

## Capitolul III

### Analiza nevoilor de politici sociale

Elaborarea politicilor sociale implică o cunoaștere foarte bună a condițiilor sociale existente și de identificare a principalelor probleme care trebuie rezolvate. Decidenții din politicile sociale trebuie să îndeplinească anumite sarcini (Freeman, 1970:3):

1. Planificarea (presupune identificarea scopurilor organizației și aprecierea măsurii în care condițiile actuale deviază de la aceste scopuri și formularea unei strategii pentru a ajunge la o convergență între obiective și condiții);
2. Dezvoltarea programului și implementarea;
3. Evaluarea rezultatelor.

Este evident că politicile sociale nu se pot dezvolta decât în acord cu un set de scopuri sau obiective și implicit cu rezultatele dorite sau așteptate. Atingerea unui obiectiv de politică socială presupune ca o condiție nedorită să fie eliminată sau una dezirabilă să fie extinsă și să devină valabilă pentru toată lumea. Există o distincție între obiectivele absolute (eradicarea sau extinderea unei condiții) și cele relative (rezolvarea unei probleme sau extinderea unei condiții într-o anumită măsură).

În cel de al doilea capitol am vorbit despre designul politicilor sociale și am amintit despre conceptul de ”*evidence based policy*”. Evidența este și ea susținută de informații, sunt realități care pot fi observate în mod direct dar foarte multe probleme sociale au nevoie de o susținere empirică, fundamentată teoretic și științific pentru a demonstra necesitatea rezolvării sale. Conceptul de *evidence based policy* se referă la politicile publice care se bazează pe date obiective și a apărut ca replică la un concept din domeniul medical ”*evidence based medicine*”. Specificul conceptului de *evidence based policy* este dat de cerința pentru rigurozitate științifică

a datelor folosite pentru formularea de politici pertinente cu rezultate care pot ajuta la îmbunătățirea rezultatelor politicilor (Solesbury, 1999).

Definirea scopurilor sau obiectivelor de politici sociale presupune fie prezumții, fie cunoștințe despre două elemente fundamentale ale situației sociale: valorile și condițiile existente. (Freeman & Sherwood, 1970 ). Așadar analiza nevoilor de politici sociale presupune atât studiul problemelor sociale sau a calității vieții cât și a valorilor unei societăți. În continuare voi vorbi despre condițiile existente și despre cercetările care aduc informații despre acestea.

### III.1. Studiul problemelor sociale

Politicile sociale sunt create pentru a rezolva probleme sau pentru a răspunde nevoilor unei societăți. Se vorbește adesea despre dificultățile cu care se confruntă un sistem sau altul, un guvern sau altul, despre nevoile unei societăți, ale unui grup sau ale unei comunități umane. Fiecare individ are o reprezentare cu privire la toate aceste concepte și par să fie de la sine înțelese, însă abordările teoretice sunt foarte diferite iar recunoașterea nevoilor necesită un demers sistematic și complex. Recunoașterea nevoilor implică judecăți de valoare. Oameni cu valori diferite își percep divers problemele. Experiențele diferite ale indivizilor conduc la aprecieri diverse ale nevoilor (McKillip, 1987) și recunoașterea unei nevoi implică existența unei soluții pentru problema respectivă iar politicile sociale sunt chiar măsuri venite să soluționeze problemele sociale.

Conform Dicționarului de Politici Sociale, problema socială este un rezultat nedorit, un efect care contrazice așteptările (Dan A în Pop M. L, 2002:667). Există diferite moduri în care sunt percepute problemele sociale, așadar pentru o cât mai corectă identificare este necesară o raportare obiectivă la situația respectivă, utilizând un sistem de referință unic (cazul indicatorilor sociali) sau o analiză a percepțiilor subiective (studiile de bunăstare subiectivă).

## Conceptul de problemă socială

Așa cum o bună cunoaștere a problemelor sociale reprezintă „punctul de pornire al schimbării sociale” (Zamfir, 2006: 16), pentru majoritatea specialiștilor din domeniu, este de la sine înțeles că obiectul politicilor sociale îl reprezintă rezolvarea problemele sociale, cu toate că definițiile clasice date politicilor sociale fac referire doar la rolul acestora de a oferi bunăstare membrilor unei societăți. O definiție operațională, însă, ia în calcul și orientarea politicilor spre soluționarea problemelor sociale (Zamfir, 1999: 17). Este clar că politicile sociale apar ca urmare a problemelor sociale, deși se știe că pot apărea adesea probleme sociale și ca urmare a unor politici sociale slab testate (de exemplu politica pro-natalistă a statului comunist și consecințele sale). Însă, orice analiza riguroasă, științifică, a nevoii de politici sociale presupune dezvoltarea unei “metodologii complexe de diagnoză a problemelor sociale și a dinamicii lor” (Zamfir, 1999: 18).

În studiul problemelor sociale, cercetătorii recunosc că problemele nu există pur și simplu ci au nevoie să fie recunoscute ca probleme. *O problemă socială este o situație sau o condiție nedorită pe care un segment important al societății o consideră ca fiind suficient de*

*serioasă pentru a fi necesară intervenția colectivă a societății pentru a produce o schimbare semnificativă.* (Doob, 2000: 5)

O altă definiție consideră problemele sociale ca fiind determinate subiectiv, depinzând în mod obligatoriu de valorile societății: condiții pe care acum le considerăm probleme, în urmă cu câteva zeci de ani erau normale și invers, bunicii noștri considerau probleme, anumite lucruri pe care noi le catalogăm acum ca fiind normale (Rubington, Weinberg, 1989: 6). În lucrarea „The sociology of social problems” (P. Horton și G. Leslie, apud I Mărginean 2000: 103), se definește problema socială prin patru elemente esențiale: a. Stare ce afectează un număr semnificativ de persoane; b. Afectarea este nedorită; c. Se simte nevoia să se întreprindă ceva; d. Este necesară o acțiune colectivă. Deși în mod implicit problemele sociale sunt definite ca elemente sau fenomene sociale negative și chiar unele definiții sugerează acest aspect (afectare indezirabilă, condiție nedorită) există și o definiție utilizată în metodologie și care se referă la problemă ca la un orice fenomen social ale cărui cauze sau consecințe nu pot fi identificate prin cunoaștere comună și este nevoie de un demers de cunoaștere științifică.

Zamfir (2006: 17) definește conceptul de problemă socială legând-o permanent de ideea de oportunitate, schimbare, conferindu-i o orientare pozitivă. Tot în viziunea sa definirea unei probleme sociale presupune nu doar enunțarea ci o strategie mai complexă, capabilă să delimiteze spațiul său: identificarea problemei, diagnoza naturii problemei, determinarea magnitudinii, identificarea soluțiilor și voința colectivă de a întreprinde ceva (sau de a nu acționa în sensul schimbării) (Zamfir, 2006: 17).

Problemele sociale au fost studiate în domeniul sociologiei încă de la primele lucrări din domeniu. Se poate spune chiar, că au fost scrise pentru a se găsi o explicație științifică și pentru a se identifica soluții pentru problemele din vremea respectivă. Max Weber scrie lucrarea sa „Etica protestantă și spiritul

capitalismului” pentru a analiza și a explica problema diferențelor economice din interiorul populației, iar Emil Durkheim în „Sinuciderea” aduce în discuție un fenomen social – problemă, extrem de important pentru orice societate.

## **Abordări metodologice ale problemelor sociale**

O propunere de analiză a conceptului a organizat domeniul problemelor sociale în 6 mari dimensiuni sau perspective: patologia socială, dezorganizarea socială, conflict de valori, comportament deviant, etichetare și perspectivă critică (Rubington Weinberg, 1989: 11) .

Fiecare perspectivă are o orientare proprie: perspectiva patologiei sociale se concentrează asupra individului uman, dezorganizarea socială pe reguli, conflictul de valori pe norme, reguli și interese, comportamentul deviant pe roluri, etichetarea pe reacții sociale iar perspectiva critică pe relații de clasă. Dar rolul sociologului nu se oprește la a studia și a explica fenomenele sociale, așadar oricare dintre aceste șase perspective ar trebui utilizată urmărindu-se obiectivul aplicabilității și al atingerii scopului fundamental de soluționare a problemelor sociale. Zamfir (2006: 24) delimitează mai multe “paliere” de analiză a problemelor sociale organizând metodele deja existente:

1. Diagnoza problemei potențiale/actuale (identificarea problemei, determinarea magnitudinii problemei, factorii determinanți ai dinamicii problemei sociale);
2. Diagnoza conștientizării problemelor sociale;
3. Analiza activității colectivității de a face față problemelor sociale;
4. Identificarea unor noi soluții la problemele sociale.

Ca metode de studiu a problemelor sociale se folosesc atât cercetări cantitative cât și calitative ținându-se cont de răspândirea problemei iar din punct de vedere al duratei de timp au fost studiate, fie folosind un model longitudinal, fie transversal. În ceea ce privește metodologia de studiu au apărut în timp controverse între orientări și abordări static versus dinamic, obiectiv versus subiectiv, cantitativ versus calitativ. În continuare voi discuta despre aceste două alternative metodologice.

### **Abordare statică sau dinamică?**

Gosta Esping-Andersen (2002) are o privire critică asupra abordării statice a problemelor sociale din domeniul politicilor sociale. Dezavantajele unei astfel de diagnoze statice (“*fragmentată și compartimentată?*”) sunt legate în principal de instabilitatea unei societăți, de schimbările care pot apărea la un moment dat.

Cel mai adesea imaginile “fotografice” ale unei anumite problematici aduc informații foarte utile despre starea unei societăți dar nu pot face previziuni referitoare la schimbări ulterioare. În opinia lui Andersen o metodologie viabilă pentru secolul 21 ar trebui să satisfacă în mod esențial trei criterii:

1. să facă previziuni;
2. să lege fragmentele întregului;
3. să surprindă dinamica șanselor de viață ale cetățenilor.

Principala problemă a statului bunăstării nu este legată de câți oameni, la un moment dat, sunt prost plățiți sau bolnavi ci, care este nevoia în viitor pentru anumite măsuri de politici sociale. O societate nu este capabilă să avertizeze din timp că anumite categorii de populație se vor confrunta cu anumite probleme.

Majoritatea societăților occidentale se confruntă cu problema îmbătrânirii populației. Aceasta este atât o problemă cu implicații mari în prezent (nevoie crescută de servicii pentru persoanele vârstnice, pensii insuficiente, taxe mari pentru salariile populației active) dar și o problemă care va avea efecte sociale în viitor. Societatea o ia în considerare în perspectivă și încearcă să

contracareze consecințele prin măsuri de prevenire. O astfel de măsură, în România, o constituie legea privind obligativitatea pensiilor private pentru populația cu vârsta până în 35 de ani și opționalitatea pentru cei între 36-45 ani (deși rezultatele se vor vedea abia peste 20 de ani).

Politicienii cunosc cel mai adesea consecințele pe care le vor avea anumite probleme în viitor dar se preferă rezolvarea celor cu rezultate imediate și satisfacții percepute direct de către populație. Soluția propusă de Andersen (2002) este aceea a unei metodologii de diagnostic concentrate pe dinamica problemelor sociale și a cauzalității. Adesea, evenimente prezente din viața indivizilor sunt legate de fenomene sau probleme anterioare din viața personală și pot la rândul lor influența mai departe bunăstarea individului. De exemplu, problemele legate de găsirea unui loc de muncă, deși la prima vedere pot părea legate clar de piața forței de muncă, sunt adesea rezultatul unei investiții precare în capitalul uman și în educația corelată cu piața.

Este cazul României acestor ani în care există un dezechilibru între cererea și oferta de pe piața forței de muncă (cerere mare în domenii performante și forța de muncă necalificată corespunzător). Un element important în realizarea acestor diagnoze îl reprezintă luarea în considerare a datelor demografice: structura pe genuri și vârste poate da informații foarte utile despre cum va arăta societatea românească peste 30-40 ani (despre familie, nevoia de bunăstare sau ocupare).

**Analiza longitudinală** este o metodă utilizată în științele sociale pentru a oferi informații asupra manifestării în timp a unui fenomen. Datele obținute empiric prin această metodă răspund la întrebări de cercetare legate de schimbare socială sau stabilitate socială. Un exemplu de cercetare longitudinală îl reprezintă Diagnoza Calității Vieții, efectuată de Institutul de Cercetare a Calității Vieții între anii 1990-1999 și apoi în 2003 și 2006. Acest tip de studiu presupune urmărirea aceleiași problematici

(metode și instrumente identice) și colectarea datelor pe aceeași unitate de analiză (societate, sistem, instituție) pentru două sau mai multe perioade de timp (Menard 1991, apud Voicu M, 2002). Diagnoza calității vieții își propune o abordare a problemelor sociale, în special din perspectivă subiectivă iar faptul că datele au fost culese pentru o perioadă lungă de timp permite comparații și analize dinamice pe diferite domenii.

Tot la nivel național s-au realizat bianual, cu sprijinul Fundației pentru o Societate Deschisă, începând cu anul 1993, Barometrele de opinie publică, surse importante de date subiective, care oferă o imagine asupra problemelor societății. Există și date internaționale obținute din cercetări longitudinale: Eurobarometrele, datele de la Consortium of Household Panels for European Socio-economic Research Luxemburg ș.a.

### **Obiectiv sau subiectiv?**

Atât identificarea problemelor sociale cât și a nevoilor de politici sociale presupun o componentă obiectivă dar și una subiectivă. Așa cum spuneam și mai sus intervin judecăți de valoare în aprecierea și identificarea problemelor sociale. Există aspirații, valori și experiențe diferite care fac să apară diferențe semnificative în aprecierea vieții sociale și a problematicii sociale. O serie de studii au arătat că nivelul economic este un factor important în aprecierea calității vieții iar efectul negativ al veniturilor modeste asupra aprecierii satisfacției cu viața este mai evident în țările sărace (Alber et al, 2004:65).

S-a demonstrat însă, că nu doar standardul economic determină cât de mulțumiți se simt indivizii ci și alți factori: statutul ocupațional, educația, starea de sănătate șamd. Oameni cu venituri egale se pot aprecia în mod diferit, fericiți sau nefericiți, satisfăcuți de standardul lor de viață sau nu, săraci sau bogați. Dacă analizăm datele din Diagnoza Calității Vieții (2006) se poate



observa că din totalul celor cu venituri personale mari<sup>5</sup> doar 55% se consideră satisfăcuți cu viața lor de zi cu zi, în timp ce din totalul celor cu venituri reduse aproximativ 40% au dat un răspuns negativ la aceeași întrebare. Așadar, este necesară și o măsurare obiectivă care să dea informații despre nivelul economic al populației. Datele obiective în studiul calității vieții includ indicatorii sociali fie obținuți prin anchete statistice fie date factuale din anchetele sociologice.

Studiile de calitate a vieții oferă informații atât cu privire la probleme sociale dar și măsuri ale dimensiunilor subiective ale vieții sociale. Luând în considerare importanța acestui domeniu am ales să discut în continuare pe larg, cu privire la cercetările de calitate a vieții și rolul acestora în fundamentarea deciziilor pentru politici.

### III.2. Studiul Calității Vieții

Cercetarea de calitate a vieții a căpătat un interes crescut datorită stabilirii noilor obiective de politici sociale legate de coeziunea socială, dezvoltare și susținere socială care necesită în mod evident monitorizarea acestora prin intermediul indicatorilor sociali care explică aceste concepte. De asemenea, procesul de modernizare și globalizare (Mărginean, 2004) presupune integrarea datelor și analiza lor comparativă. Tendințele actuale în domeniul cercetării de calitate a vieții includ utilizarea de metodologii și surse de date îmbunătățite care pot facilita eforturile de a stabili cauzele din spatele simptomelor măsurate de către indicatori. Importanța acordată atât nivelului local cât și a comparațiilor internaționale, concentrarea pe diferite grupuri defavorizate (copii, vârstnici, șomeri, familii numeroase) în

---

<sup>5</sup> Din cea mai înaltă quartilă de venituri.

activitățile de raportare socială sunt recent dezvoltate în acest domeniu.

Abordările curente ale studiilor de calitate a vieții acordă o importanță crescută caracteristicilor societale, în comparație cu condițiile individuale, ca importantă componentă a calității vieții în general, care a fost adesea neglijată în abordările anterioare (analize și cercetări empirice). S-au construit indici de sumarizare ce sintetizează o multitudine de dimensiuni și indicatori ai bunăstării generale. În orice caz, utilizarea acestora este încă în mare măsură controversată și necesită în continuare oferirea de soluții mai bune metodologic ca și probleme substanțiale (Noll, 2002).

Studiile de calitate a vieții implică atât analiza condițiilor obiective de viață, dar și sentimentele oamenilor față de bunăstarea lor și aprecierea vieții. Majoritatea cercetătorilor din domeniu utilizează acest model complex combinând indicatorii obiectivi cu cei subiectivi. Condiții similare de viață pot fi evaluate diferit de către indivizi: persoane defavorizate economic se pot considera fericite în timp ce persoane prospere se pot declara nesatisfăcute. Indicatorii obiectivi sunt de natură statistică iar cei subiectivi sunt măsuri ai percepțiilor individuale și evaluări ale condițiilor de viață.

În afara acestui tip de a operaționaliza conceptele de bunăstare și calitate a vieții mai există un tip de conceptualizare ce pornește de la distincția “utilitarian” versus capacitate sau dezvoltare umană (Cobb, 2000). Și Esping-Andersen distinge această abordare axată pe nevoi și pe resurse (Esping-Andersen, 2002). Din această perspectivă, calitatea vieții presupune satisfacerea dorințelor individuale, iar o societate bună este definită ca una care furnizează satisfacție maximă sau experiențe pozitive cetățenilor săi.

Operaționalizarea conceptului de calitate a vieții în această abordare se axează pe două elemente fundamentale: acțiunea umană și “Agenția”. „O societate care îi face pe cetățenii săi să

aspire la mărire, să-și dezvolte capacitățile și încrederea, să devină mai înzestrați și să câștige înțelepciune este în mod sigur mai bună decât o societate care furnizează indivizilor mijlocele pentru a-și satisface necesitățile” (Allardt, 1993). Această abordare a apărut ca o critică a celei clasice, limitată la “a avea” în timp ce teoria “dezvoltării umane include “a avea” dar și “a face și a fi”. (Allardt op.cit.).

### **Conceptul de calitate a vieții și politicile sociale**

Încă din anii 60 conceptul de calitate a vieții avea două funcții specifice: de direcționare a resurselor și de corectare a consecințelor negative marginale (conceptul de politici ale calității vieții). Includerea în cadrul conceptului de calitate a vieții a componentei subiective a creat o nouă problemă: „bogăția nu aduce fericirea”. O problemă pentru țările occidentale în anii aceia era de a repartiza resursele materiale disponibile pentru creșterea calității vieții și de a corecta efectele dezvoltării economice (ecologice, de polarizare socială și economică șamd) (Zamfir, 1990: p.6).

Politica socială de orientare social democrată consideră creșterea nivelului calității vieții ca depinzând de dezvoltarea politicilor sociale, de etica redistribuirii venitului ca și de condițiile mediului exterior și de calității condițiilor de muncă. Valorile social democratice includ egalitatea de drepturi și de șanse și implicit repartizarea resurselor către categoriile defavorizate. O politică socială democrată presupune îmbunătățirea șanselor de viață individuale și dezvoltarea capacităților personale, în sensul sporirii șanselor la un nivel ridicat de educație, de informare și de acces la locuri de muncă de calitate superioară (Frigioiu, 1990: 41).