. Pe de altă parte, aceste tehnici determină ajustări și revizuirii ale programelor și proiectelor, precum și ale strategiei globale.



Orice strategie și plan de acțiune (plan de implementare) trebuie revizuite cel puțin o dată pe an, astfel încât să își păstreze relevanța chiar în condițiile schimbărilor economice și sociale continue. O strategie își pierde relevanța fie pentru că evaluarea inițială a fost incorectă, fie deoarece s-au schimbat drastic condițiile. Revizuirea trebuie să acopere *input*-urile, rezultatele, performanțele, impactul, precum și procesul de implementare, nivelul de participare, dinamica condițiilor locale și a relațiilor economice și politice ale pieței locale, naționale și internaționale.

În vederea revizuirii, este deci esențială stabilirea unor indicatori de monitorizare și de performanță care să permită măsurarea și evaluarea impactului. Monitorizarea și evaluarea sunt activități care disciplinează și permit modificarea intervențiilor sociale (instituționale sau comunitare) în concordanță cu schimbările de la nivelul problemei vizate și/sau al contextului.

Dezvoltarea este abordată, în același timp, prin strategii, planuri de acțiune, programe și proiecte care sunt structurate pe mai multe dimensiuni :

- *global, sectorial sau punctual* ;
- *național, regional, județean sau local* ;
- *instituțional sau comunitar*.

Astfel, strategiile/planurile/programele/proiectele de dezvoltare pot să vizeze global dezvoltarea (spre exemplu, *Plan național de dezvoltare a României*), să abordeze dezvoltarea unui sector anume (spre exemplu, industrie, agricultură, protecția mediului, educație, sănătate etc.) ori să se concentreze asupra unui aspect punctual. A nu se confunda totuși nivelul punctual cu o problemă socială specifică. Rezolvarea celor mai multe probleme sociale necesită, în același timp, o abordare globală, sectorială și punctuală. Spre exemplu, sărăcia reprezintă o problemă socială majoră a societății românești actuale, fără rezolvarea căreia dezvoltarea este vorbă goală. Sărăcia nu este însă o problemă care se poate rezolva doar prin acțiuni punctuale, ci necesită o intervenție multisectorială.

Dezvoltarea, ca și rezolvarea problemelor sociale, este abordată simultan la nivel național, regional, județean, local sau la nivelul unor grupuri specifice de populație. Problemele sociale generale (spre exemplu, sărăcia sau traficul de ființe umane) sunt (ori ar trebui să fie) abordate la toate aceste niveluri. Spre deosebire, probleme punctuale specifice unui grup de populație sau unei comunități locale sunt abordate doar la nivelul acestora, și nu la nivel național sau regional.

În funcție de actorii sociali cu rol-cheie în inițiere, elaborare, finanțare și implementare, strategiile/planurile/programele/proiectele de dezvoltare pot fi predominant instituționale sau predominant comunitare. Teoretic, intervențiile de dezvoltare presupun cooperarea între actori instituționali de tot felul, de la organizații guvernamentale și nonguvernamentale la organizații academice (universități și institute de cercetare), organizații internaționale (europene sau nu), precum și nuclee active comunitare. Totuși, în timp ce problemele generale sunt predominant abordate de actori instituționali, problemele punctuale sunt, în mare măsură, abordate de actori comunitari.

Prin urmare, în vederea atingerii țintei dezvoltării, toate documentele cu rol de planificare și organizare a activităților, alocațiile bugetare și acțiunile propriu-zise necesită coordonare între diferiții actori sociali, de la toate nivelurile. În acest scop, monitorizarea și evaluarea ar trebui să joace un rol-cheie. Să ne oprim asupra strategiilor/planurilor/programe/proiectelor de dezvoltare în care actorii-cheie sunt cei instituționali. Monitorizarea ar trebui să funcționeze la toate nivelurile (național, regional și local), indiferent dacă intervențiile vizează dezvoltarea global sau sectorial. Cu alte cuvinte, orice strategie este operaționalizată într-un plan de acțiune, programe și proiecte concrete, care ar trebui să includă indicatori de monitorizare care să permită evaluarea impactului. Pe baza acestor



indicatori, actorii instituționali care asigură implementarea la toate nivelurile (național, regional, local) ar putea în permanență să monitorizeze activitatea, iar ministerul sau agenția națională coordonatoare ar primi feedbackul necesar revizuirii, ajustării și evaluării finale ale acțiunilor întreprinse. În acest mod, s-ar asigura coordonarea activităților, raționalizarea cheltuielilor și dezvoltarea unor bune practici. În acest sens spuneam anterior că monitorizarea și evaluarea sunt activități care asigură dezvoltarea culturii instituționale, flexibilizarea, disciplinarea și transparența acțiunilor acestora.

În România, activitățile de monitorizare și evaluare s-au extins tot mai mult din 1990 încoace, mai ales odată cu multiplicarea proiectelor (co)finanțate de organizațiile internaționale. Toate aceste programe și proiecte vizează dezvoltarea și includ o componentă de monitorizare și evaluare. Vezi, spre exemplu, rapoartele de evaluare ale proiectelor europene<sup>1</sup>, ale Băncii Mondiale, ale DFID<sup>2</sup> sau ale unor instituții cum ar fi Fondul Român de Dezvoltare Socială (Voicu *et al.*, 2004). În ciuda înmulțirii rapoartelor de evaluare, în România monitorizarea reprezintă încă o activitate mai degrabă marginală în cadrul activităților instituțiilor responsabile de dezvoltare. Elaborarea indicatorilor de performanță, precum și monitorizarea și evaluarea impactului (și nu doar a cheltuielilor) nu fac încă parte din cultura și practica instituționale (vezi și Popescu *et al.*, capitolul 21).

În peisajul instituțional românesc, pe lângă presiunea exercitată de organizațiile internaționale, există totuși instituții care promovează interesul pentru monitorizare și fac eforturi de construcție instituțională în acest sens. Printre acestea se numără și Comisia Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale – CASPIS<sup>3</sup>. Pe de o parte, CASPIS are printre funcțiile sale și cea de a *monitoriza profilul sărăciei și excluziunii sociale*. Pentru aceasta, Secretariatul Tehnic CASPIS inițiază o serie de cercetări, cum ar rapoartele<sup>4</sup> de evaluare a dinamicii sărăciei și excluziunii sociale, precum și analizele în profunzime ale celor mai importante probleme sociale (vezi [www.caspis.ro](http://www.caspis.ro)).

Pe de altă parte, CASPIS are funcția de a *monitoriza implementarea strategiilor/planurilor*, pe cele mai importante domenii ale politicilor sociale. În primul rând, CASPIS a elaborat Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale – PNAinc (aprobat prin H.G. nr. 829/2002). În al doilea rând, acest plan global de la nivel național a fost transformat în planuri sectoriale și locale de către Comisiile Județene – CJASPIS. Pentru aceasta, CASPIS a elaborat în colaborare cu experți din mediul instituțional și academic o serie de rapoarte<sup>5</sup> privind indicatorii sociali de incluziune socială. Pe baza acestor rapoarte, a fost oficial adoptat sistemul național de indicatori de incluziune socială (prin H.G. nr. 488/26.05.2005). În plus, conform atribuțiilor sale, a sprijinit autoritățile

1. Spre exemplu, *Compendium – România*, 2003.

2. Spre exemplu, *Evaluarea Venitului Minim Garantat*, 2003, cofinanțat de DFID și Banca Mondială și realizat de o echipă de consultanți MMSSF și Birks Sinclair & Associates Ltd.

3. Comisia Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (CASPIS) a fost înființată în aprilie 2001 prin decizia primului-ministru. După un an de experiență, organizarea și funcționarea Comisiei au fost definitivare prin Hotărâre de Guvern în iulie 2002 (H.G. nr. 705/3.06.2002).

4. Rapoarte precum *Poverty Assessment* (2002 și 2003), *Dinamica sărăciei pe 2003 în raport cu 1995* (2004), *Harta sărăciei în România* (2004), *Diagnoza locuirii: lipsa unei locuințe și locuirea în condiții precare* (2004) includ analize aprofundate care evaluează rezultatele politicilor și măsurilor promovate de Guvernul României în domeniul sărăciei și incluziunii sociale.

5. Rapoarte disponibile pe site-ul [www.caspis.ro](http://www.caspis.ro): 1) ICCV, 2003, *Construirea unui set de indicatori ai sărăciei, excluziunii/incluziunii sociale ca bază pentru Planul Național de Acțiune Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale*; 2) INS și Universitatea din București, 2004, *Analiza indicatorilor sociali de incluziune socială utilizați de UE*; 3) Briciu, Vlad, 2004, *Sistemul de indicatori de incluziune socială*.

publice locale în elaborarea strategiilor/planurilor și a monitorizării activităților de combatere a sărăciei și excluziunii sociale.

## Monitorizarea CASPIS la nivel național<sup>6</sup>: o ilustrare

Am ales ca ilustrare una dintre monitorizările CASPIS din mai multe motive. În primul rând, în cadrul procesului de dezvoltare socială și de promovare a incluziunii sociale în care s-a antrenat România în ultimii ani, constituirea CASPIS și elaborarea PNAinc au constituit inițiative importante în procesul de construcție instituțională de la nivel național. În al doilea rând, CASPIS este una dintre instituțiile românești care sunt centrate pe dezvoltarea instrumentelor de monitorizare. În al treilea rând, CASPIS este una dintre instituțiile de la nivel național care au oferit (și oferă) suport pentru construcția unui sistem instituțional local cu o componentă bine dezvoltată de monitorizare a implementării programelor de combatere a sărăciei și de incluziune socială.

### Comisia Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (CASPIS)

CASPIS este o comisie interministerială a cărei concepție de organizare și funcționare vizează coordonarea dezbaterilor privind politicile în domeniul sărăciei și excluziunii sociale, și nu implementarea directă a unor programe.

Filosofia CASPIS se înscrie în procesul global de reorientare de la abordarea sărăciei privită numai din perspectiva resurselor financiare la abordarea mai cuprinzătoare a excluziunii sociale ca fenomen dinamic și multidimensional.

Rolul CASPIS este *de a coordona dezbaterile* privind măsurile anti-sărăcie, *de a furniza un cadru de acțiune* în care alte organisme pot să își coordoneze acțiunile de implementare a unor măsuri sau să se concentreze asupra propriilor programe anti-sărăcie, precum și *de a-i sprijini* pe ceilalți membri în îndeplinirea sarcinilor lor statutare. Având în vedere rolul pe care CASPIS îl îndeplinește, opțiunile strategice în funcție de care și-a stabilit atât obiectivele, cât și planul de lucru sunt următoarele:

- coordonarea efortului guvernamental, utilizând ca instrument, în primul rând, *Planul Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale*;
- implicarea partenerilor sociali (patronat, syndicate, autorități centrale și locale, organizații nonguvernamentale), dar și a reprezentanților organizațiilor internaționale din România (Uniunea Europeană, Banca Mondială, PNUD, UNICEF, DFID etc.);
- utilizarea cunoștințelor științifice în procesul de combatere a sărăciei și promovare a incluziunii sociale prin elaborarea unor studii și evaluări ale politicilor sociale;
- susținerea consiliilor județene în dezvoltarea și implementarea *planurilor județene anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale*;
- dezvoltarea capacităților întregii societăți de a deveni conștientă de problemele sociale grave și de a dezvolta programe sociale în vederea combaterii acestora.

Obiectivul principal pe care CASPIS l-a susținut încă de la început este implementarea PNAinc de către instituțiile guvernamentale și autoritățile locale responsabile de problematica sărăciei și excluziunii sociale.

6. Varianta completă a raportului de cercetare se află pe [www.caspis.ro](http://www.caspis.ro).

În relație directă cu obiectivele sale, așa cum am precizat deja, CASPIS *monitorizează*, cu scopul strategic, explicit declarat, de a stimula :

- dezvoltarea unui sistem funcțional de combatere a sărăciei și excluziunii sociale, prin înregistrarea sistematică a eforturilor în această direcție, în paralel cu evaluarea dinamicii celor două probleme sociale ;
- asumarea responsabilității în domeniul social ce revine instituțiilor publice ;
- generalizarea practicii de măsurare a rezultatelor politicilor sociale ca instrument de control și de ghidare a acțiunii publice, ce trebuie să completeze elaborarea unor strategii și planuri, activitate pe care s-a pus accentul în prima fază a tranziției.

Activitatea de monitorizare este realizată atât la nivel național (CASPIS), cât și județean. La nivelul CJASPIS s-au constituit unități de monitorizare care reprezintă o sursă de informare a deciziilor administrative de la nivel județean. La ambele niveluri, se realizează două tipuri de monitorizare : o *monitorizare de stare* (dinamica problemei sociale) și o *monitorizare de proces* (implementarea politicilor în domeniu). Monitorizarea de proces este derulată anual. În 2003 a fost publicat primul raport CASPIS de monitorizare, centrat pe dezvoltarea comisiilor și planurilor județene anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale, monitorizarea la nivel central fiind realizată doar sub formă de pilot. Începând din 2004, monitorizarea CASPIS de proces se realizează la ambele niveluri.

## Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (PNAinc)

Un prim rezultat al activității CASPIS a fost *Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale* (PNAinc).

Cristalizarea concepției PNAinc s-a realizat în cadrul a două runde de ample consultări la care au participat atât experți din sistemul guvernamental, cât și reprezentanți ai partenerilor sociali (patronat, sindicate, organizații nonguvernamentale și mediul academic) și ai organizațiilor internaționale : Delegația Comisiei Europene, Banca Mondială, PNUD, specialiști din programul DFID. Planul astfel conturat a fost discutat în cadrul CASPIS, pentru avizare. Forma finală a Planului a fost adoptată de Guvern ca program oficial de guvernare în iulie 2002 (H.G. nr. 829/31.06.2002). Pe 20 septembrie 2002, PNAinc a fost lansat oficial de primul-ministru.

Planul propune obiective pe două orizonturi de timp : pe termen mediu/lung (2002-2012) și pe termen scurt (2002-2004).

PNAinc este structurat pe trei secțiuni. Prima secțiune include Planul global de prevenire și absorbție a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale. A doua secțiune se referă la componentele sectoriale ale PNAinc, în timp ce secțiunea a treia prezintă o analiză a configurației sărăciei și excluziunii sociale în România, precum și o evaluare a politicilor anti-sărăcie promovate în perioada 1990-2001.

PNAinc a stabilit prioritățile în domeniul sărăciei și incluziunii sociale din România, a dus la dezvoltarea unor structuri instituționale în cadrul organismelor care se adresează sărăciei și excluziunii sociale, a favorizat dezvoltarea unor structuri locale de implementare și monitorizare a unor planuri județene anti-sărăcie și a încurajat crearea unui parteneriat extins în dezbaterile din domeniu.

Acest plan național reprezintă, în fapt, un set de programe de dezvoltare socială planificată și un instrument deschis de promovare a unei societăți incluzive de tip european. Raportul de monitorizare la nivel național a implementării Planului (2004) pe care îl prezentăm în continuare a constituit o bază pentru revizuirea PNAinc de către noua guvernare, în conformitate cu propriile obiective. În prezent (noiembrie 2005), PNAinc revizuit pentru perioada 2006-2008, a fost aprobat de Guvern prin H.G. nr. 1827/22.12.2005.

## Monitorizarea implementării obiectivelor PNAinc

Raportul CASPIS de monitorizare la nivel național 2004 are la bază o *monitorizare de proces care nu evidențiază în ce măsură implementarea PNAinc a dus la scăderea sărăciei, ci se concentrează asupra procesului de construcție instituțională la nivel central* : stadiul dezvoltării unui sistem instituțional de combatere a sărăciei și promovarea incluziunii sociale, măsura în care instituțiile responsabile și-au interiorizat abordarea integrată a sărăciei și excluziunii sociale, generalizarea practicilor de monitorizare a implementării politicilor sociale în domeniu.

Monitorizarea a avut în vedere toate acțiunile inițiate, aflate în curs de desfășurare sau finalizate de ministere și agenții guvernamentale între anii 2002 și 2004. Acțiunile avute în vedere au fost :

1. realizarea unei analize a situației ;
2. elaborarea (sau participare la elaborarea) unei strategii ;
3. elaborarea sau coordonarea unui plan de acțiuni, de măsuri sau de implementare ;
4. elaborarea, coordonarea, implementarea, monitorizarea sau evaluarea unuia ori a mai multor programe sau proiecte ;
5. inițiative legislative în domeniu.

Noțiunile de *analiza situației, strategie, plan de acțiune* (de măsuri sau de implementare), *program* și *proiect* au fost definite operațional prin interacțiune cu reprezentanții instituționali, pentru că instituții diferite operează cu termeni diferiți. Astfel, în această monitorizare CASPIS, următorii termeni sunt definiți astfel :

**Tabelul 2. Definirea termenilor**

Termenul	Înseamnă
1. Analiza situației	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnoză a problemei, în care sunt descrise dimensiunea și principalele caracteristici ale acesteia ; în vederea acțiunii, poate pune în evidență principalele puncte tari, puncte slabe, oportunități și constrângeri</li> </ul>
2. Strategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrie viziunea globală și rezultatele dorite</li> </ul>
3. Plan de acțiune (plan de măsuri)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilește obiectivele specifice, măsurabile și delimitate în timp</li> <li>• Specifică programele și proiectele care vor fi implementate în vederea atingerii obiectivelor</li> <li>• Coordonează resursele și distribuie acestora între diversele programe și proiecte</li> </ul>
4. Programe și proiecte	<p>Componente ale planului, care desemnează acțiuni concrete ce urmează a fi implementate</p> <p>Programele și proiectele sunt organizate pe baza unui plan de acțiune specific, care include de obicei :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– resurse umane și financiare necesare</li> <li>– identificarea surselor de finanțare</li> <li>– termene de realizare</li> <li>– responsabili</li> <li>– rezultate așteptate</li> <li>– indicatori de performanță</li> <li>– sistem de monitorizare și evaluare</li> </ul>

### Date și metodă

Datele utilizate au fost culese în perioada iulie-august 2004. Prima versiune a raportului de monitorizare a fost discutată cu reprezentanții instituțiilor și agențiilor guvernamentale implicate în luna noiembrie 2004<sup>7</sup>.

7. Schimbările la nivelul unor instituții care au avut loc în perioada dintre culegerea datelor și realizarea raportului nu au fost analizate în raport.

Monitorizarea a luat în considerare doar instituțiile guvernamentale de la nivel central și acțiunile întreprinse de acestea, care vizează unul sau mai multe obiective strategice PNAinc. Cu alte cuvinte, a fost monitorizată doar activitatea desfășurată la nivel central relevantă pentru politicile de reducere a sărăciei și promovare a incluziunii sociale identificate în PNAinc.

O echipă<sup>8</sup> de cercetare a realizat interviuri față în față cu reprezentanți ai instituțiilor guvernamentale listate în tabelul 3. În total, au fost realizate 47 de interviuri cu directori, directori de direcții din ministere, secretari de minister și experți.

Interviurile au fost structurate pe baza unui formular care trece în revistă toate tipurile de acțiuni relevante pentru reducerea sărăciei și promovarea incluziunii sociale. Ghidul de interviu a fost construit de echipa de cercetare prin consultare cu toate instituțiile guvernamentale selectate, sugestiile și observațiile diferiților reprezentanți instituționali fiind încorporate în forma finală a formularului.

Un număr de zece ministere și zece agenții naționale cu atribuții în implementarea obiectivelor PNAinc au fost selectate (tabelul 3).

**Tabelul 3.** *Instituțiile guvernamentale participante la monitorizarea CASPIS, 2004*

Cod	Instituție guvernamentală	Număr de interviuri	
1	Agencia Națională Antidrog	ANA	2
2	Agencia Națională pentru Dezvoltarea și Implementarea Programelor de Reconstrucție a Zonelor Miniere	ANDIPRZM	1
3	Agencia Națională pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperație	ANIMMC	1
4	Agencia Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă	ANOFM	1
5	Agencia Națională pentru Protecția Familiei	ANPF	1
6	Autoritatea Națională pentru Protecția Copilului și Adopție	ANPCA	6
7	Autoritatea Națională pentru Protecția Persoanelor cu Handicap	ANPH	1
8	Autoritatea Națională pentru Tineret	ANT	1
9	Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale	CNPAS	1
10	Fondul Român de Dezvoltare Socială	FRDS	1
11	Ministerul Administrației și Internelor	MAI	4
12	Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale	MAPDR	1
13	Ministerul Economiei și Comerțului	MECom	1
14	Ministerul Educației și Cercetării	MEC	1
15	Ministerul Justiției	MJ	4
16	Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor	MMGA	6
17	Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei	MMSSF	5
18	Ministerul Sănătății	MS	1
19	Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului	MTCT	7
20	Oficiul pentru Problemele Romilor*	OPR	1

*Notă:* Instituțiile sunt ordonate în ordine alfabetică. Ministerul Finanțelor Publice a refuzat participarea la studiu.

\*OPR a fost transformat în Agenția Națională pentru Romi (O.U.G. nr. 78/2004 și H.G. nr. 1703/2004).

Pentru această monitorizare, *relevanța unei acțiuni instituționale* a fost stabilită prin raportare la obiectivele strategice PNAinc. Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale stabilește cinci obiective strategice, detaliate pe 49 subiective.

8. Manuela Sofia Stănculescu (coord.), Ileana Neamțu, Ioana-Alexandra Dușa, Ruxandra Pupăzescu, Codrin Scutaru și Laura Stoica.

Culegerea datelor a luat în calcul acțiunile desfășurate la nivelul fiecărui subobiectiv strategic în parte. Astfel, fiecare instituție guvernamentală selectată pentru monitorizare a furnizat date despre analize ale situației, strategii, planuri de acțiune, programe și proiecte, precum și inițiative legislative cu privire la fiecare dintre cele 49 de subobiective strategice PNAinc în îndeplinirea căruia deține responsabilități de implementare.

Practic, datele colectate au format o matrice de 20 de instituții centrale  $\times$  5 tipuri de acțiuni  $\times$  49 subobiective PNAinc. Analiza acestor date a fost structurată pe tipurile de acțiuni instituționale.

## Rezultatele monitorizării

### Analize ale situației

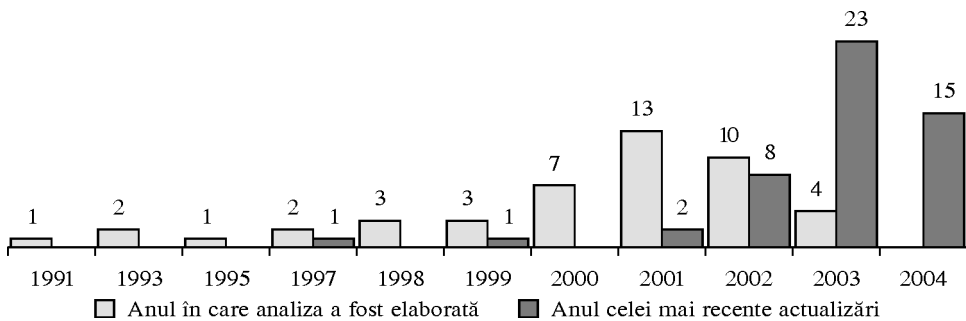
În perioada de referință, 2002-2004, instituțiile selectate au realizat sau au actualizat un număr total de 51 de analize ale situației privind unul sau mai multe subobiective PNAinc.

Șase subobiective PNAinc nu sunt acoperite de analize ale situației, și anume :

- absorbția sărăciei pensionarilor ;
- politică salarială orientată spre scăderea sărăciei și creșterea ocupării (vizând creșterea în ritm mai rapid a salariului minim, precum și micșorarea costurilor unui loc de muncă) ;
- promovarea coeziunii sociale prin egalizarea șanselor educaționale (cu privire la diminuarea eșecului școlar) ;
- creșterea accesului segmentelor sociale sărace și marginalizate la actul justiției ;
- reducerea numărului de locuințe ce oferă condiții de locuit inumane, degradante ;
- asigurarea accesului la electricitate a populației defavorizate și electrificarea localităților rurale izolate.

Toate celelalte subobiective PNAinc sunt acoperite de una până la șase analize. Trei subobiective – a) asigurarea accesului la apă potabilă și apă curentă ; b) creșterea oportunităților de ocupare ; c) prevenirea traficului de persoane, a exploatării sexuale a copiilor și a adulților și dezvoltarea capacității de recuperare a victimelor – au trezit cel mai mare interes, fiind fiecare analizat de câte cinci instituții în cadrul a câte șase, respectiv cinci studii.

Analizele pe care își fundamentează instituțiile guvernamentale acțiunile au fost în majoritate elaborate pentru prima dată între anii 2000 și 2002 și au fost actualizate în perioada 2002-2004.



**Figura 1.** Anul elaborării și anul celei mai recente actualizări pentru analizele utilizate de instituțiile guvernamentale privind subobiectivele PNAinc (lipsește anul elaborării pentru trei analize ; o analiză este în curs de elaborare)

Majoritatea analizelor reprezintă documente interne ale instituțiilor ori sunt incluse în diverse strategii sau planuri de acțiune. Din totalul de 50 de analize finalizate, 24% (12 analize) sunt publicate ca documente de sine stătătoare sau pot fi găsite pe paginile de Internet ale respectivelor instituțiilor guvernamentale, 32% sunt incluse în diverse strategii ori planuri de acțiune, în timp ce majoritatea de 42% reprezintă documente interne ale instituțiilor, care nu au fost prezentate într-un cadru oficial, nu sunt documente aprobate de Guvern și nici nu au fost diseminate.

Marea majoritate a analizelor (34, adică 68% din analize) includ o componentă SWOT și pun în evidență puncte tari, puncte slabe, oportunități și constrângeri. De remarcat că majoritatea (81%) analizelor incluse în strategii sau planuri de acțiune, precum și majoritatea (62%) analizelor difuzate pe Internet au o componentă SWOT. În schimb, analizele fără componentă SWOT sunt, în general, documente interne ale instituțiilor.

## Strategii

Între anii 2002 și 2004, instituțiile selectate pentru monitorizarea CASPIS au realizat sau au actualizat un număr total de 28 de strategii care vizează unul sau mai multe subobiective PNAinc.

Șapte subobiective PNAinc nu sunt vizate de nici o strategie, și anume :

- garantarea unui venit minim pentru fiecare cetățean ;
- evitarea polarizării sociale excesive cu accent prioritar pe asigurarea pentru toți a unor venituri minime decente în raport cu venitul mediu ;
- absorbția sărăciei pensionarilor ;
- politică salarială orientată spre scăderea sărăciei și creșterea ocupării (vizând creșterea în ritm mai rapid a salariului minim, precum și micșorarea costurilor unui loc de muncă) ;
- suport special pentru copiii care trăiesc în condiții de sărăcie extremă ;
- asigurarea unor adăposturi temporare pentru persoane/familii fără locuință ;
- reducerea numărului de locuințe ce oferă condiții de locuit inumane, degradante.

Dintre cele șapte subobiective PNAinc listate mai sus, cele trei subobiective referitoare la venitul minim pentru fiecare cetățean sunt vizate de diferite planuri de acțiune, iar subobiectivele privind politica salarială și sărăcia pensionarilor sunt abordate de Programul de Guvernare.

Toate celelalte subobiective PNAinc sunt acoperite de una până la cinci strategii. Subiectivul referitor la asigurarea accesului la apă potabilă și apă curentă a atras cea mai mare atenție, fiind vizat de cinci strategii distincte elaborate de patru instituții guvernamentale. Interes strategic au mai prezentat următoarele subobiective : a) asigurarea accesului la serviciile de asistență socială al tuturor celor aflați în situație de dificultate ; b) asistarea copiilor aflați în situație de risc major (victime ale abuzurilor, neglijării, violenței, exploatării) în familie sau comunitate ; c) instituirea unei noi legislații cu privire la delincvența juvenilă, bazată pe principiul incluziunii sociale. Fiecare dintre aceste subobiective era în 2004 vizat de patru strategii distincte, elaborat de trei sau patru instituții guvernamentale.

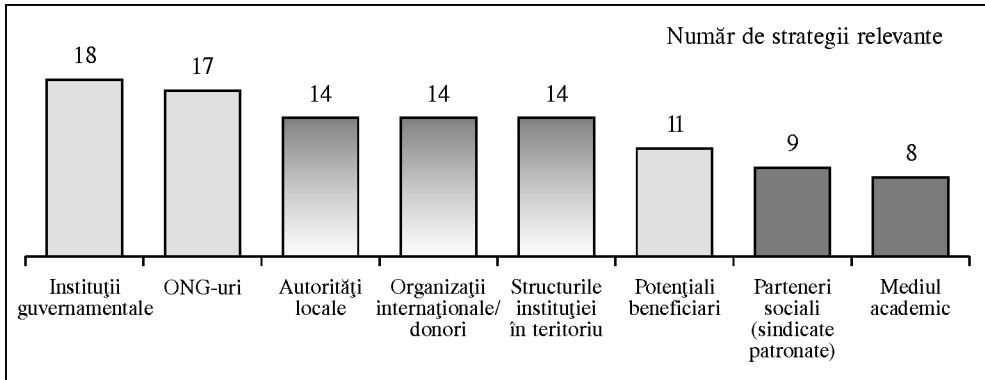
Instituțiile guvernamentale își orientează acțiunile vizând reducerea sărăciei și promovarea incluziunii sociale după strategii realizate în 2003 și 2004. Prin urmare, majoritatea strategiilor relevante sunt actuale și pe aceeași linie cu procesul de integrare europeană.

Pentru majoritatea strategiilor (23 dintre cele 28), instituțiile guvernamentale au inițiat un proces consultativ. Consultările au fost realizate prin întâlniri cu partenerii implicați în elaborare (în toate cele 23 de cazuri), prin difuzarea materialului în vederea obținerii unor



sugestii și observații (în 17 cazuri) și, mai rar, prin organizarea unor dezbateri publice (în 14 cazuri) sau publicarea unor informații pe site-ul instituției (11 cazuri).

Părțile consultate în cele mai multe cazuri au fost alte instituții guvernamentale și ONG-urile. Structurile instituției din teritoriu, autoritățile locale și organizațiile internaționale au fost consultate în elaborarea a 50% din strategiile relevante, în timp ce mediul academic sau partenerii sociali în mai puțin de o treime din cazuri (figura 2).



**Figura 2.** Părțile consultate în elaborarea strategiilor care vizează subobiectivele PNAinc

Peste jumătate (57%) din strategiile dezvoltate de instituțiile intervievate au fost oficial aprobate și asumate de Guvern. Astfel, cele 28 de strategii relevante pentru politici de reducere a sărăciei și promovare a incluziunii sociale reprezintă :

Document	Număr
• În curs de elaborare	4
• Aprobate prin lege sau prin H.G.	10
• Aprobate prin O.M.	4
• Aprobate prin Memorandum	2
• Document intern, prezentat în cadrul oficial, dar neaprobate	4
• Document de sine stătător, difuzat pe site	2
• Document intern, neprezentat în cadrul oficial și nedifuzat	2
Total strategii relevante	28

Toate instituțiile intervievate au declarat că au diseminat în diverse moduri strategiile pe care le-au realizat. Nu au fost diseminate strategiile sub formă de document intern. Celelalte strategii au fost diseminate după cum urmează :

Modalitatea de diseminare	Număr (%)
• Publicare în <i>Monitorul Oficial</i>	10 (36%)
• Publicare a formei finale pe site-ul instituției	13 (46%)
• Diseminare în cadrul structurilor instituției în teritoriu	12 (43%)
• Diseminare către alte instituții	12 (43%)

Totuși, strategiile au încă un circuit mai degrabă restrâns. Spre exemplu, din totalul de 13 strategii declarate a fi larg diseminate (pe Internet), doar nouă erau de găsit în octombrie 2004. În schimb, pe lângă cele declarate, alte trei strategii pot fi găsite pe Internet.

Fiecare instituție tinde să se concentreze asupra propriilor strategii sau a Programului de Guvernare și acordă puțină atenție coordonării cu alte instituții în vederea atingerii unor obiective mai generale, precum cele vizând sărăcia și incluziunea socială. Mai mult, culegerea datelor pentru studiul de monitorizare a fost dificilă în cadrul acelor ministere care au în responsabilitate mai multe departamente cu sarcini distincte, ce nu necesită în mod normal strategii sau planuri de acțiune comune (cum ar fi Direcția de Transporturi și cea privind Locuințele în cadrul MTCT sau Departamentul privind Administrația Publică și Departamentul de Ordine și Siguranță Publică în cadrul MAI).

Toate cele 24 de strategii finalizate includ obiective specifice, dar puține dintre acestea sunt măsurabile și delimitate în timp. Nu fac excepție de la regulă nici cele șapte strategii care includ planuri de acțiune; totuși, cinci dintre acestea identifică programe sau măsuri (acțiuni) care să fie implementate. Numărul programelor identificate și definite variază între 10 și 25 (strategia ANIMMC), iar numărul de măsuri (acțiuni) între 19 și 123 (strategia OPR). În schimb, doar opt din 17 strategii care nu includ planuri de acțiune identifică programe, proiecte sau măsuri ce urmează a fi implementate. Numărul acestora variază de la unul la 12 programe, de la șase la 17 000 proiecte (strategia MAPDR) și de la trei la 30 de măsuri.

Variația considerabilă a numărului de programe, proiecte și măsuri trebuie interpretată cu prudență deoarece acești termeni își schimbă înțelesul de la o instituție la alta. În unele cazuri, chiar în cadrul aceluiași minister, departamente diferite „vorbesc” limbi diferite. Spre exemplu, termenul *măsură* ia înțelesuri de la „program” la „obiectiv de investiție”. Absența unui limbaj comun constituie una dintre barierele importante de comunicare interinstituțională. Dezvoltarea unui „vocabular” instituțional comun tuturor instituțiilor guvernamentale ar ordona activitatea acestora, ar ușura monitorizarea activității lor și, mai ales, ar încuraja comunicarea și coordonarea activității între instituții.

## Planuri de acțiune sau de implementare

Monitorizarea CASPIS (2004) a operat cu distincția dintre *strategii și planuri de acțiune (de măsuri sau de implementare)*. Deși teoretic corectă, această distincție are un oarecare grad de artificialitate în realitatea instituțională românească. În cadrul multor instituții nu se face distincție între strategii și planuri de implementare; precizările de genul „Strategia X este mai degrabă un plan de acțiune” sau „Planul de acțiune Y este mai curând o strategie” abundă. În plus, așa cum am arătat, un sfert dintre strategii includ planuri de acțiune, ca parte componentă sau ca anexă, în timp ce alte strategii, deși nu includ un plan de acțiune, identifică programe, proiecte ori măsuri pentru a fi implementate. Totuși, pentru claritate, în această secțiune ne ocupăm doar de planurile de acțiune de implementare cu statut de document de sine stătător.

Un număr total de 28 de planuri de acțiune ori de implementare, documente de sine stătătoare care vizează unul sau mai multe subobiective PNAinc, au fost realizate ori actualizate în perioada 2002-2004. Dacă sunt luate în calcul atât strategiile, cât și planurile de acțiune, se constată că 18 instituții intervievate au elaborat un număr total de 56 de documente distincte relevante pentru 45 de subobiective PNAinc. Doar două subobiective PNAinc nu sunt abordate de nici un astfel de document și nici de Programul de Guvernare. Acestea sunt:

- asigurarea unor adăposturi temporare pentru persoane/familii fără locuință;
- reducerea numărului de locuințe ce oferă condiții de locuit inumane, degradante.

Ca și în cazul strategiilor, planurile de acțiune pe subobiectiv PNAinc variază între unul și cinci. Spre deosebire însă de strategii, 66% dintre subobiectivele PNAinc fie au doar un

plan de acțiune corespunzător, fie nu au un plan de acțiune ca document de sine stătător. Cu alte cuvinte, se observă la nivelul instituțiilor guvernamentale tendința de a elabora strategii, și nu planuri de acțiune sau, în tot cazul, de a denumi documentele de planificare mai degrabă strategii decât planuri de acțiune ori de măsuri.

Așa cum menționam mai sus, două subobiective PNAinc nu sunt acoperite nici de o strategie și nici de un plan de acțiune. La extrema opusă, subobiectivul referitor la asigurarea accesului la apă potabilă și apă curentă a fost vizat de nouă documente distincte elaborate de patru instituții (MMGA, MTCT, MS<sup>9</sup> și OPR). Urmează subobiectivul privind prevenirea traficului de persoane, a exploatării sexuale a copiilor și a adulților și dezvoltarea capacității de recuperare a victimelor care a fost abordat în opt strategii și/sau planuri de acțiune elaborate, de asemenea, de patru instituții (ANPCA, ANT, MAI și MEC). Creșterea oportunităților de angajare, asistarea copiilor aflați în situație de risc major (victime ale abuzurilor, neglijării, violenței, exploatării) în familie/comunitate, prevenirea excluziunii sociale cauzate de criminalitate, suportul pentru populația de romi, precum și promovarea egalității de șanse au prezentat și ele un interes strategic deosebit, fiind acoperite fiecare de câte șapte documente distincte elaborate de trei până la șase instituții.

Similar strategiilor, planurile de acțiune care vizează subobiectivele PNAinc sunt foarte actuale, fiind majoritar elaborate sau actualizate în anii 2003 și 2004. De asemenea, elaborarea planurilor de acțiune, în marea majoritate a cazurilor, a fost bazată pe un proces consultativ realizat prin întâlniri cu partenerii implicați în elaborare, prin organizarea unor dezbateri publice, prin difuzarea materialului în vederea obținerii unor sugestii și observații și, mai rar, prin publicarea unor informații pe site-ul instituției. Părțile consultate în cele mai multe cazuri au fost alte instituții guvernamentale și structurile instituției din teritoriu. ONG-urile și organizațiile internaționale au fost consultate în elaborarea a aproximativ o jumătate din planurile de acțiune relevante. În schimb, partenerii sociali, dar mai ales potențialii beneficiari și mediul academic au fost consultați în mai puțin de o treime din cazuri.

Cele mai multe (71 %) planuri de acțiune (documente de sine stătătoare) realizate de instituțiile intervievate au fost oficial aprobate și asumate de Guvern. Astfel, cele 28 de planuri de acțiune relevante sunt :

<b>Document</b>	<b>Număr</b>
• În curs de aprobare	2
• Aprobat prin lege sau prin H.G.	10
• Aprobat prin O.M.	6
• Aprobat prin ordin al conducătorului instituției	2
• Aprobat prin Memorandum	2
• Document intern, prezentat în cadru oficial, dar nesupus aprobării	1
• Document intern, neprezentat în cadru oficial și nedifuzat	5
Total planuri de acțiune relevante	28

Însă doar o mică parte din acestea au fost diseminate :

<b>Modalitatea de diseminare</b>	<b>Număr (%)</b>
• Publicare în <i>Monitorul Oficial</i>	8 (29%)
• Publicare a formei finale pe site-ul instituției	3 (11%)
• Diseminare în cadrul structurilor instituției în teritoriu	3 (11%)
• Diseminare către alte instituții	1 (4%)

9. În această privință, MS are în responsabilitate monitorizarea calității apei potabile și informarea populației cu privire la riscurile și măsurile pe care trebuie să le ia în situații speciale pentru prevenirea îmbolnăvirilor.

Planurile de acțiune/implementare au un circuit și mai restrâns decât strategiile. Dintre cele trei planuri declarate a fi diseminate pe Internet, doar două erau de găsit în octombrie 2004. Unele planuri sunt declarate „document secret”, precum cele elaborate de MAI, Departamentul de Ordine și Siguranță Publică. Lipsa de coordonare între diferitele planuri de acțiune a fost evidentă în perioada de culegere a datelor. Spre exemplu, multe dintre instituțiile monitorizate nu erau conștiente de implicarea în implementarea obiectivelor PNAinc și, tocmai de aceea, au tratat cu o oarecare indiferență monitorizarea CASPIS.

Cu câteva excepții, toate planurile de acțiune includ obiective specifice, care însă doar parțial sunt măsurabile și delimitate în timp. Astfel, din 24 de planuri de acțiune care vizează obiective specifice, doar 15 planuri (63%) identifică și specifică programe (în șase cazuri), măsuri (în cinci cazuri), proiecte (trei cazuri) sau acțiuni legislative (un caz) ce urmează a fi realizate.

Numărul programelor identificate și definite variază între unul și 11, numărul de măsuri între 10 și 58, iar numărul de proiecte de la două la 42. Lipsa de consistență în definirea termenilor utilizați de diferitele instituții discutată cu referire la strategii rămâne valabilă și în cazul planurilor de acțiune.

### Programe și proiecte

Deși teoretic există diferențe marcante între *programe* și *proiecte*, monitorizarea CASPIS le-a neglijat, tratând împreună programele și proiectele, dată fiind lipsa de armonizare a termenilor între instituțiile guvernamentale. Cercetarea empirică a arătat că instituțiile guvernamentale monitorizate utilizează mai degrabă aleatoriu termenii *program*, *proiect* și *măsură*. Spre exemplu, programele includ între două și 324 de proiecte, dar și unele proiecte includ între unul și 145 de proiecte.

Reamintim că *monitorizarea CASPIS nu a evaluat rezultatele sau impactul programelor/proiectelor, ci s-a limitat la procesul de implementare a obiectivelor PNAinc*, adică a urmărit doar dacă instituțiile guvernamentale au identificat, au elaborat, au implementat, au monitorizat și/sau au coordonat programe/proiecte.

### Acoperirea subobiectivelor PNAinc cu programe și proiecte

În perioada 2002-2004, în vederea atingerii subobiectivelor PNAinc, instituțiile selectate au implementat un număr total de 207 programe/proiecte. Distribuția acestora pe tipuri este prezentată în tabelul 4.

**Tabelul 4.** *Tipul programelor și proiectelor implementate în vederea atingerii obiectivelor PNAinc*

Tipul	Număr	%
Program	100	48,3
Program permanent care ține de activitatea curentă a instituției	54	26,1
Proiect	35	16,9
Proiect sau program-pilot	9	4,3
Program de interes național	5	2,4
Program sau proiect de reformă	2	1,0
Program regional	1	0,5
Acord internațional	1	0,5
Total	207	100

Dintre toate subobiectivele PNAinc, două subobiective nu sunt vizate de nici un tip de program sau proiect. Acestea sunt :

- reducerea numărului de locuințe ce oferă condiții de locuit inumane, degradante ;
- o politică salarială orientată spre scăderea sărăciei și creșterea ocupării (vizând creșterea în ritm mai rapid a salariului minim, precum și micșorarea costurilor unui loc de muncă).

Numărul de programe/proiecte pe subobiectiv PNAinc variază între unul și 31. În vederea atingerii subobiectivelor privind: a) creșterea stării de sănătate a copiilor și tinerilor, b) instituirea unei noi legislații cu privire la delincvența juvenilă, bazată pe principiul incluziunii sociale, și c) prevenirea excluziunii sociale cauzate de criminalitate au fost implementate 31, 29, respectiv 28 de programe sau proiecte de către trei, patru, respectiv cinci instituții guvernamentale. Un interes ridicat au mai prezentat trei subobiective – creșterea oportunităților de ocupare, asistarea copiilor aflați în situație de risc major în familie/comunitate și reducerea energetică a criminalității și corupției, ca factori de sărăcie –, fiecare dintre acestea fiind vizat de 24-26 de programe sau proiecte implementate de trei-șase instituții.

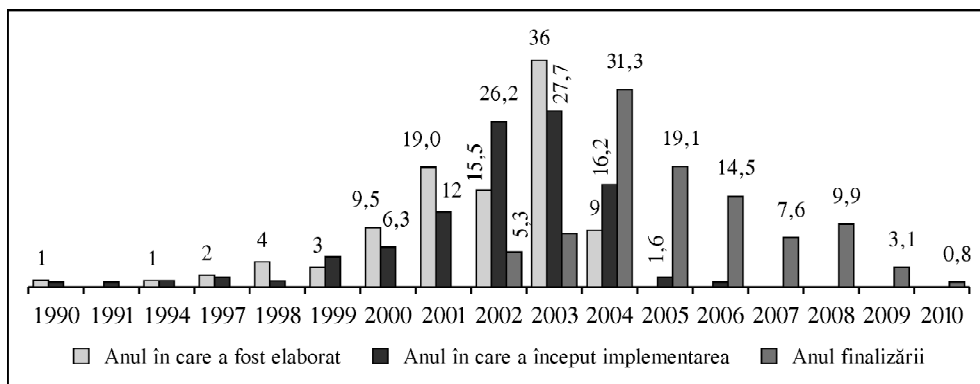
La extrema opusă, constituirea unui mecanism de suport financiar de urgență pentru situații individuale și colective de dezastru și creșterea investițiilor în educație și sănătate constituie subobiective în vederea atingerii cărora a fost implementat un singur program. De asemenea, un suport mai accentuat pentru familiile cu copii reprezintă un subobiectiv vizat de doar două programe/proiecte fiecare.

Dintre cele 49 de subobiective PNAinc, 29 de subobiective (aproximativ 59%) sunt realizate prin implementarea unor *programe permanente* care țin de activitatea curentă a instituțiilor guvernamentale. Acest lucru are consecințe atât pozitive, cât și negative. Pe de o parte, faptul că majoritatea programelor țin de activitatea permanentă a instituțiilor evidențiază prioritatea acordată problematicii sărăciei și incluziunii sociale. Pe de altă parte, abordarea prin programe permanente are și efecte negative, în principal: 1) dependența realizării obiectivelor de existența instituțiilor responsabile în condițiile reorganizării acestora relativ frecventă; 2) lipsa de flexibilitate în implementarea unor proiecte specifice care nu necesită neapărat o abordare permanentă.

## Stadiul de realizare a programelor și proiectelor

Din totalul de 207 programe sau proiecte analizate, 2% nu sunt aprobate, 6% sunt în curs de aprobare, în timp ce marea majoritate (93%) sunt oficial aprobate și se află în diverse faze de implementare.

Programele/Proiectele analizate au fost, în majoritate, elaborate între anii 2001 și 2004; în 2003 au fost elaborate 36% din totalul acestora. Între 2002 și 2004 a început implementarea majorității programelor/proiectelor, pentru ca finalizarea să fie programată (sau să fi avut loc) în perioada 2002-2010, cu 2004 an de vârf în care se finalizează o treime dintre ele (figura 3).



**Figura 3.** Anul elaborării, anul în care a început implementarea și anul (previzionat al) finalizării pentru programele sau proiectele implementate în vederea atingerii subobiectivelor PNAinc

Dacă procesul de redactare a unor programe a început încă din primii ani ai tranziției, elaborarea de proiecte a devenit din ce în ce mai populară începând cu anul 2000.

## Surse de finanțare, cofinanțare

Cu privire la finanțarea programelor și proiectelor, monitorizarea CASPIS a luat în considerare cinci tipuri de surse, și anume: surse de la bugetul local, surse de la bugetul central, alte surse interne (venituri proprii ale instituțiilor, sponsorizări, ONG-uri din țară, contribuții ale beneficiarilor), surse externe (internaționale) și surse neidentificate.

Majoritatea programelor și proiectelor analizate sunt finanțate dintr-un singur tip de sursă. Astfel, din totalul de programe și proiecte, 4% (opt programe) au surse de finanțare neidentificate, 58% (120 de programe/proiecte) sunt finanțate dintr-un singur tip de sursă de finanțare, iar celelalte 38% (79 de programe/proiecte) combină diverse tipuri de surse de finanțare (31% au două tipuri, 4% au trei tipuri și 3% au patru tipuri de surse de finanțare).

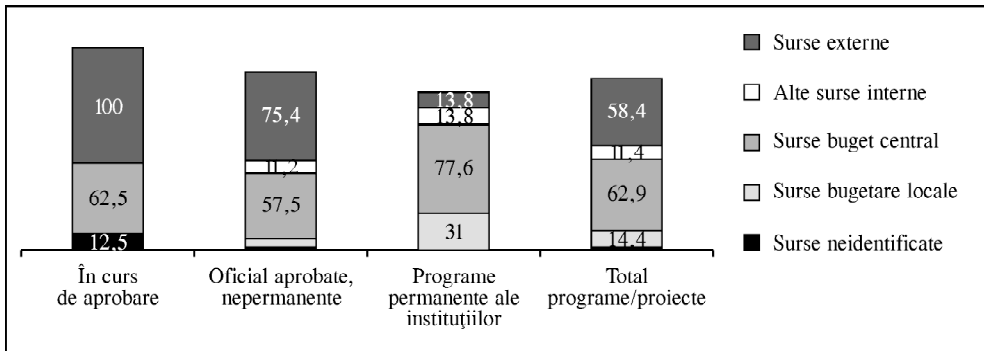
Finanțarea de la bugetul central și finanțarea din surse externe sunt cele mai răspândite: 61% din programe și proiecte sunt finanțate de la bugetul central, 57% sunt (co)finanțate din surse externe, 14% din surse de la bugetul local și 11% din veniturile proprii ale instituțiilor. În cazul programelor/proiectelor bugetate din mai multe tipuri de surse, cele mai frecvente situații sunt cele în care fondurile europene sunt acompaniate de fonduri de la bugetul central.

Sursele de finanțare externe sunt foarte diverse. Totuși, cele mai frecvente surse externe de finanțare a programelor și proiectelor implementate în vederea atingerii subobiectivelor PNAinc sunt: 1) în 36% din totalul de programe și proiecte sunt menționate sursele europene, cu precădere PHARE, urmate de BERD, BDCE, DFID, alți donori bilaterali din cadrul Uniunii Europene; 2) în 15% din totalul de cazuri sursele externe sunt din afara UE, mai ales UNICEF, USAID, UNDP, UNAIDS, UNFPA și diverse ONG-uri din țări din afara spațiului UE; 3) în 7% din totalul de cazuri sursele externe de finanțare se referă la împrumuturi de la Banca Mondială.

Programele/Proiectele studiate sunt<sup>10</sup>: zece programe/proiecte în curs de aprobare, 136 de programe oficial aprobate, dar nepermanente (implementate pe o perioadă dată) și 58 de programe permanente ale instituțiilor. Așa cum se observă în figura 4, în timp ce mai mult

10. Nu sunt incluse trei proiecte/programe declarate ca fiind neaprobate.

de trei sferturi dintre programele permanente ale instituțiilor sunt finanțate exclusiv de la bugetul central, programele nepermanente aprobate sunt, în marea lor majoritate, (co)finanțate din surse externe.



**Figura 4.** Pondere tipurilor de surse de finanțare pe tipuri de programe/proiecte (suma programelor/proiectelor pe fiecare categorie depășește 100% pentru că pot avea mai multe surse de finanțare)

În cazul programelor/proiectelor în curs de aprobare, se observă, pe de o parte, creșterea ponderii proiectelor (co)finanțate din surse externe și, pe de altă parte, creșterea ponderii proiectelor cu surse multiple.

În încheierea acestei secțiuni, centrată pe finanțarea programelor și proiectelor, schimbăm perspectiva, îndreptându-ne atenția spre tipurile de surse de finanțare corespunzătoare subobiectivelor PNAinc. Conform datelor oferite de instituțiile guvernamentale cu responsabilități în implementarea PNAinc, șapte subobiective strategice sunt finanțate doar din surse bugetare, cu precădere de la bugetul central. Aceste subobiective sunt deci *vulnerabile*, fiind puternic dependente de prioritățile politice decise la nivel guvernamental. Ne referim la :

- garantarea unui venit minim pentru fiecare cetățean ;
- constituirea unui mecanism de suport financiar de urgență pentru situații individuale și colective de dezastru ;
- absorbția sărăciei pensionarilor ;
- controlul asupra factorilor care afectează advers costul vieții ;
- evitarea polarizării sociale excesive cu accent prioritar pe asigurarea pentru toți a unor venituri minime decente în raport cu venitul mediu ;
- creșterea investițiilor în educație și sănătate, ca factori ai dezvoltării sociale ;
- suport mai accentuat pentru familiile cu copii.

La extrema opusă, 14 subobiective PNAinc sunt vizate de programe/proiecte cu portofolii solide de finanțare, construite prin combinarea tuturor tipurilor de surse considerate (bugetare, interne nebugetare, externe). Prin urmare, acestea sunt tratate ca priorități în procesul de integrare a României în Uniunea Europeană și au mari șanse de a fi îndeplinite.



## Nivelul de implementare

Mai mult de două treimi din numărul total de programe/proiecte se implementează la nivel național, așa cum era de așteptat pentru monitorizarea implementării obiectivelor PNAinc la nivel național.

În ceea ce privește subobiectivele PNAinc, majoritatea sunt vizate de programe/proiecte implementate la diferite niveluri. De menționat că șase subobiective fac notă distinctă, fiind implementate la toate nivelurile considerate (național, regional, județean, local, altele). Aceste subobiective sunt tocmai cele care au fost vizate de un număr mare de instituții, strategii, planuri de acțiune, programe și proiecte.

## Sistemul de implementare

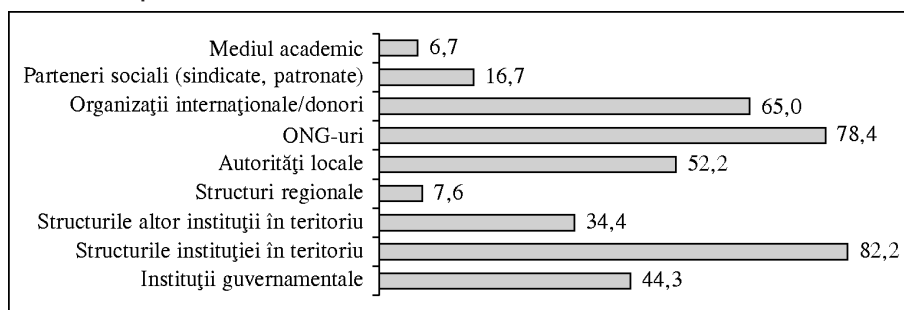
Pentru marea majoritate a programelor și proiectelor analizate, instituțiile guvernamentale au creat un sistem instituțional care să se ocupe de procesul de implementare ; doar pentru implementarea a aproximativ un sfert nu a fost creat un sistem instituțional. Cel mai frecvent, (23,6% din cazuri) a fost creată o unitate sau o echipă de management/implementare a programului/proiectului. A doua opțiune ca frecvență a fost crearea unei direcții (18,8%), a unui grup interdepartamental stabilit prin ordinul conducătorului instituției (11,5%) sau a unui serviciu (9,9%).

## Principalul responsabil pentru implementare

Pentru majoritatea programelor/proiectelor, principalul responsabil este plasat chiar la nivelul instituției (ministerului sau agenției), al sistemului instituțional creat la nivel central sau la nivelul structurilor instituției în teritoriu.

În timp ce pentru programele permanente principalii responsabili pentru implementare sunt, în majoritate, chiar instituțiile guvernamentale intervievate, pentru programele nepermanente și pentru proiecte responsabilitatea pentru implementare cade, în cele mai multe cazuri, în sarcina sistemului instituțional creat special la nivel central.

## Colaborare, parteneriate



**Figura 5.** Pondere programelor/proiectelor care au presupus colaborare/parteneriate cu... (suma procentelor depășește 100% deoarece în cadrul procesului de implementare instituțiile au colaborat, în medie, cu trei-patru alte instituții de la diferite niveluri)

Toate instituțiile guvernamentale participante la monitorizare au colaborat/colaborează în cadrul procesului de implementare a programelor/proiectelor cu o largă varietate de actori instituționali. Similar, toate subobiectivele PNAinc sunt vizate de programe sau proiecte care presupun colaborare și parteneriate interinstituționale.

Pentru toate programele/proiectele, instituțiile guvernamentale au colaborat, în medie, cu patru tipuri de parteneri instituționali. Cel mai răspândit model de colaborare a inclus structurile instituției în teritoriu, ONG-urile, organizațiile internaționale/donorii și autoritățile locale. Colaborarea cu structurile regionale, cu mediul academic, precum și parteneriatele public-privat sunt rare.

## Monitorizarea

Pentru marea majoritate a programelor și proiectelor analizate, instituțiile guvernamentale au creat un sistem instituțional care să se ocupe de procesul de monitorizare ; doar pentru monitorizarea a 20% din totalul de programe/proiecte nu a fost creat un sistem instituțional. Cel mai frecvent, monitorizarea este asigurată de o unitate sau o echipă de management al programului/proiectului ori de o direcție.

Procesul de monitorizare vizează : rezultatele obținute pentru 73% din programe/proiecte, activitățile desfășurate în 67% din cazuri, respectarea termenelor în 64% și modul de gestionare a fondurilor în 53% din cazuri. Cea mai frecventă combinație este compusă din monitorizarea rezultatelor și cea a activităților desfășurate.

## Respectarea termenelor de implementare

Conform reprezentanților instituționali intervievați, în octombrie 2004, termenele stabilite au fost respectate pentru 87% dintre proiectele și programele care vizează reducerea sărăciei și promovarea incluziunii sociale. În 13% din cazuri termenele au fost depășite, în majoritatea cazurilor din cauza absenței sau întârzierii fondurilor. Depășirea termenelor este mai frecventă (atinge 16%) pentru programele/proiectele nepermanente care sunt implementate de o unitate de implementare/management.

## Atingerea obiectivelor

Spre deosebire de respectarea termenelor de implementare, evaluarea atingerii obiectivelor este mult mai rară. Pentru 39% dintre programe și proiecte nu există o evaluare a măsurii în care acestea și-au atins sau nu obiectivele ; 50% dintre programe/proiecte și-au atins toate obiectivele, în timp ce restul de 11% și-au atins doar parțial obiectivele.

Atingerea parțială a obiectivelor este mai frecventă pentru programele permanente (30%), principalele motive invocate fiind diminuarea și/sau întârzierea fondurilor alocate de la bugetul de stat. De altfel, există o corelație statistică semnificativă între depășirea termenelor și atingerea parțială a obiectivelor.

## Succese instituționale

Aproximativ o treime dintre programe și proiecte (75, care reprezintă 36% din total) sunt declarate de către intervievați printre „cele mai reușite acțiuni” desfășurate de instituțiile guvernamentale în vederea atingerii obiectivelor PNAinc între 2002 și 2004. Interesant de observat, 33% dintre programele/proiectele care au depășit termenele-limită au fost declarate succese instituționale!

## Rezultatele monitorizării: instituțiile cu responsabilități în implementarea PNAinc

În termeni pur cantitativi, ai numărului de acțiuni (de analize, de strategii și planuri, de programe și proiecte) relevante pentru implementarea PNAinc la nivel central, instituțiile guvernamentale „campioane” în perioada 2002-2004 au fost: MEC și MAI, urmate de MMSSF și ANPCA. Atenție, această evaluare este limitată, fiind lipsită de dimensiunea calitativă (de analiză de impact sau de evaluare de rezultat), deci nu reprezintă un „top” al instituțiilor de la nivel central cu responsabilități în implementarea PNAinc.

În ceea ce privește „cele mai reușite acțiuni” ale instituțiilor guvernamentale, acestea variază de la programe și proiecte concrete la diferite acțiuni care vizează procesul de dezvoltare instituțională atât la nivel central, cât și local.

Principalele dificultăți ale instituțiilor guvernamentale în realizarea activităților necesare în vederea atingerii obiectivelor PNAinc se referă la:

- lipsa sau insuficiența resurselor financiare;
- deficiențe de comunicare și colaborare interinstituțională (lipsa unui „vocabular” instituțional comun tuturor instituțiilor guvernamentale face ca distincții teoretice importante – între strategie și plan de acțiune, între program și proiect – să aibă un grad ridicat de artificialitate);
- resurse umane insuficiente sau insuficient pregătite;
- probleme de ordin birocratic și de organizare la nivelul instituțiilor guvernamentale (în principal, absența unui nucleu de lucru și de monitorizare a activității pe problematica sărăciei și a incluziunii sociale la nivelul majorității instituțiilor guvernamentale interievate);
- probleme ale structurilor de la nivel județean, local;
- lipsa ori insuficiența resurselor materiale.

## Concluzii

Concluziile raportului de monitorizare CASPIS sunt structurate pe două dimensiuni. Prima dimensiune are în vedere diagnoza stării de fapt, adică principalele rezultate ale monitorizării implementării PNAinc la nivel central. A doua dimensiune se referă la principalele probleme identificate în procesul de monitorizare care ar trebui avute în vedere în revizuirea PNAinc pentru 2005-2008 și în monitorizările ulterioare.

Câteva dintre aceste concluzii se pot generaliza. Să ne oprim la acestea și să ne amintim că sărăcia și incluziunea socială reprezintă elemente-cheie ale dezvoltării sociale. Prin urmare, acțiunile care țintesc combaterea sărăciei și excluziunii sociale pot fi considerate

acțiuni de dezvoltare socială. Așa cum a arătat monitorizarea implementării PNAinc la nivel central, pentru perioada de referință 2002-2004, cele 20 de instituții guvernamentale (ministere sau agenții naționale) cu responsabilități în domeniu au realizat și au actualizat un număr mare de analize ale situației (53), strategii (28) și planuri de acțiune (28). De asemenea, în relație cu PNAinc, 19 instituții guvernamentale monitorizate au elaborat și/sau au implementat un număr total de 207 programe și proiecte. Din totalul de 194 de programe/proiecte oficial aprobate, 58 sunt programe permanente, iar celelalte 136 sunt în diverse faze de implementare. Majoritatea acestor documente/acțiuni sunt recente, fiind majoritar elaborate în 2003 sau 2004, și sunt oficial aprobate și asumate de Guvern.

Se observă la nivelul instituțiilor guvernamentale tendința de a elabora strategii, și nu planuri de acțiune sau, în tot cazul, de a denumi documentele de planificare mai degrabă drept strategii decât planuri de acțiune ori de măsuri. În vederea elaborării celor mai multe strategii și planuri de acțiune, a fost inițiat un proces consultativ. Totuși, planurile de acțiune/implementare au un circuit și mai restrâns decât strategiile. Există, în mod evident, o lipsă de coordonare atât între instituții, cât și în interiorul acestora, între departamentele cu atribuții distincte.

Din altă perspectivă, cea a celor 49 de subobiective PNAinc, care toate reprezintă aspecte de dezvoltare socială, acestea sunt acoperite deloc, slab, mediu, bine sau chiar redundant de acțiunile desfășurate de instituțiile de la nivel central. Marea majoritate a subobiectivelor PNAinc sunt vizate de analize, de strategii sau planuri și de programe sau proiecte. Un singur subobiectiv PNAinc nu este vizat de nici una dintre acțiunile instituționale desfășurate la nivel central în perioada 2002-2004, deci e neacoperit. Acesta se referă la *reducerea numărului de locuințe ce oferă condiții de locuit inumane, degradante*. Pe de altă parte, cinci subobiective PNAinc au fost considerate priorități naționale, mai ales în contextul integrării europene, fiind vizate, prin comparație cu celelalte subobiective, de un număr relativ mare atât de instituții, cât și de analize, strategii sau planuri de acțiune, programe ori proiecte. Aceste subobiective se referă la: 1) creșterea *oportunităților de ocupare*; 2) asistarea *copiilor aflați în situații de risc major* (victime ale abuzurilor, neglijării, violenței, exploatării în familie și/sau comunitate); 3) prevenirea *traficului de persoane*, a exploatării sexuale a copiilor și a adulților și dezvoltarea capacității de recuperare a victimelor; 4) prevenirea excluziunii sociale cauzate de *criminalitate*; 5) asigurarea *accesului la apă potabilă și apă curentă*.

Este de remarcat faptul că instituțiile intervievate au, prin concepție, o orientare preponderent tehnică. În consecință, instituțiile sunt centrate pe realizarea activităților specifice, de natură tehnică, în timp ce efectele sociale ale măsurilor implementate sunt doar marginal luate în calcul. Esențial pentru implementarea cu succes a PNAinc este tocmai dezvoltarea capacității instituțiilor de a identifica, a evalua și a monitoriza efectele de natură socială ale propriilor activități relevante din perspectiva combaterii sărăciei și a promovării incluziunii sociale. Această concluzie se poate generaliza la nivelul tuturor acțiunilor de dezvoltare. Astfel, *esențială pentru implementarea cu succes a strategiilor/planurilor/programelor/proiectelor de dezvoltare socială este construcția/întărirea capacității instituțiilor guvernamentale și locale de a identifica, a evalua și a monitoriza efectele acțiunilor întreprinse, inclusiv ale celor de natură socială*.

Analiza prezentată sintetic arată că perioada 2002-2004 a fost una dinamică din punctul de vedere al inițierii unor programe în domeniul sărăciei și excluziunii sociale. Chiar dacă este încă prea devreme pentru a evalua eficacitatea acestor programe și măsuri, înseși inițierea și implementarea unui număr atât de mare de strategii, planuri, programe și proiecte arată că se fac eforturi reale de dezvoltare instituțională. Implementarea PNAinc a deschis drumul în crearea unei culturi a abordării incluzive a sărăciei. Totuși, mai este

încă un drum lung de parcurs. Problemele sociale asociate sărăciei și excluziunii sociale sunt dependente de prioritățile politice decise la nivel guvernamental și de voința politică de a urma apropierea de Europa și în sensul unei societăți preocupate de toți cetățenii săi.

## Acronime

BERD	Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare
BDCE	Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei
DFID	Departamentul pentru Dezvoltare Internațională, Guvernul Marii Britanii
ISPA	Instrumentul pentru Politici Structurale de Preaderare
SAPARD	Programul Special de Aderare pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
UE	Uniunea Europeană
UNAIDS	Programul Națiunilor Unite pentru HIV/SIDA
UNDP	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
UNICEF	Fondul Națiunilor Unite pentru Copii
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională

*Notă* : Vezi și tabelul 3 privind instituțiile participante la monitorizare.

## Bibliografie

- Briciu, C. ; Vlad, G., 2004, *Sistemul de indicatori de incluziune socială*, CASPIS, www.caspis.ro.
- CASPIS, 2003, *Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale*, www.caspis.ro.
- CASPIS, 2004, *Raport de Monitorizare CASPIS*, volumul 1 : *Monitorizarea la nivel național : Implementarea Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale – PNAinc*, www.caspis.ro.
- Delegația Comisiei Europene, 2003, *Compendium – Romania : Ex-Post Evaluation of Phare Country Support in 1997 and 1998 in Romania*, București.
- DFID ; Banca Mondială, 2003, *Local Economic Development : Strategic Planning*, Proiectul Knowledge and Capacity Development, Washington, www.worldbank.org/urban/led.
- INS ; Universitatea din București, 2004, *Analiza indicatorilor sociali de incluziune socială utilizați de UE*, www.caspis.ro.
- ICCV, 2003, *Construirea unui set de indicatori ai sărăciei, excluziunii/incluziunii sociale ca bază pentru Planul Național de Acțiune Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale*, CASPIS, www.caspis.ro.
- Johnson, G., 2005, *Introduction to Monitoring and Evaluation Workbook*, World Bank Institute, Washington, DC.
- MMSSF ; Birks Sinclair & Associates Ltd., 2003, *Evaluarea Venitului Minim Garantat*, DFID, Banca Mondială, www.caspis.ro.
- Voicu, B. ; Dan, A. ; Voicu, M. ; Șerban, M., 2004, *Assessing the causes of county disparities in RSDP projects proposals : A report to the Romanian Social Development Fund*, București.



COLLEGIUM  
Sociologie. Antropologie

**au apărut :**

- Elisabeta Stănciulescu – *Sociologia educației familiale* (vol. I, II)  
Traian Rotariu, Petru Iluț – *Ancheta sociologică și sondajul de opinie*  
Gilles Ferréol (coord.) – *Dicționar de sociologie*  
Ion I. Ionescu – *Sociologii constructiviste*  
François de Singly, Alain Blanchet, Anne Gotman, J.-C. Kaufmann – *Metode ale anchetei sociologice : chestionarul și interviul*  
Ștefan Buzărnescu – *Sociologia civilizației tehnologice*  
François Laplantine – *Descrierea etnografică*  
Petru Iluț – *Iluzia localismului și localizarea iluziei. Teme actuale de psihosociologie*  
Claude Rivière – *Socio-antropologia religiilor*  
Gary King, Robert Keohane, Sidney Verba – *Fundamentele cercetării sociale*  
Max Weber – *Teorie și metodă în științele culturii*  
Ioan Mărginean – *Proiectarea cercetării sociologice*  
Traian Vedinaș – *Introducere în sociologia rurală*  
Petru Iluț – *Sinele și cunoașterea lui. Teme actuale de psihosociologie*  
Marie-Odile Géraud, Olivier Leservoiesier, Richard Pottier – *Noțiunile-cheie ale etnologiei. Analize și texte*  
Marian Preda – *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*  
Émile Durkheim – *Regulile metodei sociologice*  
Albert Ogien – *Sociologia devianței*  
Traian Rotariu – *Demografie și sociologia populației. Fenomene demografice*  
Ioan Mihăilescu – *Sociologie generală. Concepte fundamentale și studii de caz*  
W. Richard Scott – *Instituții și organizații*  
Irina Culic – *Metode avansate în cercetarea socială. Analiza multivariată de interdependență*  
Petru Iluț – *Valori, atitudini și comportamente sociale. Teme actuale de psihosociologie*  
Cătălin Zamfir – *O analiză critică a tranziției. Ce va fi „după”*  
Gilles Ferréol, Guy Jucquois (coord.) – *Dicționarul alterității și al relațiilor interculturale*  
Robert K. Yin – *Studiul de caz. Designul, analiza și colectarea datelor*  
Richard A. Krueger, Mary Anne Casey – *Metoda focus grup.*  
*Ghid practic pentru cercetarea aplicată*  
Ronald F. King – *Strategia cercetării. Treisprezece cursuri despre elementele științelor sociale*  
Petru Iluț – *Sociopsihologia și antropologia familiei*  
Dumitru Sandu – *Dezvoltare comunitară. Cercetare, practică, ideologie*



Cătălin Zamfir – *Spre o paradigmă a gândirii sociologice*

Mircea Agabrian – *Analiza de conținut*

Adrian Hatos – *Sociologia educației*

Cătălin Zamfir, Laura Stoica (coord.) – *O nouă provocare : dezvoltarea socială*

**în pregătire :**

Mihai Păunescu – *Organizare socială și câmpuri organizaționale*

Marian Preda – *Comportamentul organizațional*

**www.polirom.ro**

Redactor : Ioana Aneci  
Coperta : Tudor Răileanu  
Tehnoredactor : Alexandru Popovici

Bun de tipar : mai 2006. Apărut : 2006  
Editura Polirom, B-dul Carol I nr. 4 • P.O. Box 266  
700506, Iași, Tel. & Fax (0232) 21.41.00 ; (0232) 21.41.11 ;  
(0232) 21.74.40 (difuzare) ; E-mail : office@polirom.ro  
București, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, ap. 33,  
O.P. 37 • P.O. Box 1-728, 030174  
Tel. : (021) 313.89.78 ; E-mail : office.bucuresti@polirom.ro

---

Tiparul executat la S.C. LUMINA TIPO s.r.l.  
str. Luigi Galvani nr. 20 bis, sect. 2, București  
Tel./Fax : 211.32.60, 212.29.27, E-mail : office@luminatipo.com

---



**Sociologie  
Antropologie**

Volum coordonat de  
**Cătălin Zamfir, Laura Stoica**

# O nouă provocare: **DEZVOLTAREA SOCIALĂ**

Teoria și metodologia dezvoltării sociale constituie obiectul de dezbateră al acestui volum, care reunește studiile a numeroși specialiști din domeniu și oferă cunoștințele necesare elaborării strategiilor și programelor aplicate la nivel național, sectorial sau local. Această amplă sinteză a celor mai recente orientări în dezvoltarea socială, având scopul de a stimula interesul pentru reflecția asupra unei teme actuale și în România și asupra rolului sociologiei în analiza ei, constituie un instrument deosebit de util pentru studenții și masteranții facultăților de sociologie și asistență socială care doresc să se specializeze într-un domeniu foarte valorizat astăzi.

**Paradigma dezvoltării sociale: controverse istorice și actuale • Tranziția ca dezvoltare; politica europeană de dezvoltare socială • Dezvoltarea ca proces social-cultural • Dezvoltarea socială sectorială • Metodologia dezvoltării sociale**

**Collegium**



**Editura POLIROM**  
[www.polirom.ro](http://www.polirom.ro)

ISBN 973-46-0278-0  
978-973-46-0278-0



9 789734 602780