

Doru Buzducea

ASISTENȚA SOCIALĂ

Compendiu de istorie, teorie și practică

Ediția a II-a revăzută și adăugită

POLIROM
2021

Cuprins

Introducere	9
Capitolul 1. Asistența socială în secolul XXI:	
provocări, oportunități, tendințe	11
În loc de introducere: dezbateri recente	11
Influența globalizării și relevanța sa pentru sistemele de asistență socială.....	18
Perspective internaționale în asistența socială	25
Capitolul 2. Evidențe practice în asistența socială	29
Procesul de validare și legitimare a profesiei	29
etică și valori în asistența socială : o dezbateră perpetuă	33
Etapile procesului de intervenție în asistența socială bazată de evidențe	38
Roluri profesionale exercitate în diverse contexte organizaționale	43
Capitolul 3. Sisteme moderne de asistență socială	47
Precizări introductive	47
Structura unui sistem de asistență socială	48
Influența programelor și a sistemelor de protecție socială.....	52
Sistemele europene de asistență socială.....	56
Sistemele nord-americane de asistență socială.....	62
Sistemele de asistență socială din Asia și Africa.....	68
Capitolul 4. Sistemul național de asistență socială: o analiză critică	71
Repere istorice	71
Structura actuală a sistemului național de asistență socială	82
Limite ale sistemului : pledoarie pentru dezvoltarea serviciilor de asistență socială	106

Capitolul 5. Parteneriatul public-privat în asistența socială	109
Parteneriatul public-privat.....	109
Societatea civilă și organizațiile nonguvernamentale	111
Responsabilizarea socială a corporațiilor	120
Capitolul 6. Teoriile specifice în asistența socială	125
Importanța teoriilor în asistența socială.....	125
Rezolvarea de probleme, intervenția în criză și teoria centrată pe sarcină.....	131
Teoria sistemică, ecologică și rețele/sisteme de sprijin social	141
Strategiile de <i>empowerment</i> , teoria comunicării și teoria narativă.....	150
Analiza tranzacțională în practica asistenței sociale	161
Capitolul 7. O lume în transformare:	
grupuri de risc, pierderi, traume și suferințe	185
O lume în transformare : provocări pentru asistența socială	185
Pierderea și suferința : o temă perpetuă în asistența socială a grupurilor de risc	189
Un răspuns global : asistența socială internațională	192
România : stare de fapt	195
Capitolul 8. Copii și tineri în alte situații de vulnerabilitate	199
Copii separați de familie	201
Copii în situații de abuz, neglijare, exploatare	203
Copii cu dizabilități	205
Copii ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate.....	207
Copii de etnie romă.....	209
Copii infectați cu HIV/SIDA	210
Copii și adolescenți utilizatori de droguri	211
Concluzii și recomandări.....	213
Capitolul 9. Pandemia de COVID-19 și implicațiile sale de natură socială.....	215
<i>Anexe</i>	219
<i>Bibliografie</i>	221

Casea 5

Caracteristici ale asistenței sociale în perioada postbelică

- Asistența socială se dezvoltă spectaculos.
- Apare un cadru legislativ specific sistemelor moderne de asistență socială.
- Se înființează instituții moderne, cu atribuții și responsabilități în sfera asistenței sociale, precum și instituții specializate.
- Se dezvoltă rețeaua de asistență socială până la nivel rural.
- Sunt create servicii de specialitate pentru persoanele aflate în dificultate.
- Sunt formați la nivel universitar specialiști în asistența socială.
- Se dezvoltă cercetări sociologice cu aplicabilitate în asistență socială de către Școala Sociologică de la București, care fundamentează intervențiile practice de asistență socială.
- Sistemul național de asistență socială era considerat un model la nivel european și internațional.

În 1920 este înființat Ministerul Muncii, Sănătății și Ocrotirilor Sociale, ce coordona și activitatea de asistență socială prin Direcția Asistenței. Tot în această perioadă, sub îndrumarea Comitetului Județean s-au constituit birourile județene și comunale ce coordonau asistența socială la nivel local. În 1929 se înființează Școala Superioară de Asistență Socială „Principesa Ileana” din București, coordonată de Institutul Social Român, ce forma specialiști la nivel universitar în asistență socială.

Prin Legea sanitară și de ocrotire socială din 1930 se înființează oficii de ocrotire la nivel județean, precum și case de ocrotire la nivel rural, făcându-și apariția o rețea teritorială de servicii sociale comunitare. În perioada 1929-1936 a apărut *Revista de Asistență Socială*, tradiție reluată în anul 2002, fiind editată de Catedra de Asistență Socială a Universității din București. În anul 1936, sub coordonarea lui Dimitrie Gusti, se înființează Asociația pentru Progresul Asistenței Sociale, tradiție reluată în 1992 de doamna profesoară Elena Zamfir, care, alături de un grup de absolvente de asistență socială din perioada postbelică (Rodica Ghețău, Iolanda Moroșanu, Adriana Median), a înființat Asociația Română pentru Promovarea Asistenței Sociale (ARPAS).

În 1952 are loc reducerea învățământului de grad universitar (1929-1952) la nivel postliceal, iar în 1969 acesta e desființat definitiv de regimul comunist, deoarece ideologia de la acea vreme considera inutilă pregătirea specialiștilor în

asistență socială, plecând de la premisa falsă că statul comunist nu se confrunta cu probleme sociale.

De o importanță deosebită sunt contribuțiile Școlii Sociologice coordonată de profesorul Dimitrie Gusti, care a inițiat și sprijinit continuu asistența socială de la acea vreme. Amintim și aportul la dezvoltarea asistenței sociale al unor personalități ca Henri Stahl, Veturia Manuilă, Xenia Costa-Foru, Iuliu Moldovan și alții, care au contribuit la dezvoltarea unui sistem de asistență socială adaptat la realitatea din țară, model posibil și datorită cercetărilor sociologice de teren care au condus la cunoașterea reală a situației sociale, economice, culturale și politice.

Urmează etapa comunistă, nefastă pentru sistemul național de asistență socială, când acesta a fost practic desființat. Imediat după Revoluția din '89, mass-media internațională a relatat pe larg situația „orfanilor lui Ceaușescu”, copiii abandonați ce supraviețuiau în condiții inumane în casele de copii, situație care a îngrozit o lume întreagă.

Caseta 6

Caracteristici ale asistenței sociale în perioada comunistă

- A fost distrusă rețeaua de asistență socială comunitară.
- Au fost desființate serviciile de specialitate.
- Profesia de asistent social a fost eliminată din nomenclatorul profesiilor.
- A fost desființat învățământul de specialitate.
- Specialiștii formați în asistență socială au fost obligați să se reintegreze profesional în alte domenii.
- Noul cadru legislativ adoptat elimina complet sistemul de asistență socială.
- S-au înființat instituții de mari dimensiuni pentru copiii abandonați și care funcționau în condiții improprii dezvoltării.
- Se acordau câteva prestații universaliste (alocația de stat pentru copii, ajutorul lunar pentru mamele cu mulți copii).

Prin ministrul Muncii de la acea vreme (Cătălin Zamfir), noul guvern instalat în mod democratic la conducerea țării pune bazele unei noi arhitecturi a sistemului de asistență socială, declanșând ireversibil mecanismele administrative din domeniu. Se înființează facultăți de asistență socială în marile centre universitare, ce formează specialiști în domeniu, și apare treptat un nou cadru legislativ, care fundamentează sistemul de asistență socială. Pas cu pas, se reînființează rețeaua instituțională de

asistență socială, autoritățile locale inițiază și dezvoltă servicii sociale, apar prestații pentru toate categoriile sociale aflate în situație de dificultate, precum și colaborări cu instituții și agenții internaționale (UNICEF, UNDP, Banca Mondială, USAID), care sprijină dezvoltarea programelor sociale și a cercetărilor în asistență socială.

La ora actuală, a fost adoptat cadrul legislativ necesar dezvoltării sistemului de asistență socială și există câteva mii de specialiști cu diplomă universitară în acest domeniu. S-a declanșat reforma descentralizării administrative a sistemului (autoritățile locale au posibilitatea să dezvolte instituții și servicii sociale în funcție de nevoile proprii). Avem instituții moderne de asistență socială, oferim o gamă largă de prestații din acest punct de vedere, dar suntem încă deficitari în privința serviciilor de asistență socială.

Structura actuală a sistemului național de asistență socială

O privire de ansamblu

De la Revoluția din 1989, în România s-au înregistrat progrese importante în dezvoltarea asistenței sociale (Zanca, 2006), dar suntem încă departe de ceea ce înseamnă un sistem de asistență socială centrat pe beneficiar, în contextul comunității din care face parte. S-au înființat în cadrul structurilor guvernamentale o multitudine de agenții și autorități cu diverse responsabilități difuze în domeniul protecției și implicit al asistenței sociale, lăsând impresia că acest sistem este unul dezvoltat. În realitate, la baza piramidei, acolo unde ar trebui să întâlnim instituții, servicii, prestații și specialiști în asistență socială, constatăm o subdezvoltare cronică a acestor elemente structurale.

Într-adevăr, la ora actuală se desfășoară procesul de descentralizare a sistemului de asistență socială, dar constatăm o concentrare a acestuia la nivel județean, departe de beneficiari și de problemele reale ale comunităților locale, în mod special față de comunitățile din mediul rural. O lipsă a strategiei din partea guvernului și a ministerului de resort referitoare la dezvoltarea sistemului național de asistență socială va conduce la o stagnare a acestuia, la o explozie a problemelor sociale existente, precum și la apariția unor noi în societatea românească, cum ar fi traficul de ființe umane, consumul de droguri și fenomenul HIV/SIDA.

Subcapitolul de față se dorește a fi o pledoarie pentru dezvoltarea serviciilor de asistență socială din cadrul administrației publice locale, nivel al sistemului de asistență socială încă foarte slab dezvoltat în România actuală (Zarnfir, 2006b).

În comunitățile locale de la nivelul comunelor și satelor, unde întâlnim probleme sociale grave și, prin urmare, beneficiarii reali, dar necunoscuți ai sistemului de

asistență socială, lipsește cu desăvârșire serviciile de specialitate. Există grupuri de tineri supuși riscului și care sunt ignorați de serviciile județene de specialitate. Dacă la ora actuală o parte din instituțiile de specialitate au fost transferate la nivel local, consiliile locale încă nu au capacitatea de a le susține tehnic și financiar și nici resursele umane pentru a furniza serviciile. Pentru a ne face o imagine de ansamblu, în România, potrivit datelor din anul 2007, existau 262 de orașe, 2 686 de comune și 13 285 de sate. Legislația actuală prevede înființarea Serviciului Public de Asistență Socială (SPAS) sub formă de direcție la nivel de județ și sub formă de serviciu la nivel local.

Direcțiile de Asistență Socială și Protecția Copilului care funcționează la nivel județean sunt instituții de dimensiuni mari, funcționează greoi și reprezintă un fel de „minister” județean, fiind deseori depășite de situație și reacționând doar la urgențe. Or, în comunitate, la „ușa beneficiarului”, avem nevoie de servicii de asistență socială de tipul prevenției, consilierii, informării, planificării familiale, monitorizării situațiilor de risc etc. La Direcție ajung de regulă cazurile grave (abandon, abuz) din localitățile de pe raza județului, iar echipele mobile ce funcționează în fiecare Direcție acoperă doar urgențele din teritoriu. Asociată acestei situații se manifestă inerția ANPDC (autoritatea guvernamentală responsabilă de politica din domeniul protecției copilului), dar și a altor structuri similare din subordinea guvernului și pe care le vom menționa mai jos.

Doar prezența serviciilor comunitare de asistență socială poate contribui la ameliorarea și rezolvarea problemelor sociale ce apar inevitabil în orice tip de societate. Un prim pas făcut de unele primării este angajarea în organigrama proprie a asistenților sociali care să preia în responsabilitate cazurile sociale, urmând ca, în timp, consiliile locale să dezvolte în fiecare primărie un compartiment distinct de asistență socială.

Pe de altă parte, trebuie să luăm în considerare și faptul că, în Europa, vasta mișcare de reformă și descentralizare a serviciilor sociale se desfășura în anii '70-'80 ai secolului trecut, când România era în plină perioadă comunistă, iar guvernul de atunci desființase aproape complet sistemul național de asistență socială. La ora actuală, așa cum am specificat la sfârșitul subcapitolului precedent, s-a configurat deja un sistem de asistență socială, aflat în plin proces de dezvoltare, cu toate neajunsurile și limitele inerente.

Chiar și procesul legislativ în domeniu s-a desfășurat greoi. Legea organică ce stabilește organizarea administrativă, funcționarea și finanțarea sistemului național de asistență socială este Legea nr. 47/2006, care definește sistemul național de asistență socială drept

ansamblul de instituții și măsuri prin care statul, prin autoritățile administrației publice centrale și locale, colectivitatea locală și societatea civilă intervin pentru

prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare ori permanente ale unor situații care pot genera marginalizarea sau excluderea socială a persoanei, familiei, grupurilor sau comunităților. Asistența socială, componentă a sistemului național de protecție socială, cuprinde serviciile sociale și prestațiile acordate în vederea dezvoltării capacităților individuale sau colective pentru asigurarea nevoilor sociale, creșterea calității vieții și promovarea principiilor de coeziune și incluziune socială (art. 2).

Un aspect pozitiv al legislației actuale este faptul că a preluat textual valorile și principiile care fundamentează practica de specialitate. Astfel, în textul legislativ întâlnim câteva principii ce stau la baza organizării sistemului :

- *universalitatea* : dreptul la asistență socială ;
- *respectarea demnității umane* : dezvoltarea liberă și deplină a personalității ;
- *solidaritatea socială* : implicarea activă a comunității în sprijinirea persoanelor aflate în dificultate ;
- *parteneriatul* între autoritățile administrației publice centrale și locale și alte instituții publice sau private în vederea dezvoltării serviciilor sociale ;
- *subsidiaritatea* : intervenția complementară a statului alături de colectivitatea locală în rezolvarea problemelor sociale ;
- *participarea beneficiarilor* în procesul de rezolvare a problemelor ;
- *transparența*, care contribuie la creșterea responsabilității administrației publice centrale și locale față de beneficiari ;
- *nediscriminarea* : accesul la drepturile sociale fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, categorie socială, opinie, sex sau orientare sexuală, vârstă, apartenență politică, dizabilitate, boală cronică necontagioasă, infectare cu HIV etc.

Așa cum am menționat în introducere, sistemele europene de asistență socială se diferențiază în funcție de anumite criterii, iar unul dintre acestea se referă la *modalitatea de organizare*. Întâlnim mai multe modalități de organizare ale sistemelor de asistență socială ; de cele mai multe ori, organizarea este dependentă de structura administrativ-teritorială a țării. În România, sistemul de asistență socială este organizat din punct de vedere administrativ pe două niveluri : la nivel central/național și la nivel județean/local. Nivelul central îndeplinește mai degrabă funcții de coordonare, de elaborare a cadrului legislativ, a politicilor și standardelor în domeniu, de monitorizare și inspecție socială, de finanțare prin programe de interes național. Nivelului județean/local îi revine, prin structurile administrației publice locale, responsabilitatea creării și susținerii concrete a sistemului de asistență socială (rețeaua instituțională, servicii și prestații de specialitate, angajarea specialiștilor, sprijinirea beneficiarilor, monitorizarea situațiilor de risc).

La nivel central întâlnim o serie de *factori decizionali* (Administrația Publică Centrală) implicați în organizarea și susținerea sistemului, de la ministere

cu atribuții directe sau tangențiale în asistență socială la autorități, agenții și departamente. Reafirmăm aici faptul că la nivel central întâlnim o fragmentare a sistemului și o diluare a responsabilităților în domeniu, întrucât s-au înființat prea multe organisme care-și arogă drepturi și responsabilități în asistență socială. Din acest motiv, propunem desființarea tuturor acestora și înființarea în cadrul Ministerului Muncii, Familiei și Egalității de Șanse (MMFES) a unui singur Departament de Asistență Socială, care să coordoneze toate programele și activitățile în domeniu, iar resursele financiare astfel economisite să fie utilizate anual în dezvoltarea de programe naționale de asistență socială, pe anumite probleme sociale punctuale, sau să fie dirijate spre comunitățile locale. Nu lipsit de importanță ar fi și proiectul unui Minister al Afacerilor Sociale în structura guvernului, prin divizarea actualului MMFES, care să preia întregul domeniu al protecției sociale.

La ora actuală, organismul guvernamental direct responsabil de coordonarea administrativă și metodologică a sistemului național de asistență socială este MMFES. Acesta are următoarele responsabilități :

- elaborează politica, planul național și strategia națională de dezvoltare a asistenței sociale ;
- promovează drepturile persoanelor aflate în nevoie prin elaborarea unui cadru legislativ adecvat ;
- coordonează și monitorizează funcționarea sistemului de asistență socială ;
- elaborează norme metodologice și alte reglementări în domeniu, standarde de calitate pentru serviciile sociale ;
- elaborează, implementează, finanțează și evaluează programele naționale de asistență socială ;
- inspectează activitatea instituțiilor de asistență socială publice sau private ;
- cooperează cu organisme internaționale de specialitate ;
- finanțează programele naționale de asistență socială ;
- colaborează cu principalii reprezentanți ai societății civile.

MMFES are în subordine un număr mare de agenții/autorități implicate în mod direct în sistemul de asistență socială : Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap, Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului, Agenția Națională pentru Prestații Sociale, Agenția Națională pentru Protecția Familiei, Agenția Națională pentru Egalitatea de Șanse, Observatorul Social și Inspekția Socială. Toate aceste instituții au în subordine un personal foarte numeros, ca de altfel toate structurile guvernamentale.

Există și alte structuri de la nivelul administrației publice centrale care susțin sistemul de asistență socială : Ministerul Sănătății Publice (instituții și servicii mixte sociosanitare), Ministerul Educației și Cercetării (programe de alfabetizare),