

**A Possible  
Methodology for the  
Analysis of the  
Emergence and  
Institutionalisation  
Processes of Social  
Policy in Romania**

# O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ A PROCESELOR DE CONSTITUIRE ȘI INSTITUȚIONALIZARE A POLITICILOR SOCIALE ÎN ROMÂNIA

LUANA POP

*In the absence of any coherent methodology for the analysis of a more complex social reality in transition - as defined by the dynamics of institutional development in the problematic and controversial field of social policy - the paper represents neither an attempt to offer a theoretical framework in order to understand and explain the evolution of certain social institutions within the realm of state welfare concerns in the eastern-european space. Despite the significant differences between the former socialist countries and the euro-atlantic space, the main hypothesis is that both social spaces undergo an institutional crisis. Not a common explanatory model is to be found, but a common language in order to define and describe the two social 'critical' realities: while Eastern Europe is confronted with a lack of institutional wherewithal, Western Europe is confronted with a crisis due to its incapacity to work out the consequences of its own functional premises.*

**A**naliza de față a luat naștere dintr-o curiozitate în ceea ce privește aparentul haos la nivelul mecanismelor de guvernare, a sistemului politic și economic, și, nu în cele din urmă, la nivelul reprezentărilor colective difuze. Fenomenele și evenimentele sociale ale ultimilor ani par a fi deosebit de 'rezistente' la orice încercare de subsumare a lor unei logici mai generale. Cum încercările de explicare punctuală a realității nu au dus până în prezent la o înțelegere mai profundă a schimbărilor sociale majore, respectiv a tendințelor în evoluția organizării sociale, singura modalitate de a obține o imagine mai coerentă asupra realității românești, care să dea seama de evoluțiile prezente și viitoare, îmi pare a fi o abordare mai cuprinzătoare, care să surprindă schimbările sociale în dinamica lor, printr-o raportare permanentă la o realitate adiacentă: ceea ce a țărilor Europei Occidentale.

Ideea unei *crize instituționale*, atât în cazul țărilor occidentale cât și în cazul celor din fostul bloc socialist, a apărut oarecum în mod natural: pe de-o parte zecile de blocaje la nivel decizional, în România, pe de altă parte, zecile de probleme sociale puternic mediațiate, având mai degrabă caracterul unor simptome evidente ale unei crize decât caracterul unor

noutăți senzationale, cu care se confruntă spațiul euro-atantic. De aici încercarea de a găsi un denominator comun pentru descrierea ambelor presupuse 'crize'.

*Lucrarea de față nu își propune găsirea unui model explicativ comun. Realitățile sociale ce descriu cele două spații sunt, evident, diferite: dacă Europa Occidentală se caracterizează printr-un spațiu instituțional bine structurat și 'dens', Europa Centrală și de Est se caracterizează, în primul rând, printr-un spațiu slab instituționalizat, în care procesele de instituționalizare devin centrale. Analiza comparativă servește mai degrabă la furnizarea unui cadru teoretic și a unor concepte operaționale comune, care să permită descrierea celor două spații în termeni comuni.*

Identificarea și localizarea celor două tipuri de criză nu poate fi realizată decât utilizând un spațiu concret de analiză, am ales în acest sens *domeniul politicilor sociale*. De ce am ales tocmai domeniul politicilor sociale?

Orice sistem de protecție socială, orice strategie sau program social, are la bază o serie de opțiuni valorice, asociate cu moduri specifice de înțelegere și definire a conceptelor de echitate și justiție socială, mecanisme de atribuire a responsabilităților în raport cu realizarea acestora. Sistemul de protecție socială, ce include nu numai măsurile și politicile directe de redistribuire a bunăstării, dar și toate acele elemente strategice relevante pentru sistemul redistributiv, este strâns legat de o anumită imagine asupra statului și rolului atribuit acestuia. Ca atare, în spatele oricărui opțiuni pentru o anumită politică socială se ascunde și o opțiune valorică mai generală, ce subsumează o serie de modele explicative ale naturii sociale și umane.

*Tipul de stat conturat în baza diferențelor opțiunii și strategiei de protecție socială, nu este doar o consecință directă a unei realități economice, respectiv a gradului de dezvoltare econo-*

*mică. El are, în același timp, la bază un fundament valoric incontestabil. Aceste opțiuni valorice sunt, în final, cele care, pe de-o parte, îi conferă legitimitate și, pe de altă parte, cresc probabilitatea de a acționa și decide 'credibil' a actorilor sociali ce se implică în reproducerea și menținerea funcțională a acestuia.*

Datorită sensibilității sistemului de protecție socială la orice măsură de ordin economic, politic, și chiar juridic, căt și datorită încărcăturii profund moralizatoare și normativ -sociale a fundamentalului său valoric, politicile sociale furnizează, atât în Europa Occidentală căt și în cea de Est și Centrală, materia primă dezbatărilor publice și istoricului politice.

În acest spațiu se construiesc imagini ale statului, se atribue acestuia funcții specifice, se încheagă echilibrul între stat și individ, se dezvoltă teorii de atribuire a responsabilităților și vinovățiilor pentru bunăstarea populației, se determină cine, în ce condiții și de ce are dreptul la bunăstare. *Politiciile sociale reprezintă deci domeniul cel mai propice pentru o analiză concretă a crizei instituționale.*

## 1. Pledoarie pentru o analiză comparativă: *Cui îi este frică de lupul cel mare și rău?*

Refrenul cântecului yitejesc al celor trei purceluși - "Cui îi este frică de lupul cel rău?" - spune foarte multe despre intențiile analitice căt și despre metodele și strategia de abordare a problematicii pe care o propun. Nu este nesemnificativ nici faptul că acest cântec, desigur fredonat de toti cei trei purceluși, a răsunat voios abia după ce primii doi dintre aceștia își găsiseră siguranța în casa solida a celui de-al treilea.

La limită, putem asocia primii doi purceluși cu țările Est și Central Europene, care, odată ce au început să întrețină escă-

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

posibilitățile unei siguranțe instituționale, prezente chiar și în condițiile unei integrări mai degrabă virtuale în cadrul unor mecanisme instituționale europene și euro-atlantice, au prins 'curajul' de a-și fixa privirea interogativă cu precădere asupra propriilor realități. Problematica similitudinilor cu structurile politice și economice occidentale a reprezentat inițial punctul principal de pornire al tuturor studiilor teoretice, empirice sau strategice. În 'căutarea timpului pierdut' sociologii au fost poate printre primii care au realizat că o alinieră rapidă la standardele instituționale occidentale nu este atât de fezabilă pe cât părea la prima vedere.

Simultan cu strategiile propuse și oferite de către vest-europeni, încep să se cristalizeze și problemele structurale cu care societățile occidentale se confruntă. Odată cu dispariția blocului comunist, dispare și mirajul 'căștigătorului absolut', devinând astfel tot mai vizibile și consecințele 'modernității' instituțiilor euro-atlantice. Pe de altă parte, 'pierderea' dihotomiei principale 'capitalism vs. socialism, democrație vs. centralizare politică, economie de piață vs. economie centralizată' pare a fi la fel de dramatică și pentru societățile Europei occidentale. 'Pierderea unei paradigmă' (H.P. Mueller, M. Schmid, 1995) pare deci să ducă atât la schimbarea cadrelor de clasificare și ordonare instituțională, cât și la schimbarea problematicii, în termenii dispariției 'conurenței' clasice; delimitările, identitățile și distincțiile anterioare momentului 1989 devin complet neoperacionale.

*Treptat dispare imaginea unei Europe occidentale unite asupra unor problematici socio-economice și politice într-o opțiune unică și înalt coerentă; în locul unei opțiuni structurate apar argumente punctuale ce susțin strategii de multe ori contradictorii. Europa Occidentală pare să își piardă astfel calitatea de "frate mai mare". "Imixiunea" expertilor se reduce din ce*

*în ce mai mult la fixarea unor standarde și norme de "trecere" sau acces: "rețelele" sunt înlocuite cu standarde normative, accentul se mută de pe "cum sa actionăm" pe "întra ce să actionăm". Strategiile întru funcționalitate și eficiență a mecanismelor instituționale par a se destrăma sub greutatea unei realități din ce în ce mai fragmentare și ambigue: atât în cadrul structurilor Europei Comunitare cât și în cadrul țărilor foste sociale.*

Ca urmare, *cforțurile de problematizare a sociologilor par a se îndepărta, în ultimul timp, mai degrabă către analiză diferențelor, și nu a similitudinilor, a consecințelor și oportunităților deschise de către aceste diferențe specifice*. Dezavantajele unui colaps instituțional și ale unui prag foarte scăzut de dezvoltare economică au fost evidente de la bun început. Ceea ce au adus însă nou acești ultimi ani la înțelegerea acestei problematici sunt în special avantajele deschise de către lipsa unui cadru instituțional complex și atot-cuprinzător în construirea unor instituții mai comprehensive și mai adecvate spațiului real al unor țări în tranziție, pe de-o parte, a spațiului structural vest-european, pe de altă parte.

*Un nou mit tinde să îl înlocuască pe cel vechi: în locul creării unor structuri 'ideale', conceperea unor instituții capabile de a prelucra și consecințele proprietelor premise, de a rezolva funcțional problemele create ca urmare a principiilor de organizare ce stau la baza acestora.*

Oricel efort de a surprinde și înțelege realitățile și procesele sociale românești ar fi inutil în absența unor analize comparative Est-Vest. O înțelegere a realității sociale est-europene, și în special a celei românești, nu este posibilă, la ora actuală, în lipsa unei imagini coerente și comprehensive asupra proceselor sociale ce caracterizează societățile vest-europene. Fiecare pas al societăților în tranziție către redefinire, respectiv schimbare

*instituțională devine inteligibil pornind de la un context mai larg, care dă seama, în final, atât de modelele instituționale de referință cât și de constrângările structurale reale.* Europa de Est nu este o regiune autarhică, ale cărei opțiuni și decizii politice și economice sunt independente de restul lumii. Majoritatea deciziilor și strategiilor economice, de exemplu, sunt, de multe ori, dacă nu impuse, cel puțin condiționate de țările puternic industrializate și organizațiile internaționale. Realitatea socială est-europeană este influențată într-o măsură semnificativă, chiar și la nivelul valorilor și reprezentărilor sociale, de realitățile "exterioare", sau cel puțin de percepția acestora în spațiul est-european.

## 2. Identități colective - instrumentul metodologic de definire a crizei instituționale

În încercarea să de a explica de ce țările Europei de Est se confruntă cu mișcări politice mai degrabă radicale, în ciuda "dorinței" lor de a "intra" în Europa prin democrație politică și liberalism economic, Cirtautas<sup>3</sup> subliniază importanța *identității colective*, ca modalitate de legitimare a "relației specifice între interesul general al națiunii și interesele particulare ale indivizilor ce compun această națiune". *Identitatea colectivă este practic acel cadre structural ce permite mobilizarea și articularea intereselor individuale (de grup) și reprezentărilor asupra intereselor naționale.* Pe scurt, criza țărilor est-europene se datorază absenței unei identități colective, pornind de la ideea că "interesele articulate în timpuri de colaps și schimbare instituțională vor fi inevitabil orientate către agregarea intereselor în concordanță cu concepțiile asupra interesului general" (Cirtautas, 1994,

p. 40). Ca atare, "radicalismul politic" cu care se confruntă societățile est-europene, se datorează tocmai acestor încercări de "monopolizare" a interesului general, cu scopul de a defini un cadru general care să permită articularea intereselor particulare. Acestea reprezintă mai degrabă un *instrument de "normalizare" a spațiului instituțional*, mai mult sau mai puțin efectiv (Dahrendorf îl consideră total inefectiv), decât o amenințare sau problemă reală.

Ipoteza pe care se bazează acestă analiză comparativă este că nu numai societățile est-europene se confruntă cu o criză la nivelul identităților colective, ci și societățile vest-europene; deși acestea nu trec printr-o perioadă de 'colaps instituțional', ele se confruntă cu o problemă similară: *delegitimarea identităților colective*. Acest proces de delegitimare este direct legat de problema cu care se confruntă sistemele sociale funcțional diferențiate<sup>4</sup>: incapacitatea acestora de a integra și de a 'prelucra' anumite realități sociale mai generale<sup>5</sup>. Astfel iau naștere forme 'alternatiive' de reprezentare socială, ca cele propuse de noile mișcări sociale ale anilor '80 și începutul anilor '90.

*În termeni de 'grad de modernitate' cele două așa-numite "crize" cu care se confruntă cele două tipuri sociale sunt diferențiate; dar din perspectiva căutării unei noi identități colective, cu purtatoare a unor concepții asupra interesului general, ele se asemănă: Europa de Est se confruntă cu o criză de coerentă instituțională, în timp ce Europa occidentală se confruntă cu o criză instituțională datorată incapacității sistemelor sociale funcțional diferențiate de a prelucra anumite contexte sociale prin intermediul unor logici partiiale.*

Identitatea colectivă ar putea fi definită ca un construct social care "absorbă", la nivelul unor structuri sociale concrete (organizații, structuri instituționale) interesele individuale și reprezentările asu-

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

*pră intereselor colective.* Deși în teoriile clasice interesele se reflectă mai degrabă în opțiuni de tip rațional, realizate în baza unui calcul cost-beneficiu, și a estimării consecințelor diferitelor alternative, *March și Olsen (1984) consideră că interesele se reflectă nu numai în acțiuni raționale din punct de vedere al unei logici consecvențiale, dar și în acțiuni adecvate din punct de vedere normativ.* În acest sens, termenul de interes nu exclude încărcătura valorică a identității colective. Identitatea colectivă este, ca atare, o combinație între o concepție asupra a ceea ce este bine sau rău și o concepție asupra a ceea ce este necesar pentru a realiza interesele individuale și interesele percepute ca generale.

Identitatea colectivă rămâne totuși un concept pe căt de vag pe atât de neoperational, în lipsă unor dimensiuni analitice, care să îi confere substanțialitate.

O primă dimensiune de-a lungului căreia pot fi surprinse "identitățile colective" o reprezintă instituțiile sociale. Instituțiile sociale sunt, în ultimă instanță, "oglinda", mai mult sau mai puțin fidelă, a rezultatelor proceselor de negociere colectivă difuză, a istoriei structurării și articulării diferitelor interese, în contexte socio-economice particulare.

O altă dimensiune relevantă pentru înțelegerea identităților colective este aceea a reprezentărilor sociale mai difuze. Spațiul constructelor și reprezentărilor sociale difuze *marchează un nivel intermediar*, între interese, valori, cunoaștere, la nivel individual, și structurile instituționale. Construcția colectivă a problemelor sociale și a ierarhizării acestora în raport cu importanța lor valorică, a riscurilor asociate acestora și a pragurilor de acceptanță a acestor riscuri sunt, în cele din urmă, principala sursă a legitimității diferitelor procese de instituționalizare.

*Instituțiile sociale își dobândesc obiectivitatea nu prin neutralitatea lor valorică*, ci mai degrabă prin ceea ce Zucker, în spiritul fenomenologiei lui

Berger și Luckmann, numește "reputabilitatea" lor, i.e. fără a le fi schimbată semnificația și înțelegerea comună a acelor pe care le determină, și "exterioritatea" lor (ceea ce vizează caracterul lor inter-subiectiv). *Instituțiile sunt deci expresii "social obiective" ale unei realități, definite astfel la nivelul intersubiectivității; în acest sens, ele devin realități-de-la-sine-înțelese.* Caracterul lor însă este pregnant valoric, căci ele reflectă, în primul rând, acele opțiuni valorice fundamentale, distilate la nivel colectiv. Ca urmare, în spatele structurilor instituționale aparent obiective și raționale, se ascund o serie de opțiuni valorice în raport cu definirea echității și justiției sociale, o imagine mai mult sau mai puțin coerentă asupra ordinii sociale și a imperativelor morale.

*Reprezentările colective*, marchează, deci, exact acel spațiu public de articulare și procesare a comunicării morale, ce permite constituirea unor mecanisme și grile interpretative a realității sociale. Temele în jurul căror se structurează comunicarea capată o valoare, mai degrabă prin analiza meta-comunicării pe care o facilitează. *Acest spațiu definește acea realitate lată, ce susține și conferă legitimitate unei realități manifeste, de ordin structural și instituțional.*

*Legitimitatea instituțiilor sociale*, că și a diferitelor procese de instituționalizare, va fi, în cele ce urmează, definită ca o măsură a gradului de suprapunere între reprezentările și construcțile colective, ce fixează "normalitatea" la nivel social (i.e. reprezentări asupra echității și justiției sociale, ce se asociază, la rândul lor, cu strategii specifice de atribuire, respectiv asumare a responsabilităților în raport cu o gamă largă de fenomene sociale, cum ar fi sărăcia, reușita în viață, marginalizarea socială, categorii allate în nevoie, etc.), și perceptia activităților și strategiilor concrete ce definesc spațiul proceselor de instituțio-

*nalizare, respectiv a consecințelor sociale ale acestora.* Astfel definită, legitimitatea se constituie atât ca o componentă fundamentală a estimării eficienței instituțiilor sociale, dar și ca o premisă și garanție a "succesului" proceselor de instituționalizare. O discordanță între reprezentările sociale, ce se structurează în jurul unor așteptări difuze, și percepția suratelor și programelor concrete (i.e. opțiuni concrete, decizii politice, programe sociale, adoptarea unui cadrul legislativ, rezolvarea diferitelor probleme considerate importante la nivel social, și.a.m.d.) poate rezulta, printr-un proces de erodare continuă a încrederei la nivelul colectivității, într-o ruptură profundă între societate, pe de-o parte, și mecanismele ei de funcționare, reflectate de instituțiile sociale, pe de altă parte.

Dacă într-o societate având un grad ridicat de cristalizare și structurare a instituțiilor sociale, o astfel de ruptură poate duce la o pierdere a credibilității diferitelor mecanisme funcționale instituționale, în cazul unei societăți aflate într-o stare de "fluiditate instituțională", o astfel de ruptură va duce, în primul rând, la pierderea sustenabilității politice în cadrul proceselor de instituționalizare, având, ca o potențială consecință, o *disociere a proceselor de instituționalizare pe două planuri: pe de-o parte, constituirea, la nivel politic, a structurilor de guvernare și economice, pe de altă parte, conturarea, la nivelul difuz al colectivității, a unor practici instituționale distințe*. Acestea din urmă devin, prin erodarea mecanismelor de legitimare a celor dintâi, forme semnificative de "rezistență", ce pot duce, mai departe, la blocarea proceselor de instituționalizare la nivel politic. În final, problema poate fi reformulată în termeni de reprezentativitate; atâtă timp cât una dintre reprezentările colective se referă la funcția de auto-conducere a societății, i.e. descriind instituțiile de guvernare ca forme de delegare, prin intermediul cărora

membrii unei colectivități au dreptul la auto-determinare (una dintre valorile fundamentale ale societăților moderne, și o premisă a construcției instituționale în toate țările foste socialiste), legitimarea instituțiilor sociale se bazează pe concordanța acestora cu sistemele de valori și reprezentări sociale fundamentale ale colectivității. Pe scurt, instituțiile sociale trebuie să "reproducă" și să "oglindească", la toate nivelele de structurare a acestora, opțiunile colectiv construite.

În fine, gradul în care actorii sociali relevanți pot influența procesele de instituționalizare, respectiv evoluția diferitelor instituții sociale, poate fi gândit ca o ultimă dimensiune semnificativă, de-a lungul căreia poate fi descrisă și definită identitatea colectivă. Actorii sociali pot fi considerați, în acest context, ca promotori ai reprezentărilor colective, pe de-o parte, dar și ca purtători ai unor interese specifice (asociate categoriei sociale, economice sau politice din care face parte) și valori fundamentale (relativ omogene, din punct de vedere al culturii unei anumite colectivități sau chiar națiuni). În termenii lui Dahrendorf (1979) gradul în care aceștia pot influența diferențele structuri instituționalizate este reflectat în mod obișnuit în *echilibrul* constituit între "opțiunile sociale" (înțelese ca grade de libertate individuală) și "ligaturile sociale" (înțelese ca grade de libertate structurală).

Într-o societate stabilă din punct de vedere instituțional, actorilor individuali se asociază un grad mai mare sau mai mic al posibilităților actionale individuale în ultimă instanță, în funcție de valorile și opțiunile sociale ale respectivei societăți.

În cazul unei realități în plin proces de schimbare, instituțiile, prea fluidă, nu au capacitatea de a constitui constrângeri sociale efective și social acceptate gradelor de libertate individuală; ci din contrivă: într-un asemenea context social autorilor sociali le revine rolul, în prim

# O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

rând, de inițiatori ai noilor structuri instituționale. *Funcția de inițiere, dar și de orientare și direcționare a noilor instituții sociale este esențială, iar ea se realizează prin intermediul actorilor sociali relevanți.*

## 2.1. Pribegiea țărilor est- și central europene în căutarea identității colective

România, ca și celelalte țări ale fostului bloc socialist, traversează o perioadă de *criză instituțională acută*. Cum poate fi definită această criză instituțională și ce înseamnă ea? În primul rând, o criză instituțională nu înseamnă lipsa oricărui cadru instituțional. Ea marchează, mai degrabă, lipsa unor instituții adecvate în prelucrarea unei noi realități sociale, instituții capabile să reducă și să "absoară" în structurile proprii complexitatea acestei noi realități. În al doilea rând, criza instituțională se răspândește și asupra proceselor de construcție și cristalizare a noilor instituții, deci, asupra proceselor de instituționalizare: blocajele în instituționalizare (i.e. realități în continuă redefinire, lipsa unor procese de omogenizare a "înțelegerei" diferențierelor realități). Pe scurt, criza instituțională marchează o "fluiditate structurală" a instituțiilor sociale, în mod normal, simptomatică pentru ceea ce ar numi un *punct de inflexiune al evoluției sociale*.

*Punctele de inflexiune reprezentă momente de discontinuitate structurală, descriind un spațiu social "rarefiat", în care evenimentele prezintă un grad ridicat de contingentialitate* (spre diferență de o evoluție strict dependentă de patternurile anterioare). Astfel de puncte de inflexiune sunt deci momente istorice de referință, care pre-determină viitoarea evoluție socială, prin inițializarea unui nou proces de cristalizare a "limitelor" structurale; acestea din urmă, odată stabilite, acționează ca un set de constrângeri a posibilităților de evoluție viitoare. Opțiunile prezente și strategiile politice adoptate în

prezent, "pre-determină" un tip de evoluție socială; ca atare, de înțelegerea acestora depinde, în primul rând, construcția unor modele explicative și a unui cadru analitic de referință pentru interpretarea viitoarelor fenomene și evenimente sociale. Pe scurt, *dacă într-un context înalt instituționalizat prezentul este, în primul rând, o consecință a trecutului, într-un spațiu slab instituționalizat prezentul reprezintă mai degrabă trecutul semnificativ al viitorului*.

*Instituțiile sociale iau naștere în urma unei hibridizări între opțiuni concrete de natură politică, economică, juridică și sisteme și opțiuni valorice fundamentale, ce stau la baza construcției colective a reprezentărilor sociale, difuze și relativ incoerente*. Cele două procese sunt interdependente, în măsura în care reprezentările colective tend să se proiecteze asupra modului de înțelegere și funcționare a societății, iar deciziile concrete, de natură politică, tend să se prezinte ca reflectând varietatea și heterogenitatea socială, în același măsură ca și sinteza acestei varietăți. Căci orice decizie este, în termenii lui Luhmann (1991), atât o reflecție a varietății opțiunilor (dacă nu ar reprezenta o alegere nu ar mai fi o decizie), cât și o reducție a acestei varietăți (în forma opțiunii alese). Deciziile politice și-ar pierde caracterul lor "de-la-sine-înțeles" în lipsa unei susțineri și legitimări sociale, la fel cum reprezentările sociale nu ar fi decât o serie de "corpuștri străini" în lipsa unor structuri care să le întărească și să le ofere un cadru de manifestare<sup>7</sup>.

"Într-un sistem de reprezentare stabil, identitățile sociale și articularea intereselor derivează din acestea; tend să întărească, sau cel puțin să nu amenință, structura instituțională generală. Pentru că structura generală reprezintă concretizarea unei identități colective care legitimează o relație specifică între interesul general al națiunii și interesele particulare ale celor ce aparțin acestei națiuni, ca oferă un set de

constrângeri în cadrul căror identități se pot mobiliza și interesele se pot organiza (...) În lipsa unor constrângeri datorate unei astfel de structuri instituționale generale, grupurile vor fi tentate să își mobiliizeze susținătorii în jurul unei identități colective care să ofere atât o viziune asupra interesului general despre care ei cred că ar trebui să anime o astfel de structură, cât și asupra modului în care interesele particulare ar trebui adreseate" (Cirtautas, 1994, p. 39). În acest fel pot fi explicate și platformele politice deosebit de generale și vagi lansate de către actorii politici încă de la începutul anilor '90. Ceea ce nu s-a întâmplat, afirma Cirtautas, în istoria țărilor vest-europene și a SUA. Căci în cazul acestora, mecanismele instituționale ale democrației s-au constituit pe fondul existent al unei identități colective articulate de către elitele liberales, încă din secolul al 17-lea.

Acăst fapt explică, parțial, "abundența" ideologilor de tip naționalist, în special în spațiul est- și central-european; ele încercau să ofere exact aceea imagine generală, de principiu, capabilă să definiască interesul general. "Fără o identitate colectivă dominantă care să stabilească un echilibru stabil între interesul general al națiunii și interesele particulare cuprinse în cadrul acestei națiuni, nu există un fundament pe baza căruia vreun interes particular ar putea fi subsumat, în mod legitim, interesului general" (Cirtautas, 1994, p. 41).

Reprezentările colective nu au dobandit încă forme și contururi distinse, care să le permită "ieșirea" din latență, prin "penetrarea" nivelului structural. Comunicarea la nivelul reprezentărilor sociale a trebuit să "învețe", în ultimii ani, noi forme de structurare: căci canalele difuze de comunicare structurate în perioada regimului socialist, nu pot face față, singure, unei comunicări morale și valorice la nivel colectiv în condițiile unei realități aflate într-un proces rapid de transformare, și în condițiile unei complexități și diversități structurale și valorice mult mai mari. Ace-

te mecanisme par însă să fie mai flexibile și mai sensibile la rezonanțele mediului. Aici articulația se produce mai rapid, în ciuda, sau poate tocmai datorită, gradului scăzut de coerentă și cristalizare a opțiunilor sociale fundamentale.

## 2.2. Cruciada țărilor occidentale împotriva *identității colective*

Unde poate fi localizată criza instituțională în cazul țărilor occidentale? Minciunile sociale ale anilor '80, și chiar mai recentele mișcări sociale ale anilor '90, îndreptate împotriva străinilor și emigrantilor, în principal, par să fie simptome ale unui anumit tip de criză, și anume o criză a incapacității sistemelor sociale instituționale și funcțional diferențiate de a prelucra și să absorbi în structurile lor specifice consecințele proprii lor funcționari. Dacă admitem ipoteza lui Luhmann asupra modernității, ca un proces permanent de diferențiere funcțională a diferitelor sisteme sociale, afirmația de mai sus devine aproape o evidență.

Pentru Luhmann, sistemele sociale se reproduc prin prelucrarea informației exterioare în termenii și logica propriei sistemului" asigurându-se astfel atât proprietatea de sisteme deschise (căci ele preiau evenimente exterioare lor) cât și proprietatea de închidere operativă a sistemului (căci această informație este prelucrată în termenii și logica sistemului). Dacă orice simplificare structurală a realității ele nu pot absorbi orice informație din mediul exterior, ci numai pe aceea pe care o recunoscă ca atare și pe care sunt capabile să o prelucereze prin propria logică. Pe scurt sistemele sociale funcțional diferențiate al modernității nu pot "vedea" decât ceea ce pot "vedea". Această tautologie descrie în sâși esența sistemelor moderne. Căci sistemele pot "vedea" informația, doar dacă pot descrie utilizând o diferență (diferență bazată pe codul binar al sistemului) în acest scop. Ele nu pot vedea ceea ce nu po-

# O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

vedea, căci nu pot descrie o realitate ce nu o pot formula în termeni proprii.

Procesul de diferențiere funcțională a sistemelor sociale a dus la crearea unor structuri 'sistemic' specifice, capabile să prelucreze întreaga gamă evenimentială și fenomenologică, caracteristică unei realități din ce în ce mai complexe. În timp însă, pe măsură ce sistemele sociale au tins către un grad ridicat de cristalizare, s-a creat o disonanță din ce în ce mai puternică între realitățile sociale absorbite și prelucrate în cadrul acestor sisteme, și acele realități sociale, nou create, care nu puteau fi, prin natura lor, adresate nici unui sistem funcțional în parte. *Aceste noi realități, constituite la un nivel societal, sunt, pe de-o parte, rezultatele funcționării sistemelor funcțional diferențiate, iar, pe de alta parte, reprezintă o problematică globală, 'nedigerabilă' efectiv sau eficient, prin intermediul acestor sisteme.*

Ca atare, criza a luat naștere tocmai datorită efectelor modernizării sociale, deci tocmai datorită 'înlocuirii' sistemelor atotcuprindătoare ale perioadei premoderne, cu cele funcțional diferențiate. Trecerea către modernitate este deci marcată de treacerea de la un tip societal 'ierarhic' (în sensul existenței unui discurs specific căruia i se subordonau toate celelalte discursuri sociale) la un tip societal a-centric. Instituțiile sociale centrale, cheie, încețează să mai existe. Locul lor este luat de o pluralitate de instituții sociale, cu aceeași valoare și același nivel ontologic.

În termenii reprezentărilor colective, această criză s-ar traduce în felul următor: *reprezentările colective partiale, ce susțin realitățile instituționalizate la nivelul diferențelor sisteme sociale particulare, duc în timp, la constituirea unor imagini colective globale, cărora nu le corespunde nici o realitate instituțională. Ca atare, apare tendința de de-legitimare a structurilor instituționale 'sistemic' și de căutare a unor noi forme structurale cărora să le poată fi sub-*

*sumate aceste noi reprezentări colective. O astfel de tendință, duce, mai departe, la negarea reprezentărilor colective partiale. Este vorba deci de o cruciadă împotriva unor vechi reprezentări colective, și, implicit, împotriva structurilor instituționale ce le susțin. O astfel de înțelegere poate fi justificată prin interpretarea mișcărilor sociale, ca 'semnalizări' ale sistemului 'îmunitar' al societății. Ele reprezintă încercări difuze și nestructurate ale societății în ansamblul ei (căreia îi lipsește o reprezentare la nivel structural - nu există un sistem 'societal'), de a avertiza asupra existenței unei realități ce nu poate fi nici prelucrată, în termenii sistemelor sociale existente, nici ignorată. Pe scurt, este semnalată conturarea unei noi identități colective, ce nu se poate reflecta sau recunoaște în funcționarea nici unui sistem social, și a cărei 'realitate' devine din ce în ce mai presantă.*

În termeni mai concreți, este vorba în primul rând de acele probleme sociale, ce nu își mai găsesc o rezolvare în logica sistemelor partiale, de exemplu: economică, politică, juridică, științifică, ele devenind probleme ciclice ce nu pot fi rezolvate ci numai reduse la opțiuni ontologice fundamentale.

## 3. Obiectul analizei comparative: lupul din pădurea politicilor sociale

### 3.1. Capcana bunăstării - occidentul se revoltă

O istorie a statului bunăstării ar putea fi relevantă pentru o înțelegere mai aprofundată a problemelor actuale cu care acesta se confruntă. O încercare de a integra argumentației de față elemente de istorie a statului bunăstării depășește cu mult limitele și posibilitățile acestei analize. Voi

Incerca, în această situație, să prezint numai aspectele generale ale acestei evoluții, facând apel la similitudinile și tendințele comune, respectiv convergențele acestei istorii.

Descrierea se va centra asupra spațiului de 'mișcare' a statului bunăstării în ultimele trei decenii. Diferențele și variațiile naționale în ceea ce privește contextul socio-economic, istoric și cultural, problemele specifice, strategiile guvernelor de a răspunde acestor probleme, etc., deși imposibil de ignorat, nu fac totuși obiectul acestei descrierii. Tipologii ale statelor bunăstării, oricăr de semnificative pentru o înțelegere căt mai completă a problemelor legate de sistemele de protecție socială, nu pot dace, și cu atât mai puțin singure, la diagnosticarea unei crize instituționale, ce se conturează la un nivel mai general, reprezentând mai degrabă o meta - problemă a sistemelor de protecție socială și a întregii realități subsumate statului bunăstării.

Că atare, numai o descriere a similitudinilor în evoluție, a tendințelor comune sau convergențe, poate justifica, sau informa, existența unei aşa-numite 'meta-crize', caci în absența unor similitudini în modul de problematizare a bunăstării și de 'negociere socială' a strategiilor de prevenire, respectiv rezolvare a problemelor percepute ca vitale, nu poate fi vorba de o criza instituțională comună țărilor occidentale, asociată în special cu evoluția și natura specifică a instituțiilor sociale ale modernității. Numai în măsură în care simptome diferite pot fi asociate unei cauze comune, poate fi deci vorba despre una dintre, în termenii lui Giddens (1990) 'consecințele modernității'.

#### a. Voci împotriva statului bunăstării - critici și forme de manifestare

În termenii lui Vic George (1996), perioadei post-belică așa-zis 'optimistic', ce se încheie la mijlocul anilor '70, li urmărează o perioadă de 'pesimism' în legătură cu bu-

năstarea socială. Această perioadă de pesimism, ce se întinde până în anii '90, se instaură ca urmare a unei situații de criză economică la nivel internațional - criza petrolului -, având ca urmare o scădere evidentă a ratelor creșterii economice (atât ca urmare a recesiunii economice, cât și ca o evoluție naturală a economiilor naționale, ca o consecință a unui boom economic ce a urmat perioadei imediat post-belică), o creștere a inflației, o creștere a datoriilor externe, și, nu în cele din urmă, a somajului. Anii '80 s-au aflat sub semnul unei presiuni exercitate de către 'greutatea' statului bunăstării asupra majorității guvernelor vest-europene. Reducerea cheltuielilor publice concomitent cu reducerea taxelor a fost una dintre strategiile pentru care au optat, mai degrabă statele anglo-saxone (Anglia - guvernul Thatcher, SUA - guvernul Reagan). Strategia cea mai 'răspândită' însă a fost cea pe care Dahrendorf (1996) o numește 'capitalismul de cazino al anilor '80': un capitalism pe credit, ce a dus la creșterea ofertei de servicii și transferuri sociale concomitent cu o creștere economică, pe fondul unei 'contracturi' a drepturilor sociale.

Criticile cele mai frecvente, de natură neo-liberală, subsumate tendințelor 'anti-bunăstare socială', se centrează în jurul afirmației că statul bunăstării este direct răspunzător de încreșterea creșterii economice. Concomitent crește și adversitatea față de sistemele de impozitare, ce susțineau partial statul bunăstării: impozite mari înseamnă de-motivarea unui efort mai mare de a munci, de-motivarea comportamentului de economisire și de investiție. Pe de altă parte, statul bunăstării este, din această perspectivă, și cauza principală a erodării modelelor familiale și comunitare tradiționale. Statul bunăstării devine nu numai obiectul criticilor neo-liberale, dar și subiect al de-legitimării politice, în măsura în care se dovedește incapabil de a soluționa problemele, cu care el însuși se 'încarcă', preluându-și pentru sine prea multe res-

ponsabilități.

Nici criticele de stânga, de tip socialist, sau chiar marxist, nu au întârziat să apară. Acestea pun în special accentul asupra caracterului "represiv, stigmatizant și controlator al statului bunăstării, reducând astfel independența oamenilor și întărind formele de dominare ideologică" (George, 1996, p.7). La acesta se adaugă și excesiva birocratizare a aparatului administrativ, care pare a își urma propriile strategii, pentru a-și asigura continuitatea, adesea incompatibile cu scopurile generale ale politicilor sociale. Această perspectivă s-a cristalizat sub forma protestului împotriva unei birocratii care supunca individul unui proces adesea umilit, stigmatizant și nu atât de efectiv pe căt se presupunea a fi, dar și împotriva ineficacității serviciilor publice în răspunsul lor la necesitățile efective ale populației.

În termenii lui Dahrendorf (1988), creșterea șanselor de viață, definite ca rezultat al conjunctiei între drepturi sociale (i.e. acces la piață economică, bunuri, servicii, etc.) și resurse (i.e. existența bunurilor, serviciilor, etc. - atât în termeni cantitativi cât și în termeni de varietate a acestora), nu mai putea fi realizată prin creșterea simultană a celor două componente; creșterea economică redusă afectă în mod serios resursele disponibile, iar o creștere a drepturilor sociale, deci a accesului la resurse, nu se mai poate realiza decât în dauna proceselor economice. Este ceea ce M. Olson numește starea de rigiditate socială asociată unei stagiații economice. Singura cale de rezolvare în viziunea sa era o revoluție, sau un război. Dahrendorf (1996) consideră că de fapt, tot ceea ce a fost necesar pentru a rezolva problema a fost apariția unor figuri ca Reagan și Thatcher. Creșterea economică s-a realizat deci mai degrabă prin marginalizarea drepturilor sociale, ba chiar conditionarea lor, într-o măsură mai mult sau mai puțin evidentă, de valoarea economică atâtă individualui (cine nu plătește taxe nu este

reprezentat - Anglia, cine nu muncește, nu are dreptul - SUA) - drepturile sociale devin în anii '80 mai degrabă bunuri de piață.

Așa-numita 'euroscleroză' (Persson, 1990) se datoră deci atât taxelor ridicate, ce nu mai oferă în aceste noi condiții motivația unui efort sporit, dar și intereselor organizate, ce transformă jocul redistribuției, în termenii lui Olson, dintr-un joc cu suma pozitivă de creștere economică, într-un joc cu suma nulă sau chiar negativă.

*Anii '80 aduc o nouă formă de opozitie pe scena contestării statului bunăstării. mișcările de tip feminist și ecologist, mișcări în esență fundamentaliste. Prin ce se deosebesc acestea de formele precedente de protest? În primul rând, ele nu au la bază nici o ideologie economică (ca în cazul mișcărilor neo-liberale), nici una politică (ca în cazul celor de stânga). Ele nu apelează la cauze și motive economice și nici la solidaritatea de clasă, respectiv stratificarea socială. Aceste mișcări sociale sunt de tip fundamentalist, în măsura în care contestă evoluția socială a modernității în general, punând sub semnul imperativului irrevocabilității orice consecință asociată evoluției. Aceste forme protestare nu se cristalizează în jurul unor structuri și clase sociale bine definite, nici în jurul unor interese specifice unor grupuri sau categorii sociale. Ele se constituie doar ca simple re-interpretări, mai degrabă catastrofice, ale unei realități istorice și sociale, re-construind pattern-uri de atribuire a responsabilităților și vinovăților. În acest sens, se constituie ca o expresie mai structurată a reprezentărilor sociale difuze. Datorită absenței unui program sau inițiative capabile să mobilizeze grupurile sociale, aceste mișcări sociale fac uz de probleme relativ generale, dar suficient de vehiculate și prelucrate atât la nivel politic cât și prin intermediul mass-mediei, pentru a obține o susținere cât mai largă. Nu este deci de mirare că participanții și sus-*

tinătorii acestor mișcări nu pot fi subsumati unei categorii sociale specifice, gradul de heterogenitate din punctul de vedere al statutului social, nivelului de educație, nivelului veniturilor, stilului de viață, etc., fiind foarte ridicat.

Sunt contestate deci valori morale fundamentale. Dahrendorf, împreună cu Habermas, ar caracteriza aceste proteste ca fiind semnale de alarmă pentru o imminentă transformare a celei mai generale instituții sociale, instituția 'cetățeniei', dintr-un proiect universal într-o "cloacă miserabilă de privilegii" (Dahrendorf, 1996, p. 16): de la drepturi egale pentru toti la acel segment social aflat "în afara drepturilor sociale", segment politic inofensiv și economic ne-necesar. Tolerarea acestui segment este, în termenii lui Dahrendorf, din punct de vedere economic fezabil și din punct de vedere politic lipsit de risc. Existenta lui însă reprezintă o amenințare la adresa fundamentalui moral al proiectului universal, 'cetățenia'.

Aceste așa-numite '*noi mișcări sociale*' devin simptome evidente ale potențialului contestat și al erodării legitimității și sustenabilității politice a instituțiilor sociale tradiționale. În fapt, ele marchează o creștere și diversificare a așteptărilor în raport cu serviciile și beneficiile sociale, ce nu poate fi compensată de nivelul, deși ridicat, dar totuși în scădere în raport cu perioada anterioară, a cheltuielilor publice și sociale.

Mișcările sociale vest-europene mai noi, ale anilor '90, par să se îndrepte în special împotriva străinilor. Deși s-a încercat explicarea lor în termenii unei renășteri a naționalismului, ele sunt mai degrabă similare, ca formă și ca motivație, celor anterioare. Ele prelucră problema imigrării, reinterpretând incapacitățile structurale ale sistemelor sociale; în termenii strategiei atribuirii externe a vinovăției. Aici termenul 'extern' vizează în special logica economică structurată la nivel supranational, tendința de globalizare a capitalu-

lui și piețelor economice naționale.

Problemele asociate cu această consecință a tranziției de la un stat social la un stat al bunăstării (Luhmann, 1981)<sup>9</sup> - în spațiul vest-european - sunt însă în primul rând de natură socială, iar semnalarea lor reprezintă, în fond, conținutul comunicării acestor mișcări sociale, în ciuda aparențelor naționaliste și xenofobe.

#### b. Contextul socio-economic particular

Criza economică internațională nu a reprezentat decât un cadru general, pe fondul căruia au fost articulate problemele structurale cu care instituțiile sociale tocmai începuseră să se confrunte. "Alianța politică post-belica pro-bunăstare începe să 'slăbească' nu numai datorită problemelor curente ale statului bunăstării, ci și ca urmare a succeselor sale trecute" (Vic George, 1996, p.5).

Un prim set de probleme se referă la dezvoltarea economică și piața muncii; pe de-o parte o scădere a productivității, ca o urmare oarecum firească a unei perioade de boom economic, pe de altă parte o creștere îngrijorătoare a somajului, în toate țările Europei Occidentale. Ambele duc, în mod inevitabil, la o scădere a ratei de creștere economică.

Pe fondul acestor probleme economice, deși cheltuielile sociale continuă să crească, rată creșterii acestor cheltuieli scade substanțial față de perioada anterioară. Creșterea cheltuielilor însă, nu se mai datorează investițiilor reale în servicii sociale și în programe de tip universalist, sau cel puțin cu grad de cuprindere mai mare, ci în special creșterii economice mai reduse și creșterii cheltuielilor în termeni reali. Ca urmare, ele nu mai pot ține pasul cu presiunile către diversificarea și generalizarea drepturilor sociale (tipul de acces la diferențele servicii și beneficii, oportunitățile de acces la acestea, etc.). Creșterea așteptărilor și diversificarea necesităților de protecție socială nu mai puteau fi

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

compensate de către proviziile sociale existente.

Un al doilea set de probleme ce duc la intensificarea criticilor la adresa statutului bunăstării dar și a presunților asupra cheltuielilor sociale, pot fi asociate în principal *caracteristicilor societăților moderne*:

- Problema *îmbătrânirii populației* datorită, pe de-o parte, creșterii speranței de viață a populației (condiții de viață mai bune, dietă mai sănătoasă, servicii medicale mai comprehensive și eficiente, etc.), pe de altă parte, a scăderii natalității (ca urmare a mutării accentului pe calitatea educației și vieții copilului, dar și ca urmare a procesului de tranziție demografică, în mare parte încheiat în Europa occidentală).
- Problema *schimbării structurii pieței muncii*: vechile paternuri ale organizării muncii sunt înlocuite datorită unei dezvoltări tehnologice mult mai rapide, datorită dinamicii crescute a piețelor economice și de capital, datorită internaționalizării capitalului finanțier. Noile forme de organizare a pieței muncii se referă în special la creșterea numărului de locuri de muncă cu program redus sau ca contract parțial, creșterea dinamicii fluxului de intrări - ieșiri pe și de pe piața muncii în general, creșterea mobilității ocupaționale și deci și a mobilității între diferențele piețe economice, scăderea stabilității și siguranței în raport cu locurile de muncă. Aceste noi caracteristici au importante consecințe atât asupra unor categorii sociale specifice (tineri, femei, persoane în perioada imediat anterioară pensionării, etc.), cât și asupra creșterii șomajului structural (prin transferarea producției în alte zone ale lumii, datorită fenomenului de globalizare a capitalului), asupra rolului sindicatelor, asupra distribuției puterii în societate (are loc o prăbușire a solidarității de clasă), asupra problemelor de bunăstare.
- Problema *schimbării patternurilor de comportament familial*: Crește considerabil atât numărul familiilor monoparentale cât și numărul de familii succeseive întemeiate de un individ în decursul vieții sale. Pe de altă parte, familia tradițională倾de să fie înlocuită, din ce în ce mai mult, de forme de coabitare și parteneriat. Aceste schimbări au consecințe semnificative asupra creșterii și educației copiilor, și în special a copiilor preșcolari. Mai departe, ele duc la apariția unor necesități specifice de protecție socială, nesatisfăcute prin programele și măsurile sociale existente.
- Problema proliferării unor fenomene sociale asociate unei tot mai pronunțate *marginalizări și chiar excluderii sociale a unui segment din ce în ce mai larg de populație*, datorată în principal unui proces de sărăcire cronica a unor segmente specifice. Cauza acestui proces de sărăcire "în masă" se datorează pe de-o parte scăderii, în termeni reali, a cheltuielilor sociale și focalizării tot mai înguste a acestor cheltuieli, pe de altă parte, fluctuațiilor și dinamicii crescute a pieței muncii. Aceste fenomene asociate se referă în principal la *criminalitate, corupție și dezagregare socială*. Ele au și cauze mai generale, ca de exemplu creșterea gradului de individualism, a pluralității și varietății de stiluri de viață social acceptate, nerelaționate cu statusul social, a discreditării formelor tradiționale familiale, și, nu în ultimul rând, a proceselor de migrație a populației din țările est europene, asiatici și africani către țările Europei occidentale.

Pe fondul acestor schimbări economice și sociale structurale, are loc nu numai o *re-orientare a necesităților de protecție socială*, dar și o creștere a pretențiilor în raport cu varietatea, calitatea și forma de organizare a diferențelor ser-

*vicii și beneficii sociale.* Această 'creștere a pretențiilor' este un rezultat firesc al unei bunăstări susținute timp de două decenii, ce a dus la creșterea gradului de educație al populației, la îmbunătățirea serviciilor de sănătate, la creșterea nivelului de trai, la creșterea gradului de participare socială, la diversificarea formelor de organizare socială a intereselor specifice unor grupuri și categorii aflate 'în afara' structurilor de clasă.

Statul bunăstării însă, în forma în care acesta fusese inițial conceput, dar și în condițiile situației critice în care se află în ultimele trei decenii, nu mai poate răspunde efectiv problemelor apărute ca urmare a însăși funcționării sale.

Aceste probleme au început deci să fie tematizate și prelucrate în cadrul comunicării sociale - mass-media, discursuri politice, mișcări sociale, grupuri de interese, organizații non-guvernamentale, etc. - și s-au îndreptat pe de-o parte împotriva statului bunăstării - fie împotriva universalismului sau, în defavoarea motivației comportamentului economic, fie împotriva focalizării ne-eficace a măsurilor și programelor sociale, fie împotriva nivelului și standardelor neadecvate a beneficiilor și serviciilor sociale, fie împotriva birocratizării excesive, până la neeficiență, a sistemului de protecție socială - , iar, pe de altă parte, împotriva unor fenomene sociale, sub formă de fobii și proteste, ca de exemplu gerontofobia, xenofobia, etc.

#### c. Cum răspund statele? Strategii de adaptare

Statele răspund diferit la problemele nou generate, dar răspunsurile lor pot fi totuși descrise sub forma unor tendințe comune, a unor patternuri relativ convergente.

Încercările de creștere a fondurilor alocate cheltuielilor publice și sociale se pot realiza fie ca o consecință directă a creșterii economice, ceea ce

apare în momentul de față ca fiind o posibilitate relativ improbabilă, fie prin creșterea taxelor, măsura însă ce ar putea avea efecte nedorite asupra investițiilor de capital, asupra motivației muncii, și în cele din urmă, chiar asupra creșterii economice. Ca atare, majoritatea țărilor occidentale care consideră ca inevitabilă această măsură, preferă să o mascheze sub forma impozitelor și taxelor destinate anumitor programe specifice, în măsura în care "evidența sugerează ca cei ce plătesc taxe și impozite sunt mai degrabă dispuși să accepte această mărire cât timp banii sunt destinați unor programe cu care aceștia sunt de acord, mai degrabă decât măririle de taxe care să susțină scopurile generale ale guvernării" (OECD, apud. George, Taylor-Gooby, 1996, p.17). Acest fapt spune însă foarte mult despre absența, din ce în ce mai evidentă, a unei identități colective social legitimate. Accentuarea reprezentărilor individuale asupra a ceea ce se consideră a fi 'bine' sau 'rău', atestă o lipsă de solidaritate în raport cu reprezentările asupra interesului general promovat de către cadrele instituționale ale statului bunăstării. Încrederea în capacitatea de control și controlabilitate a statului bunăstării asupra fenomenelor ce îl însăși le generează stăde vertiginos. În acest moment se poate vorbi de inițierea unei probleme vicioase, ce nu își va putea găsi rezolvarea decât în ideologia unei opțiuni de ordin ontologic.

O altă modalitate de creștere a acestor fonduri sunt împrumuturile externe, o sursă temporară, și fără sustenabilitate în timp (ca de altfel și vânzarea pe piață internațională a unor bunuri naționale).

Ca atare, majoritatea eforturilor s-au canalizat mai degrabă asupra reducerii costurilor, fără însă a neglijă, pe cât posibil, nevoile și cerințele sociale de protecție. O astfel de strategie poate fi aplicată fie prin schimbarea, într-o oarecare măsură, a principiului redistributiv, în favoarea unor măsuri bazate mai degrabă pe

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

testarea mijloacelor și mai focalizate asupra grupurilor aflate în nevoie (condiții de eligibilitate mai stricte, transferarea unei anumite părți a costurilor serviciilor sociale asupra populației, fie nediferențiat, fie diferențiat), fie prin intermediul altor forme mai deosebită administrativă. Printre acestea, cele mai frecvente sunt cele de transferare a responsabilității financiare și administrative legate de anumite servicii către agenții non-guvernamentali, sau chiar din sectorul privat, încurajarea populației de a se adresa unor sisteme de asigurare privată, restructurarea agenților de stat și guvernamentale ce oferă astfel de servicii (reducerea personalului din cadrul administrațiilor pare a fi una dintre măsurile cele mai populare, răspunzând unei convingeri a colectivității în legătură cu ineficiența birocraticei administrative), implicarea comunității în rezolvarea comună a problemelor locale, reducerea calității serviciilor sociale și nivelelor diferențelor beneficii.

Taylor-Gooby consideră, în mare, trei atitudini față de rolul statului: de *retragere* (în concordanță cu credința într-un stat minimalist), de *re-directionare* a diferențelor servicii sociale către comunități locale, organizații non-guvernamentale, familie, și chiar sector privat, cu presupoziția implicită a restrângerii statului (concordanță cu principiul subsidiarității de tip creștin democrat), de *investiții în eficientizarea serviciilor și programelor sociale*. La nivel empiric acest criteriu de clasificare - al 'atitudinii' statului în raport cu problema bunăstării - s-a dovedit însă inoperant, în măsura în care nu a reușit să realizeze o discriminare reală între diferențele țării occidentale, fiecare prezentând mai deosebită un mix de politici din cele trei categorii.

Un criteriu mai relevant s-a dovedit a fi *nivelul cheltuielilor sociale al diferențelor țării*, funcție de care s-au putut identifica trei mari categorii: țări cu cheltuieli foarte ridicate (Suedia, Franța, Germania), țări cu cheltuieli

medii (Anglia, Italia), țări cu cheltuieli sociale sub medie (Spania, Grecia). În cadrul acestor categorii un discriminant valid este și tipul de guvernare politică. Esping-Andersen (1991) utilizează ca termeni de referință în analiza comparativă a sistemelor de protecție socială gradul de comodificare (i.e. gradul în care sistemul de protecție socială protejează individul de impactul pieței muncii), stratificarea (gradul de reproducere al claselor sociale și a distanțelor între acestea), 'de-familizarea' (gradul de rezistență la dependența femeii de formele tradiționale familiiale).

Trendul către convergență s-a dovedit destul de fragil, afirmă Taylor-Gooby: "cel mai clar pattern general este acela al reducerii beneficiilor și al efortului de obținere a unor venituri adiționale, în special prin ajustarea sistemului de pensii" (George, Taylor-Gooby, 1996, p. 216). În raport cu clasificarea atitudinii față de rolul statului, Europa pare totuși să favorizeze în special strategia de 're-directionare' a serviciilor și programelor sociale. La limita opusă se situează Marea Britanie, fiind singura țară care a reușit re-directionarea către sectorul privat într-atât încât să își permită să opereze o restrângere a funcțiilor statului în raport cu asigurarea bunăstării.

Concluzia finală a lui Taylor-Gooby, că "statul bunăstării european nu s-a adaptat cu suficientă viteză și imaginație pentru a răspunde nevoilor umane asociate schimbării sociale" (George, Taylor-Gooby, 1996, p. 217), susține, în mare parte teza formulată asupra naturii crizei instituționale a țărilor Europei Occidentale.

### 3.2. Ce înseamnă bunăstare? Căutări, tatonări, dileme ale politicii sociale în România

#### a. Problematica bunăstării înainte de 1989

Regimul socialist și-a conturat, de la bun început, în concordanță cu reprezentările sale asupra justiției și echității

sociale, o politică de omogenizare a populației. Această politică avea să se realizeze prin intermediul a cătorva strategii semnificative, e.g. politica unei ocupări integrale a forței de muncă, fixarea unui salarior minim pe economie (suficient de mare încât să permită, inițial, un standard de viață relativ decent), compensarea materială a familiilor cu mai mulți copii, servicii gratuite de îngrijire și educare a copiilor, o politică de acordare a locuințelor cu chirii subvenționate, prioritate având familiile cu mulți copii, un sistem de asigurări sociale comprehensiv. Aceste măsuri de transfer, mai degrabă directe și universale, ar fi trebuit să asigure întregii populații aceleși premise și oportunități, și în același timp un grad cel puțin decent de bunăstare (Cătălin Zamfir, 1997a).

Un proiect mai degrabă ideal, în condițiile unui proces imminent de sclerozare a economiei centralizate, a cărei faliment a început să devină vizibil la sfârșitul anilor '70, începutul anilor '80. În anii '80 majoritatea acestor politici și programe sociale încep să aibă efecte mai degrabă adverse. De exemplu, nerecunoașterea existenței șomajului duce la un șomaj mascat, la venituri din ce în ce mai mici și nesigure pentru un anumit segment al forței de muncă. Criza locuințelor se accentuează, datorită rarității din ce în ce mai pronunțate a acestora; criteriile de selecție devin, în acest caz, loialitatea politică și relațiile personale, sau o combinație între aceste două strategii de acces. Deși sănătatea și educația sunt în continuare gratuite, sărăcirea sistemului duce la o erodare permanentă a calității acestor servicii și la transferul, mascat, al unei părți semnificative a costurilor, asupra populației (medicamente, anumite servicii medicale, meditații, etc.). Asigurările sociale, cât și veniturile directe obținute din muncă, își păstrează, în mare parte, valoarea nominală; serviciile și bunurile încep însă să se degradeze și să devină din ce în ce mai rare, determinând apariția unor patternuri de acces semnifi-

cative diferite de cele concordante cu principiile "societății sociale multilateral dezvoltate".

Sfârșitul anilor '80 semnalează o sărăcire în masă a populației, datorită, pe de-o parte, scaderii reale a veniturilor directe (datorată în parte și șomajului mascat), pe de altă parte, datorită degradării serviciilor publice și a rarității bunurilor de consum. Aceasta pare a fi, în mare, situația cu care România intră în anii tranzitiei.

O problemă semnificativă însă pentru discuția de față este cea a legitimității și susținerii colective a politicilor socialiste. Dacă formele instituționale de concretizare și punere în practică a principiilor de tip socialist - egalitate, muncă fiecareia după nevoie, etc. - s-au cristalizat destul de repede în anii '60, concordanța acestora cu reprezentările sociale mai difuze și cu sistemele valorice ale populație este problematică. Aceste principii, la fel ca și instituțiile asociate acestora, au fost mai degrabă 'importate', fără a da populației cel puțin posibilitatea de a le credit activ în fază inițială de instituționalizare. *Mult sperata susținere reală, la nivel colectivității, ar fi urmat să se produc mai degrabă ca o urmare a unor funcționări și a satisfacții acumulate în urma funcționării acestor structuri cadre instituționale.* Ceea ce însă, din nou, a cșuat, în mare parte datorită schimbărilor reale a funcționalitatii acestor instituții la mijlocul anilor '70. Economia din ce în ce mai neeficientă a dus la erodarea serviciilor sociale, la sărăcirea populației, la apariția rarității bunurilor de aproape orice fel; principiile, ca și instituțiile asociate acestora (intermediate de o serie de măsuri și politici sociale stricte), au rănit aceleși, dar de data această, pe fondul unor lipsă acute de fonduri re-generative capabile să le susțină. Ca atare, *funcționarea devine de natură patologică, genând patternuri de selecție și acces social la resurse (e.g. criterii politice, lajii personale, uneori lipsă orică-*

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

criteriu înlocuită de un arbitrar și nejustificat), total opuse celor teoretic stipulate. Astfel că legitimarea acestor instituții devine mai degrabă o 'contra-realitate'. Si asta cu atât mai mult cu cât populația, cel puțin în ultimul deceniu al regimului socialist, refuză să mai facă vreo distincție între forma de funcționare reală a sistemului și sistemul în sine. Dispără deci diferența între teoria utopică și realitate. Această refuz este pe deplin justificat dacă ne gândim la 'dezirabilitatea în fapt' a reprezentărilor sociale: ele nu se referă la valori abstracte și generale, ci, mai degrabă, la patternuri atitudinale și comportamentale - strategice de facto.

*Începutul anilor '90*, ce se suprapune cu începutul unei noi ordini sociale, se confruntă cu următoarea realitate: *structuri sociale legal bine cristalizate și corente în raport cu niște principii de bază ale doctrinei socialiste, o incapacitate aproape de savârșită a acestora de a se reproduce de la sine (din punct de vedere sociologic, o premişă a oricărei realități instituționalizate), susținerea acestor forme legale mai degrabă prin modalități autoritar-coercitive, o totală lipsă de legitimare a acestor forme* și-zis *institutionale, și, în final, instituționalizarea, paralelă, și nevaliditatea legală, a unor forme și modalități de acces social adaptative, dar degenerative (sisteme de relații, loialități politice între avantaje economice, corupție politic controlată, etc.).*

b. Realitatea post-revolutionară sau "de unde să începem și încotro să pornim?"

Începutul anilor '90 poate fi descris în termeni unei confuzii generale: *absența unor structuri efective, lipsa unor opțiuni și strategii clar definite de instituționalizare a unor deziderate prea generale, lipsa unei coerente relative a reprezentărilor colective*. Ultimele două componente sunt în fapt urmările directe ale realității sociale anterioare care, pe de-o

parte nu a permis elaborarea unor strategii funcționale economice și sociale și acumularea unei cunoașteri sociale adecvate instituționalizării unor structuri auto-reproductive, și, pe de altă parte, a dus la constituirea unor 'contra-reprezentări colective', deci, a unor contra-curente atitudinale, de natură critică dar nu construcțivă.

La acest fond 'autohton' se adaugă și o serie de alți factori: pe de-o parte *constrângeri și presiuni exercitate de organismele și organizațiile internaționale și europene*, de al căror ajutor finanțiar și sprijin politic România, ca de altfel toate țările est- și central europene, nu se poate dispensa; iar, pe de altă parte, *experiențele și problemele structurale cu care se confruntă, de mai bine de două decenii, economia și statul bunăstării în țările occidentale*, de care nu poate fi făcută abstracție în procesul elaborării unor strategii valide de dezvoltare economică și socială.

Cele două realități, i.e. constrângările și limitările 'condiționate' și consecințele evolutive ale sistemelor occidentale, nu sunt nici pe deosebit concordante și par chiar să se îndrepte în direcții opuse. Această lipsă de coerentă poate fi în mare parte pusă pe seama naturii și logicii politicii, diferite în mare parte de logica socialului, a agregării reprezentărilor colective. Ca urmare, România se vede confruntată cu o nouă sursă de generare a confuziei și incertitudinii.

### b.1 Primele încercări - tatonări oarbe și irresponsabilitatea neasumării riscurilor

Premise și puncte de pornire. Ca o consecință a combinării acestor conjuncturi, probabilitatea unor opțiuni și strategii coerente și unitare scade vertiginos. Astfel că regimul politic al începutului de ani '90, deși fundamental diferit - atât principal cât și pragmatic - de cel adoptat o strategie a 'măsurilor partiale' și o

*Logica non-interactivă din punct de vedere strategic a măsurilor și programelor sociale și economice.* La aceasta se adaugă și *'ingredientul' ideologic al majorității guvernamentale: 'schimbarea incrementalistă'*. Rezultatul: o politică economică parțială, ce nu a permis o relansare efectivă a economiei și nici nu a creat premisele unei creșteri economice cel puțin pe termen mediu, și o politică socială realizată pe alte căi decât pe cele ce ar putea susține mecanismele unei dinamici și integrări efective a segmentelor protejate.

Care este deci tabloul 'realităților socio-economice' al acestei perioade? Protecția socială a ocupat încă de la bun început un loc important în cadrul rețoriei politice, în special datorită așteptărilor populației, întru totul justificate, de scădere dramatică a nivelului de trai și a siguranței veniturilor primare, în condițiile unei reajustări a mecanismelor economice. Atât la nivelul instituțiilor de guvernare cât și la nivelul populației, problema protecției sociale părea a fi luată foarte în serios: populația trebuie protejată de efectele adverse și perverse ale tranziției către noua

ordine socială.

Rezultatul însă nu a fost cel dorit, nici de către populație, nici de către sistemul politic. Protecția socială nu a putut face față scăderii, degradării și erodării veniturilor populației și transferurilor sociale relativ necomprehensive în raport cu necesitățile reale. Menținerea artificială a locurilor de muncă necognitive și a gratuității unor servicii sociale, și așa ajuns la limita posibilităților lor, a contribuit la eșecul unei protecții sociale efective. Si aceasta, pe fondul unei economii bolnave, cu sanse din ce în ce mai scăzute de însănătoșire, nu în ultimul rând datorate acestui sistem de protecție socială.

Desi cheltuielile publice, ca procent din PIB, au crescut cu câteva procente (nu însă semnificativ) față de 1989, cheltuielile sociale (pensiile, indemnizații, alocații pentru copii, ajutor de șomaj, alocație de sprijin, asistență socială) au prezentat o creștere cu doar aproximativ 1% în 1990, scăzând apoi, cu mai puțin de un procent, sub cele ale anului 1989. Aceasta pe fondul unei scăderi reale a PIB-ului, față de prețurile anului 1989.

• Dinamica cheltuielilor publice ca procent din PIB

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Cheltuieli publice*, din care:	14.4	16.6	16.7	16.3	15.6	15.8	16.3	
- cheltuieli transferuri sociale**	9.5	10.7	9.4	9.3	9.3	9.4	9.7	
- cheltuieli invățământ	2.2	2.8	3.6	3.6	3.2	3.1	3.4	3.5
- cheltuieli sănătate	2.6	2.9	3.3	3.1	2.8	2.9	2.7	2.8
- cheltuieli cultură, religie, sport	0.1	0.2	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	

Sursa: *Raportul Național al Dezvoltării Umane - România 1997*

\* - Includ toate transferurile sociale, învățământul și educația, sănătatea, cultura, urta sportul;

\*\* - Includ transferurile de asigurări sociale, de asistență socială, alte transferuri categoreiale non-contributive, alte ajutoare ocazionale

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

- Dinamica PIB-ului și a cheltuielilor bugetare în prețurile anului 1989 (calcul bazat pe indicele prețurilor de consum), în procente:

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB	100	94.4	82.2	75	76.1	79.1	84.7
Cheltuieli bugetare	100	92	82.5	87.6	63.2	68.4	76.1

Sursă: Baza date ICCV

Au scăzut, în termenii valorii reale, alocațiile pentru copii (o scădere dramatică, și pentru o bună perioadă de timp, până la introducerea legii ajutorului social, una dintre singurele forme de ajutor a familiilor cu mulți copii), salariul mediu, pensiile de stat, pensiile în agricultură, indemnizațiile de naștere. Cheltuielile pentru asistență socială au crescut, deși insuficient, și abia în 1995 acestora li s-a alocat o sumă considerabil mai ridicată, odată cu introducerea legii ajutorului social. Ajutorul social bazat pe testarea mijloacelor urma să devină un instrument efectiv de protecție a celor mai săraci în condițiile unor posibilități financiare reduse. Acesta însă a "muri" înainte de a se fi instituționalizat ca un drept social legal dobândit, datorită unui cadru legislativ slab și deficitar. Au crescut, de asemenea cheltuielile în domeniul educației și sănătății, creșterea fiind însă nesemnificativă în raport cu necesitățile de restructurare și eficientizare a sistemelor de învățământ și sănătate.

Pe de altă parte, cheltuielile bugetare au scăzut însă mult mai abrupt decât PIB-ul, și astăzi în special datorită subvenționării locuitorilor de muncă neficiente din economia românească, sistemului de impozitare relativ scazută a veniturilor și datorită multor scutiri de impozitare în vedere stimulările investițiilor, cât și a evaziunii fiscale ridicate (Cătălin Zamfir, 1997a).

Putem deci conchide că această perioadă s-a caracterizat printr-o *duplicitate a măsurilor de politică economică și socială, ce a dus la blocarea atât a unei eficientizări a pieței economice și de capital, cât și la realizarea unei pro-*

tecții mai degradă și nefective a populației

lătiei. Încercarea de a investi în susținerea unor structuri economice neeficiente, pe de-o parte, și în structurile sistemelor deja neadecvate și nefective de educație, sănătate, administrație publică, pe de altă parte, în detrimentul unor transferuri efective către populație, necesare unei protecții reale, a dus la o deteriorare rapidă a nivelului de trai, în condițiile unei probabilități minime de redresare a acestuia prin intermediul unor mecanisme auto-generative (o economie de piață sănătoasă, o piață a muncii dinamică și competitivă, etc.).

### b.2. O nouă guvernare - întrevederea unei directii ferme?

Anul pre-electoral 1996 se înscrie sub semnul unei realități stagnante, lipsite de orizontul unei schimbări efective. Încercările anterioare eşuate de realizare a unei politici economice și sociale efective au dus la o discreditare a guvernării. În special eșecul unor transferuri efective către populație, și în primul rând către segmentele cele mai grav afectate ale populației: sămoeri, pensionari, familii cu mulți copii, familiile monoparentale, tineri, au fost de natură să risipească încrederea investită de către populație în guvernare. La această schimbare de atitudine a contribuit într-o măsură semnificativă și percepția fenomenului de corupție, amplioarea și ritmul de extindere a acestuia în cadrul structurilor noilor instituții.

Dacă la nivelul colectivității nu se cristalizează o serie de reprezentări mai cuprinzătoare asupra noilor fenomene și

realități sociale, la sfârșitul anului 1995, cel puțin gradul de informare și capacitatea de prelucrare a noii informații de către populație a crescut considerabil<sup>10</sup>. Chiar dacă opțiunile populației nu prezintau un grad ridicat de coerentă, 'rafinarea' capacitații critice și analitice a populației a crescut semnificativ în această perioadă față de perioada anterioară.

Apare simultan și nevoia de schimbare efectivă, prezentă la nivelul colectivității prin votul de încredere cu care această a invatat noua guvernare. Deși multe puncte, dacă nu întreaga filozofie, a programului electoral de guvernare, au fost mai degrabă complet ignorate în proiectul de guvernare prezentat la începutul mandatului, încrederea în schimbare a rămas relativ ridicată. Mai mult decât atât, în ciuda promisiunilor electorale ce se îndreptau mai degrabă către garantarea unei protecții foarte ridicate tocmai a celor categorii afectate de procesele economice, gradul de acceptanță a măsurilor adoptate - chiar și a celor defavorizante și greu de compensat prin bugetul alocat cheltuielilor sociale - a continuat să fie ridicat.

Încrederea în rezultatele pozitive ale unei schimbări de data această radicale, combinată cu încrederea în integritatea morală, mai degrabă decât în cea profesională, a guvernului Ciorbea, a pus premisele unei legitimități crescute, foarte necesare în special în condițiile unor strategii și măsuri reformatoare radicale.

În domeniul economic, politica noului guvern se centreză în primul rând pe o căt mai rapidă restructurare a întreprinderilor nerentabile. Un principiu de bază al politicii economice părea a fi nesubvenționarea întreprinderilor nerentabile. Aici însă, recent, guvernul a dovedit o slăbiciune ce i-ar putea deveni critică: amânarea plășilor unor întreprinderi la bugetul cheltuielilor sociale (asigurări sociale, fond pentru șomaj), ba chiar, mai recentul caz al fabricii de camioane de la Brașov, de subvenționare mascată, și amânare a falimen-

tului. Precedentul odată stabilit, presiunile din partea altor întreprinderi (exemplul rafinăriilor care 'presează', prin intermediul conducerii, sindicatelor, și muncitorilor, pentru a fi scoase de pe lista întreprinderilor ce ar trebui închise, și implicită cerință de subvenționare). La aceasta 'slăbiciune' se adaugă și confuzia relativă înare la nivelul programului de restructurare. Privatizarea și stimularea investițiilor externe - unul dintre punctele cheie ale programului de guvernare, s-a dovedit a fi mult mai greu de realizat în practică.

În domeniul social, guvernul preconiza o creștere substantială a alocațiilor pentru copii, garantarea, în cazul disponibilităților în masă, a unei sume reprezentând 12-20 salarii cu scopul de a stimula spiritul întreprinzător, o plată mai promptă a ajutorului social, un sistem mai comprehensiv de ajutor social bazat pe anchete sociale, schimbarea sistemului de impozitare astfel încât să favorizeze familiile cu mulți copii, în paralel cu scăderea cheltuielilor destinate serviciilor sociale (sănătate, educație). Această conturează o opțiune oarecum contrară în raport cu tendința observată în prima perioadă a tranzitiei (Zamfir, 1997b): *mutarea accentului pe transferuri efective către populație, în detrimentul mai degrabă al serviciilor publice universale*.

*Votul de încredere este acordat unui nou principiu: cel al promptitudinii schimbării economice, în condițiile unei protecții sic și minime a populației și a atragerii de fonduri din partea organizațiilor internaționale.*

Legitimitatea este practic mai degrabă rezultatul nu unor opțiuni concordante cu reprezentările colective (căci acestea din urmă sunt mai degrabă haotice și contradictorii), și nici a credinței în buna funcționare a mecanismelor și strategiilor economice și sociale inițiate; credibilitatea se datorează, în primul rând, unei creșteri a transparenței proceselor și rațiunilor decizionale, a încercării de stabilire a unor re-

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

guli care să diminueze cel puțin arbitriul și corupția, a prezentării unor programe economice cel puțin fezabile, a conceperii, chiar dacă deocamdată la nivel teoretic, a unor programe sociale consistente în timp, a creșterii gradului de constrângere politică și legală în direcția schimbării", a demarării unor procese strategice care să scadă din libertatea de opțiune a însăși decidenților politici, asigurând astfel continuitatea reformei. În lipsa unor opțiuni și valori sociale chiar definite și bine cristalizate, un astfel de comportament politic poate asigura baza unei legitimități efective.

*Ce se întâmplă însă cu reprezentările populației?* Care sunt problemele cele mai frecvent disputate și care par a fi punctele nevralgice punctate de comunicarea socială în domeniul politicilor sociale? "Dacă funcția statului de producător al bunăstării individuale este mereu privită cu un sentiment contradictoriu, predominând mai degrabă atitudinea bazată pe morala muncii și a efortului individual, funcția sa de furnizor de servicii sociale este considerată complet justificată" (Zamfir, 1997b), și asta în special în condițiile unei perioade dificile de restructurare econo-

mică.

Populația pare dispușă să preia o serie de costuri asociate diferitelor servicii publice, mai degrabă decât să beneficieze de gratuități concomitent cu deteriorarea constantă a acestor servicii. Semnificativă este, de exemplu, acceptarea mai degrabă a scumpirii medicamentelor decât lipsa lor totală într-un sistem de compensare universală.

Lipsa unor presiuni majore într-restructurarea sistemului de pensii pare, din nou, să indice un grad crescut de acceptare a principiului de bază a acestuia: relaționarea pensiei de gradul de contribuție; ceea ce duce, în final, la legitimarea reproducerei prin sistemul de pensii a stratificării sociale. Este însă la fel de adevarat că eroziunea valorii reale a pensiei nu a fost atât de semnificativă ca cea a altor beneficii și venituri ca de exemplu alocația pentru copii și salariul minim.

Faptul ca unii oameni trăiesc în nevoie este privit, în primul rând ca o consecință a "nedreptății societății noastre", dar nu mai puțin ca o consecință a leneri și lipsei de voință, ceea ce pare să indice o atitudine pozitivă, pro-activă față de muncă.

De ce există oameni care trăiesc în nevoie?	%
Pentru că nu au avut noroc	15.6
Din pricina lenei și lipsei de voință	33.5
Pentru ca există multă nedreptate în societatea noastră	35.4
Este ceva inevitabil într-o societate modernă	12.6
Nici unul dintre acestea	1.9
NS/ NR	9

Sursa: *Valori Fundamentale ale Democrației*, 1993, ICCV - ISR, Michigan, cercetare realizată pe un eșantion național reprezentativ, coordonator Nicolae Lotreanu

Această atitudine se cuplăză cu o propensiune pentru diferențierea veniturilor pe baza efortului și muncii individuale.

**Imaginați-vă două secretare, de aceeași vîrstă, facând practic același serviciu. Una dintre ele afă că cealaltă primește cu 10.000 de lei mai mult pe lună decât primește ea. Secretara mai bine platită este însă mai rapidă, mai eficientă și mai conștiințioasă.**

**În opinia dvs., este drept sau nu e drept ca una dintre secretare să primească mai mult?**

că este drept	85.6
nu este drept	12.1
NS/ NR	2.4

Sursa: *Valori Fundamentale ale Democrației*, 1993, ICCV - ISR, Michigan, realizată pe un eșantion național reprezentativ, coordonator Nicolae Lotreanu

Aceasta atitudine de diferențiere a veniturilor în raport cu contribuția și efortul individual pare a se reflecta și în atitudinea față de ajutorul social. "Principala obiectie adusă la nivelul comunității a fost, tocmai nelegarea lui, decât într-un mod extrem de formal și ineficace, de muncă (Zamfir, 1997b). Unele primări chiar, pentru a descuraja traiul din expediente al unui segment de populație suspectată a nu avea real nevoie de acest ajutor (în special romii, dar și alții care erau considerați a activa în economia subterană), și pentru a realiza, simutan și anumite servicii publice, au condiționat, chiar împotriva legii, acordarea ajutorului social de prestarea unor munci sociale utile. Împotriva acestor măsuri nu s-au ridicat voci, ceea ce poate fi un argument în favoarea acestei atitudini (pe lângă lipsa de cunoaștere a legii, care poate justifica acest comportament 'docil') (Zamfir, 1997b).

În raport cu problema suportului pentru copii se poate observa o atitudine aparent ambivalentă: "suportul general pentru copii și pentru familiile cu copii, dar o tendință mai degrabă negativă sau cel puțin rezervată față de familiile cu mulți copii" (Zamfir, 1997b). Astfel că presunția colectivității s-a îndreptat mai degrabă către îmbunătățirea serviciilor universaliste, de educație și sănătate, și mai puțin către creșterea, sau cel puțin menținerea la un nivel constant, a alocațiilor pentru copii. **Concluzie:** Criza instituțională pe care o traversează România se datoră, în primul rând nu lipsei de legitimitate a

măsurilor și strategiilor adoptate în domeniul politicilor sociale, atât timp cât reprezentările colective sunt relativ puțin cristalizate, foarte difuze și mai degrabă contradictorii. Credibilitatea poate fi un factor esențial, dar acesta pare a varia, în acest moment, mai degrabă funcție de modul de adoptare a deciziilor la nivelul instituțiilor guvernării, de percepția corectitudinii și integrității celor ce adoptă anumite măsuri, pe de-o parte, și a celor ce le pun în practică, pe de altă parte. *Justiția procedurală pare a fi un factor de legitimare chiar mai important decât justiția redistributivă*. Criza pare a se datora, în primul rând, istorici recente a primei perioade de tranziție: o istorie a măsurilor parțiale, neconsistente în timp și ne-interactice strategice, potențată de principiul 'schimbări incrementaliste' și dublată de o creștere, peste limitele controlabilului, a corupției.

#### 4. O metodologie validă de analiză a crizei românești ?

Revenind la ideea identității colective, criza instituțională poate fi localizată nu atât la nivelul existenței acestei identități colective, ci, în special, la nivelul proceselor de constituire a unei identități colective.

În lipsa unei identități colective, interesele individuale<sup>12</sup> nu pot dobândi legitimitate, în măsură în care ele nu pot fi

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

subsumate în nici un fel unui interes mai larg, acceptat ca general. Ca atare, interesele particulare nu pot reprezenta un instrument efectiv de construcție a unei identități colective. Ele vor fi percepute, în această situație, ca fiind mai degrabă ostile oricărui proces pozitiv politic, economic și social. Dar, pe de altă parte, atât economicul cât și politicul nu pot fi înțelese în afara unor interese particulare specifice, și ca atare, orice încercare a politicienilor și a actorilor sociali relevanți pe scena economică de a explica interesul general prin intermediul propriilor interese de grup, va eşua.

*În mare parte aceste căi de instituționalizare se închid tocmai datorită lipsii unui cadru instituțional minim: nu există, până în prezent, suficient de multe constrângeri structurale care să permită dar și să oblige disocierea, în permanență, între persoana particulară și decident, decident politic și decident expert, etc. Încrederea în funcționalitatea unor mecanisme încă nu pe deplin instituționalizate este mai degrabă redusa. În fond, nu este deloc surprinzător ca oamenii nu pot avea încredere în funcționarea a ceva ce nu există încă decât 'în principiu'!*

Este deci necesară o concepție asupra interesului general, care să poată fi acceptată ca validă și legitimă, și ca atare, în mare parte disociată, cel puțin inițial, de orice interes specific. O astfel de concepție ar putea reprezenta baza constituirii unei identități colective, ce ar putea la rândul ei asigura un echilibru stabil între interesul general și interesele particulare. Această 'concepție asupra interesului general', după cum am vazut mai sus, nu poate fi, decât în condiții speciale, promovată și încheiată, pe căi strict politice.

*Actorii economici și politici trebuie să îndeplinească o serie de alte condiții pentru a putea deveni promotori legitimi ai unei concepții, presupus a fi asociată reprezentarilor colective dominante. 'Presupus a fi', pentru că reprezentările*

colective, în cazul societății noastre, nu joacă încă rolul de 'etalon'; ele sunt insuficient dezvoltate, iar evoluția și cristalizarea lor se petrece în paralel cu procesele de instituționalizare. *Actorii economici și politici trebuie, deci, să 'convingă' colectivitatea de integritatea lor morală, plasată deasupra intereseelor de grup; cu alte cuvinte, să actioneze politic și economic plasându-se totuși în afara logicii acestor sisteme sociale.*

*O altă cerință este aceea a fermității, consecvenței și consistenței în timp a deciziilor și strategiilor adoptate. Aici se apelază în special atributul 'profesionalismului'. Ceea ce ar putea deci valida politicul și economicul, la nivelul proceselor de instituționalizare, ar fi 'expertiza profesională'. Nu este nimic nou în această afirmație: *titul scientificizării* oricărui domeniu al socialului este caracteristic perioadei moderne, în general. În cazul de față este vorba despre 'cei ce dețin cunoașterea socială'.*

O analiză în termenii actorilor sociali relevanți pentru procesele de constituire a politicilor sociale și a cunoașterii sociale relevante oferă, cu siguranță, o modalitate elegantă de a surprinde procesele de instituționalizare și modalitățile de 'ieșire în instituționalizare'. Pentru a putea prefigura strategiile de construcție, la nivel social, a unei identități colective analiza trebuie deci să se centreze asupra acelor evenimente, realități și actori semnificativi pentru procesele de instituționalizare.

### 4.1. Relația între cunoașterea socială și instituțiile sociale: instituția statului bunăstării și înțețeierea ei epistemica

Odată cu apariția statului social, și ulterior, cu apariția statului bunăstării, s-au cristalizat și o serie de noi domenii științifice, ca de exemplu: politicile sociale, economia bunăstării, politicile publice, etc. Acestea nu spun însă practic mai nimic despre modul în care, de exemplu, statul

social a luat naștere evoluând către statul bunăstării. Analizele acestor începuturi se limitează în mod normal la aspecte istorice particulare și generale, și conjuncturi socio-economice specifice. Este adevărat că acestea explică în mare măsură de ce și cum apare nevoie unor noi forme sociale de organizare. O analiză sociologică a situației socio-economice și a istoriei mai mult sau mai puțin recente a României ar putea semnala imediat necesitatea crescută a unor noi instituții sociale, indicând chiar 'zonele sociale' pe care acestea ar trebui să le 'acopere'. Despre ceea ce o astfel de analiză nu spune însă mai nimic este logica și patternurile de instituționalizare: *cine sunt actorii sociali relevanți, ce se exercează în promotori sau chiar inițiatori ai unor reprezentări colective în cadrul proceselor de instituționalizare, și ce tip de cunoaștere legitimează aceste eforturi de instituționalizare?* La astfel de întrebări încearcă să răspundă 'noul curent' de analiză comparativă a tipurilor statele și a patternurilor de constituire și instituționalizare a politicilor sociale (Peter Hall, Peter Evans, Theda Skocpol, Dietrich Rueschemeyer).

Acum tip de abordare dă prioritate actorilor sociali purtători ai unei cunoașteri sociale relevante pentru înțelegerea apariției unui anumit tip de stat, și a unor anumite tipuri de politici sociale, cu dinamici și ritmuri de evoluție diferite.

**Accentul cade deci pe actori sociali și cunoaștere socială.** Acestea reprezintă practic cele două componente esențiale ale proceselor de instituționalizare ce se desfășoară într-un spațiu instituțional rarefiat și fluid. De aceea importanța lor este deosebită în analiză proceselor și blocajelor instituționale din spațiu românesc și prefigurarea posibilelor căi de ieșire în instituționalitate.

**Actorii sociali** sunt importanți în măsura în care poziția și rolul lor social, într-un context socio-economic dat, oferă o

informație prețioasă asupra căilor de 'propagare' și promovare a cunoașterii sociale, i.e. patternuri și moduri de penetrare a sistemului politic, a mecanismelor de guvernare, gradul de influență asupra decidenților semnificativi. Wittrock și Wagner (1996) se referă la acest acces în termeni de 'distribuție' a pozițiilor de autoritate, politică și intelectuală, și în acest sens disting între societățile non-statale (e.g. SUA, Anglia) și societățile statale (e.g. țările Europene continentale).

**Cunoașterea socială** - tipul ei, modul ei de constituire, particularitățile evoluției acesteia - este esențială în *construirea tendințelor majore ale politicilor și strategiilor sociale ce urmează a fi adoptate, în schițarea problemelor prioritare și a modului lor de abordare*. Nu numai tipul cunoașterii sociale dar și modul de integrare și prelucrare socială a acesteia, într-un anumit context dat, duce la diferențierea tipurilor de politici sociale, și deci și la diferențierea proceselor de instituționalizare a acestora.

**'Academizarea' discursului** trăind problemele sociale cu care se confrunțau în secolul al 19-lea majoritatea țărilor europene, paralel cu tendința inversă, de "reorientare către cercetarea empirică socială" a cunoașterii academice, duce la un anumit tip de interacțiune între acțiune și cunoaștere socială. Wittrock și Wagner (1996) numesc acest nou tip de știință, în opozitie cu cea clasică academică, *știință socială ameliorativă*, i.e. *orientată pe probleme și reformă; știință ca răspuns activ și strategic la 'problema socială'*.

**Actorii sociali și cunoașterea socială devin cele două elemente cruciale pentru înțelegerea conținutului dar și patternurilor proceselor de instituționalizare;** ceea ce ar putea explica nu numai în termeni de necesitate de apariție, dar și în termeni formelor structurale concrete instituțiile sociale, în cazul nostru statul și politicile sociale.

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

### 4.2. România - o combinație unică de actori sociali, cunoaștere socială, stat și politici sociale

Este evident că, în ciuda aspectelor comune situației actuale a României și perioadei de constituire și dezvoltare în Europa Occidentală a politicilor sociale și a cunoașterii sociale relevante, există o serie de diferențe semnificative, ce impun o metodologie specifică de investigare a realității românești actuale.

*În primul rând, cunoașterea socială* - ca acea cunoaștere constituită în jurul 'problemei sociale', și articulată nu numai în termenii unor descrieri fațuale și statistice, dar și în termenii unor analize strategice și propunerile reformatoare, cu irizații ideologizante, a conoscut alt tip de evoluție în România anilor '90.

Dacă secolul al 19-lea se confruntă cu crearea unor noi realități științifice (domenii noi, ce presupuneau, prin însăși natura lor, tipuri noi de informație și de prelucrare a acesteia), cât și a unor noi cadre instituționale de promovare și dezvoltare a acestora, România are, în mare parte, acest teren pregătit.

Chiar dacă în timpul regimului socialist s-a evitat referirea la orice tip de 'problemă socială' și la orice știință asociată acesteia - sociologia, politicile sociale, etc., cunoașterea socială nu s-a constituit într-un spațiu complet gol. Cunoașterea socială, deși adesea forțată în alte cadre teoretice sau re-formulată în contextul proiectului socialist, nu a încrezut totuși niciodată să se articuleze la nivelul comunicării științifice, penetrând, sub o formă sau alta, chiar și administrația de stat și aparatul politic superior. Inițial, informația acumulată la nivelul științelor sociale în general, în țările industrializate, era înglobată în circuitul comunicării și elaborării cunoașterii sociale românești, chiar dacă în special prin intermediul așa-numitei nevoi de reformulare a sa prin prisma 'noii gândiri'. Acest artificiu a reprezentat,

aproape până la începutul anilor '80, o bună 'porțiune de scăpare' către o cunoaștere socială mai sistematică și mai solid consolidată.

Anii '80 stau sub semnul unei închideri relativ dure a spațiului comunicational și informational, iar cunoașterea socială cunoaște un nou proces de re-orientare: de data aceasta către fondul autohton de acumulare istorică a cunoașterii sociale. Aceste evoluții, nu trebuie să uităm, stau sub semnul unei periculoase conjuncții cu ideologia socialistă. Periculoasă, căci atât pentru actorii sociali academicici cât și pentru cei ce se erijuau în așa-zis 'specialiști' în practica și ideologia socialistă (i.e. actori politici), în lipsa unei comunicări efective care să creze un anumit control la nivelul comunității științifice, există în permanentă amenințarea lipsei unei linii efective de demarcare între ideologie și știință socială. Eforturile, nu întotdeauna reușite, ale actorilor din mediile academice de a delimita cunoașterea socială de practica și ideologia socialistă au căpătat astfel o semnificație deosebită pentru modul de agregare și difuzare a cunoașterii sociale în această perioadă.

Cunoașterea socială ajunsese - la sfârșitul anilor '80 - la un mix ciudat între ideologie și știință socială, iar dezvoltarea sa a fost în mare parte blocată, pe de-o parte, de limbajul și argumentația rigidă a ideologiei uzitate la nivelul aparatului politic, și, pe de altă parte, de canalele din ce în ce mai firave de difuzare a și acces la informațiile științifice.

Științele sociale moderne iau naștere în secolul al 19-lea ca urmare a dezvoltării sistemelor economice, a creșterii și redefinirii rolului și funcțiilor statului, a creșterii necesității de informare 'educață' a populației, a apariției instituțiilor universitare moderne. În România post-revolutionară, evoluția științelor sociale, are o determinare mai complexă: în primul rând, fondul anterior, care deja instituționalizase anumite mo-

*dalități de elaborare și promovare a cunoașterii sociale; în al doilea rând, deschiderea canalelor comunicationale către experiența științifică dar și strategic-politică a țărilor industrializate; în fine, în al treilea rând, elaborarea unor noi problematici sociale, și ca stare a unui nou tip de cunoaștere socială, proprii realității românești.* Dacă "recuperarea timpului pierdut" este mai degrabă o problema "tehnică", dobândirea unei cunoașteri "experimentale" directe este o problemă de timp. Generalizarea și cristalizarea diferențelor tipuri de cunoaștere socială sunt procese relativ lente cu efecte durabile mai degrabă pe termen mediu și lung. Ca atare, o importanță deosebită o dobândesc tocmai modalitățile și căile de cristalizare a acestui tip de cunoaștere ameliorativă.

*O altă problemă este cea a tipului de cunoaștere socială relevantă.* Tipul de cunoaștere relevantă se referă atât la tematica acoperită de către aceasta, dar și la tipul de informație utilizată și modul ei de prelucrare.

Tematica dobândește o importanță deosebită în măsura în care procesul de problematizare a socialului are la bază o adeverărată construcție atât valorică (ce este prioritar, de ce este ierarhia priorităților astfel constituită și nu altfel), cât și intelectual. Practic, procesul de definire a problemelor sociale și a ierarhizării lor funcție de importanță este primul pas în direcția clară a unei anumite opțiuni reformatoare. Definirea "problemei sociale" este vitală pentru întreg procesul politic căt și cel al acumulării unui anumit tip de cunoaștere.

Deși cunoasterea socială se bazează atât pe descrieri factuale, date statistice, cadre analitice specifice și metodologii "științifice" justificată, ea înglobează și acel aspect al atitudinii practice față de problema socială, sintetizat în special în roțiuni, tendințe sau chiar propunerile de reformare. Acest aspect, strategic și valoric fundamental, vine să completeze fază "problemizarii". "Ştiințele sociale au

*avut un efect mai mare asupra premiselor de fond în procesul de elaborare a politicilor sociale decât au avut asupra delimitării instrumentale a mijloacelor de realizare a scopurilor determinante politice. În ciuda pretenției de a oferi descoperiri fundamentale empiric, științele sociale au avut adesea mai degrabă un impact direct asupra ideologici și a premiselor discursului public asupra politicilor sociale decât asupra prezumțiilor factuale a celor ce elaborază aceste politici sociale"* (Rueschemeyer, Skocpol, 1996, p. 308).

În acest context, "pe măsură ce grupurile de constituire a cunoașterii combinau colectarea datelor factuale cu pledoaria pentru noi forme moral-politice și noi politici publice, autoritatea lor trebuia întemeiată mai mult decât pe informația și analiza considerate a fi competente de către auditoriu direct. Competența informației și analizei reprezentau doar portițe de intrare pentru proiecte de influență politică și morală, a căror realizare presupunea mai mult - de exemplu constituirea de noi instituții, fondarea unor noi asociații, stimularea unei noi audiente, inițierea unor noi canale de comunicare" (Rueschemeyer, Skocpol, 1996, p. 304). *Natura cunoașterii sociale duce deci și la stabilirea unor mecanisme și criterii de legitimare a autorității acesteia. Aceste căi de legitimare, pe de-o parte pe baza sistemului expert, pe de altă parte, prin intermediul unor noi rețele sociale, s-au constituit și în perioada post-revolutionară, în special prin încercările numeroase a actorilor sociali din diverse sisteme expert (economisti, sociologi, politologi, dar și filozofi și "oameni de cultură") de a penetra structurile politice și guvernamentale sau de a dobândi influență asupra decidenților din cadrul acestor structuri. Aceste "rețele" de întrepătrundere a sistemelor expert din domeniul socialului cu structurile politice și ale statului s-au dovedit nu numai numeroase, dar și efec-*

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

tive, în sensul unui grad crescut de influență a celor dințăi asupra celor din urmă.

Efectele acestor rețele se vor face simțite în timp; ele însă nu au reușit să imprime o direcție și o tendință ontogenetă de evoluție a politicilor sociale și a instituționalizării acestora. Și acest fapt se datorează inexistenței, până în prezent, a unui grup unitar de promovare a unui anumit tip de cunoaștere socială, consistență în timp și coerență, care să își mențină legitimitatea atât pe baza 'profesionalismului' actorilor sociali cât și pe baza integrității morale și loialității de rețea (prin loialitate de rețea nu trebuie înțeles în nici un caz loialitate politică strictă, căci în condițiile de față o astfel de raportare la politic seade vertiginos șansele de persistență în timp a 'presunii').

În lipsa unei cunoașteri consistente, care să aibă efecte articulate logic și 'vizibile' în plan acțional, orice încercare de constituire a unei identități colective care să stabilească un echilibru social între individ și societate, devine inutilă.

Pentru o exemplificare mai intuitivă a avantajelor acestei metodologii sugerate, s-ar impune o analiză mai aprofundată a structurii de autoritate, a căilor și modului de producere și difuzare a cunoașterii sociale și a actorilor sociali-chieie pentru inițierea unor structuri și rețele de influențare a politicului. Poziționarea rețelelor în raport cu statul - în 'interiorul' statului, în preajma structurilor statale, în afara statului - oferă o informație din nou, deosebit de utilă în încercarea de a construi un scenariu 'fezabil' și înalt probabil în legătură cu modul de prelucrare a crizei institutionale actuale și de structurare a alternativelor de instituționalizare, cu tipul de constelație a actorilor sociali în raport cu accesul, promovarea și constituirea cunoașterii sociale.

### Intentii și promisiuni inițiale versus rezultate

#### - În loc de încheiere -

Care au fost intențiile acestei analize? Pe scurt, ele pot fi descrise după cum urmează:

- Diagnosticarea nivelului la care se plasează criza instituțională din spațiul românesc, comparativ cu criza instituțională cu care se confruntă țările Europei Occidentale;
- Exemplificarea celor două tipuri de 'crize instituționale' cu ajutorul instituțiilor statului bunăstării și a politicilor sociale;
- Elaborarea unei metodologii de analiză a crizei la nivelul proceselor de instituționalizare a politicilor sociale, pornind de la analiză istorică a relației stat - cunoaștere socială - politici sociale, a constituiri statului social și a politicilor sociale în secolul al 19-lea.
- Construirea unei *imagini coerente* a patternurilor de instituționalizare, cât și a factorilor ce ar putea face o discriminare între diferitele tipuri de procese de instituționalizare.

România trece evident printr-o criză instituțională, în sensul absenței unui cadru instituțional suficient de bine cristalizat, care să preia funcția de prelucrare și reducere a unei noi și complexe realități sociale. Am localizat criza la nivelul proceselor de instituționalizare: ea se datorează în primul rând absenței unei identități colective. Rolul unei astfel de identități colective este, în primul rând, acela de a asigura un echilibru între interesele generale (sau naționale), sau percepute ca atare, și interesele specifice diferitelor grupuri și categorii sociale. În lipsa ei, orice încercare de a justifica diferențe opționale și programe sociale în termenii intereselor specifice devine inutilă. Dimensiunile de-a lungul cărora poate fi analizată problema iden-

tității colective sunt structurile instituționale, reprezentările colective difuze (nivelul articulației relative a atitudinilor comportamentale inter-subiectiv constituite), și, în cele din urmă, actorii sociali relevanți din punctul de vedere al promovării diferențelor reprezentării sociale sau al puterii de inițializare a unor structuri instituționale noi.

Comparativ cu România, țările Europei Occidentale traversează o criză de tip structural: nu absența unei identități colective, ci lipsa de 'reprezentativitate' a acesteia în raport cu noile probleme generate de însăși instituționalizarea și legitimația acestei identități colective. Structurile instituționale ale modernității nu mai pot absorbi propriile consecințe: apar probleme ce nu își pot găsi rezolvarea în cadrul acestor realități instituționalizate, devenind circulare, nerezolvabile funcțional, simptomatice pentru o criză mai profundă, de natură structurală.

În domeniul politicilor sociale, în Europa Occidentală, criza ia forma contestării statului bunăstării; în România, ea se manifestă prin blocajul la nivelul instituționalizării unor politici sociale consistente, în special datorită lipsei de legitimitate a măsurilor și programelor sociale. Lipsa de legitimitate se datorează atât reprezentărilor colective, mult prea puțin cristalizate, foarte confuze și de multe ori contradictorii cât și lipsei de credibilitate de care s-au bucurat actorii politici în primii ani ai tranziției. În lipsa unci credibilității crescute și în absența - social percepță - a unei anumite fermități și consecvențe în adoptarea unor decizii la nivelul politicilor

sociale, conturarea unei identități colective stabilizatoare devine mai degrabă un joc al hazardului decât o posibilitate.

Modul în care s-ar putea 'debloca' inițierea unor politici sociale și instituționalizarea acestora, este greu de imaginat în lipsa unei metodologii mai adecvate de analiză a patternurilor proceselor de instituționalizare și a factorilor determinanți ai acestora. Propun, în consecință, o metodologie analogă celei aplicate analizei momentului istoric de constituire a politicilor sociale (secolul al 19-lea). Aceasta pornește de la relația stat - cunoaștere socială - politici sociale, capabilă să furnizeze informații semnificative asupra tipurilor specifice de evoluție a statelor și politicilor sociale. În ciuda diferențelor evidente (alte premise ale constituirii cunoașterii sociale, prezența unei experiențe occidentale de cristalizare și instituționalizare a politicilor sociale, etc.), acum, ca și atunci, *rolul cunoașterii sociale și a actorilor sociali producători și promotori ai acestei cunoașteri sociale este la fel de semnificativ în explicarea unui anumit mod de evoluție a proceselor de instituționalizare.*

Incompletă însă rămâne analiza proceselor de inițiere a politicilor sociale în România. Elaborarea unei imagini mai ample și comprehensive, în termenii metodologiei propuse, va duce la înțelegerea integrată a evoluțiilor viitoare în domeniul politicilor sociale, fiind, în același timp, un bun punct de pornire în elaborarea unor tendințe și scenarii probabile pe scena politicilor sociale în spațiul românesc.

## Note și bibliografie

1. Este vorba despre povestea celor trei purceluși care, fiecare, în funcție de opțiunile lor valorice în legătură cu responsabilitatea siguranței proprii și de muncă, pomesc în viață încercând să își

făcă un rost. Primii doi optează pentru o locuință din paie, respectiv lemn, usor de construit, bucurându-se în schimb de timpul liber și de viață. Al treilea, mai grijuilu și responsabil, investește efort în

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

- a-și construi o casă solidă, amânând bucuria de a trăi pentru momentul în care va fi în siguranță.
2. Acest aspect este pus în lumină și de o publicație a Băncii Mondiale, asupra schimbării instituționale în economiile de tranziție, coordonată de Salvatore Schiavo-Campo (1996). Strategiile intru dezvoltare organizațională și schimbare instituțională pot fi formulate numai în funcție de orizontul rezultatelor așteptate (termen scurt - termen lung) și contextul specific: opțiunea pentru anumite strategii nu este strict ratională (deci nu poate fi argumentată în termeni strict economici și legislativi); ea este în primul rând morală și politică. Abia după ce alegerea este realizată, pot fi aduse în discuție argumente ale unei rationalități economice și legislative. "Răspunsul la întrebarea în legătură cu «rata optimă a reformei», de minimizare a riscului și maximizare a reformei este «depinde» - oricără de pretenții și nesatisfăcător ar fi acesta (...) Pentru a folosi o metaforă desprinsă din circulația rutieră, viteza optimă de condus depinde de condițiile de trafic - condiționată atât de viteza limită cât și de nevoia de a te deplasa" (Schiavo-Campo, 1996, p. 7).
  3. Cirtautas, A.M., "In Pursuit of the Democratic Interest. The Institutionalization of Parties and Interests in Eastern Europe", în Bryant, G.A., Mokrzycki, E. (coord.), *The New Great Transformation? Change and Continuity in East-Central Europe*, Routledge, London, 1994.
  4. "Diferențierea funcțională" pare a fi, pentru mulți sociologi contemporani (e.g. Giddens, Luhmann, Habermas, Beck), o trăsătură definitorie a modernității. Diferitele sub-sisteme sociale - economic, politic, religios, educational etc. - tind, odată cu creșterea gradului de complexitate a realității sociale, să se 'diferențieze', prin intermediul unor logici proprii, unor structuri funcționale specializate. Astfel că diferitele sisteme sociale ajung să 'prelucreze' realitățile sociale strict prin prisma logicii proprii și a grilelor interpretative specializate. Pentru a ilustra tocmai această realitate, Luhmann, utilizează o aparentă tautologie: sistemele sociale pot vedea numai ceea ce pot vedea, sau, altfel spus, nu văd ceea ce nu pot vedea.
  5. Incapacitatea de a prelucra consecințele propriei lor funcționări se referă la generarea unor probleme de tip 'circular'. Este vorba despre probleme în cazul cărora este aproape imposibil să se poată stabili o relație de tip cauzal, să se identifice fără să se confundă, la nivel logic, cauza și efectul. Ele reprezintă puncte de propulsare a comunicării sociale pe orbita cercurilor vicioase. În final, aceste contexte sociale concrete, neputând fi interpretate în termenii unei logici parțiale a sistemelor sociale, își pierd calitatea de informație prelucrabilă în cadrul sistemelor. Astfel de probleme își găsesc o formă de manifestare în structuri alternative mai slab cristalizate, de tipul mișcărilor sociale, grupurilor de presiune, etc., care ajung să le interpreteze, în termenii unei opțiuni fundamentale, mai degrabă de natură ontologică.
  6. 'Normalitatea' la nivel social, așa cum se definește ea în raport cu o serie de practici și atitudini de natură comportamentală, se bazează, mai degrabă, pe norme statistic validate, decât pe norme și valori absolute. Diferența între normativismul valoric, specific unei culturi naționale, și normativismul la nivelul practicilor și reprezentărilor comportamentale și atitudinale, ca fapt eminarmente statistic, aparține lui Gert Hofstede, fiind premisa diferențierii ulterioare a culturilor naționale de culturile organizaționale. Distincția îmi pare a fi importantă și în cazul analizei unui 'spațiu intermediar', între structuri sociale (i.e. organizații, ca purtătoare a acestor structuri instituționalizate) și valori culturale fundamentale.

7. România a experimentat o astfel de structură quasi-instituțională. Cei 45 de ani de socialism nu au reprezentat decât o încercare de construcție forțată a unei realități sociale; și, ca orice construcție forțată, stabilitatea acesteia s-a dovedit, și în cazul României, ca fiind deosebit de precară.
8. O logică a codificării binare de tipul plată / neplată pentru sistemul economic, just / nejust pentru sistemul juridic, imanent / transcendent pentru sistemul religios, putere / lipsa puterii, pentru sistemul politic, etc.
9. În termenii lui Luhmann, statul social se referă la acel stat care "reacționează la consecințele industrializării cu măsuri de ajutor social" (Luhmann, 1981, p.7). O astfel de înțelegere a statului a devenit inadecvată în momentul în care au apărut noi probleme, nerezolvabile exclusiv prin intermediul simplei ajutorări a celor defavorizați. Aceste noi probleme sunt asociate, în special cu motivația celor defavorizați, fie în raport cu constituirea dezavantajelor, fie în raport cu eficacitatea ajutorului. Astfel de probleme, reflectate de deviza 'ajutor întru auto-ajutorare', "împing statul social, din punct de vedere tehnic, la limitele posibilităților sale de cunoaștere, iar din punct de vedere moral, îl confruntă cu problema motivării și justificării modului de intervenție" (Luhmann, 1981, p.8). Astfel se ajunge la statul bunăstării, a cărui logică se centrează în jurul unui nou principiu: principiul compensatoriu și a competentenței compensării. Procesul devine astfel reflexiv, crescând posibilitatea de prelucrare a noii complexități sociale. Pentru o perioadă, accasă nouă conceptualizare a statului, a oferit suficient spațiu de înțelegere, prelucrare și dezvoltare a noii ordini sociale. Începând însă cu mijlocul anilor '70, definiția devine din nou inoperantă în raport cu noile probleme sociale, constituite ca o consecință directă a existenței și funcționării unui stat al bunăstării.
10. Datele obținute în urmă sondajelor de opinie atestă o disociere crescută, la nivelul reprezentanților individuale, între forme de organizare generală și modalități pragmatice de realizare a acestora, între instituții și funcționalitatea acestora, între opțiuni politice și oameni politici, etc.
11. Măsuri care să crească substanțial costurile unei eventuale re-directionări a proceselor politice și economice.
12. Interesele individuale nu se referă la interesele proprii fiecarui individ, ci în special la interesele de grup, interesele specifice unei anumite categorii sociale, economice, etc.; acestor interese de grup îl se subsumează evident și interesele indiviziilor, atunci însă când aduc în discuție interesele politice și economice individuale și refer deci la cele de grup, categorie socio-economică. Căci a acționa în interesul specific grupului sau categoriei din care faci parte, este o prenșă a modului de funcționare a sistemului politic și economic.
13. Ca exemplu, putem considera experiența organizației germane "Verein für Sozialpolitik" (Asociația pentru Politici Sociale) și a Societății Fabiane în Anglia. Ambele, deși constituite în mediul academic, erau în mod explicit deschise non-academicilor: minților reformatoare în Anglia (să nu uitam, o societate non-statuală) și birocratilor din administrația de stat, în Germania (Rueschemeyer, Van Rossem, 1996). Un caz aparte îl constituie SUA, unde politică socială devine mai mult o profesie autonomă puternică, nelegată de privilegiile de stat dobândite de academicii europeni, intemeiată pe știință și profesionalism.

## O POSIBILĂ METODOLOGIE DE ANALIZĂ

- Berger, P.L., Luckmann, T., 1966, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday&Co., New York.
- Cirtautas, A.M., 1994, "In the Pursuit of the Democratic Interest: The Institutionalization of Parties and Interests in Eastern Europe", in: G. A. Bryant, E. Mokrzycky (coord.), *The New Great Transformation? Change and Continuity in East-Central Europe*, Routledge, London, pp. 36-58.
- Clark, J., Cochrane, A., Smart, C., 1992, *Ideologies of Welfare. From Dreams to Disillusion*, Routledge, London.
- Dahrendorf, R., 1979, *Lebenschancen*, Suhrkamp Verlag.
- Dahrendorf, R., 1988, *The Modern Social Conflict*, Weidenfeld & Nicolson, London.
- Dahrendorf, R., 1996, "The Changing Quality of Citizenship" in Bart van Steenbergen (coord.), *The Condition of Citizenship*, Sage Publications, London, pp. 10-19.
- De Leonardi, O., 1993, "New Patterns of Collective Action in a "Post-Welfare" Society: The Italian Case", in G. Drover, P. Kerans (coord.), *New Approaches to Welfare Theory*, Edward Elgar Publishing Limited, Vermont, USA, pp. 176-189.
- Esping-Andersen, G., 1991, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- George, V., Taylor-Gooby, P. (coord.), 1996, *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, MacMillan Press, London.
- Giddens, A., *The Consequences of Modernity*, 1990, Stanford University Press, California, USA.
- Habermas, J., 1996, "Citizenship and National Identity", in Bart van Steenbergen (coord.), *The Condition of Citizenship*, Sage Publications, London, pp. 20-35.
- Hofstede, G., 1991, *Cultures and Organizations. Intercultural Cooperation and its Importance for Survival - Software of the Mind*, McGraw-Hill International, London.
- Katznelson, I., 1996, "Knowledge about What? Policy Intellectuals and the New Liberalism", in: Rueschemeyer, D., T. Skocpol (coord.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton University Press, Princeton, pp. 17-48.
- Luhmann, N., 1978, *Organisation und Entscheidung. Vortraege*, Rheinisch-Westfaelische Akademie der Wissenschaften, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N., 1981, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, Guenter Olzog Verlag, Muenchen.
- Luhmann, N., 1991, *Soziologie des Risikos*, Berlin, De Gruyter.
- Luhmann, N., 1996, *Protest. Systemtheorie und Soziale Bewegungen*, F.a.M., Suhrkamp.
- Lustiger-Thaler, H., Shragge, E., 1993, "Social Movements and Social Welfare: The Political Problem of Needs", in: G. Drover, P. Kerans (coord.), *New Approaches to Welfare Theory*, Edward Elgar Publishing Limited, Vermont, USA, pp. 161-76.
- March, J., Olsen, J., 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", in *American Political Science Review*, Nr. 78, pp. 734-749.
- Mares, L., 1994, "Neoinstitutionalismul: O Schimbare de Paradigmă în Analiza Organizațională", in *Revista de Cercetări Sociale*, Anul I, Nr. 3, Bucuresti, pp. 29-53.

- Mueller, H.P., 1995, Schmid, M., "Paradigm Lost? Von der Theorie sozialen Wandels zur Theorie dynamischer Systeme", in Mueller, H.P., Schmid, M. (coord.), *Sozialer Wandel, Modellbildung und Theoretische Ansätze*, Suhrkamp, F.a.M., pp. 9-55.
- Offe, C., 1993, "Interdependence, Difference and Limited State Capacity", in G. Drotter, P. Kerans (coord.), *New Approaches to Welfare Theory*, Edward Elgar Publishing Limited, Vermont, USA, pp. 235-41.
- Persson, I. (coord.), 1990, *Generating Equality in the Welfare State. The Swedish Experience*, Norwegian University Press.
- Pierson, C., 1992, *Beyond The Welfare State?*, Polity Press, Cambridge.
- Rueschemeyer, D., Van Rossem, R., 1996, "The Verein für Sozialpolitik and the Fabian Society: A Study in the Sociology of Policy-Relevant Knowledge", in Rueschemeyer, D., T. Skocpol (coord.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton University Press, Princeton, pp. 117-163.
- Schiavo-Campo, S., 1996, "Institutional Change and the Public Sector: Towards a Strategic Framework", in: S. Schiavo-Campo (ed.), *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*, World Bank Discussion Paper no. 241, pp. 3-18.
- Winckler, G. (moderator), 1992, *Central and Eastern Europe Roads to Growth*, Papers presented at a seminar held in Baden, Austria, April 15-18 1991, International Monetary Fund, Austrian National Bank.
- Witrock, B., Wagner, P., 1996, "Social Science and the Building of the Early Welfare State. Toward a Comparison of Statist and Non-Statist Western Societies", in Rueschemeyer, D., T. Skocpol (coord.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton University Press Princeton, pp. 90-115.
- Zamfir, E., Zamfir, C. (coord.), 1995, *Politici Sociale. România în Context European*, Editura Alternative, Bucureşti.
- Zamfir, C., 1997a, *Poverty and Social Exclusion in Romania*, Raport Național în cadrul unui Proiect comparativ realizat de Comunitatea Europeană, în curs de publicare.
- Zamfir, C., 1997b, "Legitimitatea Guvernării", in Raportul Național al Dezvoltării Umane - România 1997.
- Zucker, L.G., 1991, "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence" in Di Magio, J.P., Powell, W.W. (coord.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, London, pp. 83-107.