

## POLITICI SOCIALE ROMÂNEȘTI 1848-1989

DAN CONSTANTIN RĂDULESCU

Procesele înnoitoare demarate, în principal, în Europa și în America de Nord, în cursul Epocii Moderne au marcat de o manieră ireversibilă evoluția diferitelor comunități naționale angrenate în aceste vaste transformări.

Prăbușirea regimurilor absolutiste, structurarea unor sisteme politice democrat-parlamentare, dezvoltarea accelerată a economiilor naționale, uriașele progrese înregistrate pe plan cultural, tehnic și științific au determinat descătușarea ființei umane de sub dominația arbitrarului, ignoranței și obscurantismului.

Sub astfel de auspicii favorabile nu este de mirare atitudinea complet schimbată pe care atât opinia publică, cât și conducerea politico-statală au adoptat-o, în diferitele țări, față de evoluția, mai mult decât stânjenitoare, înregistrată de fenomenul sărăciei. Devenise limpede faptul că, fără punerea sub control a acestui flagel și mai ales a urmărilor sale, analfabetism, stare precară a sănătății populației, capacitate redusă de muncă, pericolul unor tulburări sociale – nu era posibilă ducerea la bun sfârșit a ambițioaselor reforme angajate pe tărâm politic și economic.

Drept urmare, politica statelor a inclus, treptat, un capitol aparte destinat tocmai contracarării sărăciei, ce avea drept scopuri declarate restrângerea până la dispariție a fenomenului în cauză – politică socială.

Conținutul politicilor sociale destinat inițial combaterii sărăciei s-a modificat ajungând să cuprindă în zilele noastre tot ceea ce se leagă de siguranța și interesele persoanei umane, începând cu asistența socială și asigurările sociale și terminând cu amenajarea habitatului și protecția mediului înconjurător.

Din acest punct de vedere o prezentare, fie și succintă, a evoluției politicilor sociale românești, derulate între 1848-1989, este mai mult decât necesară în vederea limpezirii cadrului actual și a perspectivelor acestui important segment al reformei, prin care, după 1989 societatea românească construiește democrația și economia de piață.

În conceptul de politică de protecție socială includem orice reglementare, cutumiară sau instituționalizată prin care persoane particulare sau diverse grupuri

urmăresc, alături de organisme specializate ale statului, protecția și ocrotirea acelor segmente ale populației care nu-și pot asigura prin resurse proprii dobândirea mijloacelor de supraviețuire: locuință, hrană, îmbrăcăminte, medicamente, instruire.

Astfel de elemente de protecție socială se regăsesc și în spațiul românesc, chiar anterior anului 1848, într-o deplină consonanță cu evoluția înregistrată pe plan european.

Avem în vedere acțiunile de ocrotire desfășurate și în teritoriul Daciei Romane, asemeni restului Imperiului Roman, de către colegiile religioase în beneficiul săracilor și al sclavilor bolnavi. Odată cu intrarea în era creștină a spațiului românesc întâlnim nenumărate dovezi ale acțiunilor filantropice desfășurate de biserică și de familiile nobiliare în frunte cu cele domnitoare, alături de care și-au adus contribuția breslele meșteșugărești și comerciale în mediul urban și obștile țărănești în lumea satului, beneficiarii fiind orfanii, văduvele sărace, bolnavii cronici și bătrânii neputincioși.

Trebuie subliniat, de asemenea, că prin prevederile lor statutare breslele medievale dezvoltau în folosul membrilor lor și unele structuri de asigurări sociale – ajutoare de boală și înmormântare și alte forme de întrajutorare.

Tradițiile și mai ales instituțiile de profil au constituit elemente valoroase incluse, după 1848, în structurile funcționale și instituționale destinate contracarării sărăciei în spațiul românesc.

Atenția de care trebuia să se bucure flagelul sărăciei era mai mult decât necesară în condițiile derulării amplului proiect politic românesc de redobândire a unității și independenței politico-statale.

Clasa politică autohtonă a demarat un amplu program politic, economic și social ce viza în final redobândirea atributelor suveranității și unității politice pentru națiunea română, grav știrbite de regimul suzeranității otomane, ocupației habsburgice și al protecției rusești, accelerarea dezvoltării economice și culturale, edificarea unui așezământ social suplu și echilibrat. Cu mari sacrificii și înfruntând obstacole serioase, românii și-au văzut, rând pe rând, împlinite – la 1821, 1848, 1877, 1881, 1913, 1918 – visurile lor de unitate și neatarnare politică. Viața spirituală a cunoscut, mai ales după 1848, o mare înflorire, iar economia a înregistrat un proces de reală creștere și modernizare.

Pe plan social însă amplul efort de modernizare a determinat schimbări dramatice în structura societății românești silită brusc să treacă de la un nivel tradițional dominat de ruralism și economie casnică la realitățile complexe și dramatice ale economiei capitaliste, de piață.

Rezultatul l-a constituit pe plan social o structură compozită, în care, pe lângă elementele de sorginte medievală, coexistau structuri tipic moderne.

Consecințele au fost accentuarea stratificării sociale, spargerea vechilor mutualități feudale existente la nivelul comunităților rurale ceea ce a determinat, în condițiile sporirii numerice a contingentului săracilor, imposibilitatea resorbirii fenomenului la nivelul local și deteriorarea climatului social, ce uneori scăpa de sub controlul autorităților (vezi mai ales răscoalele țărănești de la 1888, 1907). Întrucât tensiunile sociale puteau primejdui gradul de reușită a marelui proiect politic de realizare a statului național unitar era evident că autoritățile trebuiau să promoveze un pachet de măsuri pe planul asistenței și asigurărilor sociale, apt să contracareze efectele negative ale fenomenului sărăciei.

În funcție de dimensiunea percepută a sărăciei, de resursele destinate neutralizării fenomenului și de politicile sociale derulate distingem, între 1848-1989 următoarele subperioade:

1. 1848-1902
2. 1902-1948
3. 1948-1989

## 1. Politici sociale românești 1848-1902

Marile obiective politice urmărite și realizate între acești ani – Unirea la 1859 și Neatârarea la 1877 – au mobilizat aproape toate energiile naționale astfel că necesitățile de ordin social, deși extrem de presante, au fost trecute pe un plan secund.

Studierea impactului suferit de către societatea românească de pe urma sărăciei este îngreunată de puținătatea izvoarelor documentare, mai ales de ordin statistic, care să îngăduie reconstituirea riguroasă a fenomenului.

Totuși, utilizarea surselor documentare disponibile și compararea imaginii, fie și mai puțin complete, a evoluției sărăciei cu ceea ce se cunoaște, în acest sens, pentru alte epoci istorice îngăduie câteva concluzii privind natura fenomenului.

### A. Asistența socială

Trebuie menționat că vechile așezăminte, înființate de domnie, biserică și marile familii boierești, destinate adăpostirii și ocrotirii orfanilor, copiilor găsiți, handicapaților, cerșetorilor, vagabonzilor și bătrânilor singuri nu mai puteau acoperi necesitățile în creștere de asistență socială. Spre exemplu, în ceea ce privește asistența minorilor, orfelinatul<sup>1</sup> înființat la București, la 1 martie 1781, de către domnitorul Alexandru Ipsilanti avea o capacitate maximă de 200 locuri (100 de băieți și 100 de fete), la care se adăuga instituția similară<sup>2</sup> înființată la Iași de către

<sup>1</sup> Grecu, Emilia, *Azihul Elena Doamna și ajutorul domnesc dat orfanilor*, București, 1944, p.9.

<sup>2</sup> *Idem*, p.25.

domnitorul Alexandru Constantin Moruzzi în 1804, cu o capacitate comparabilă. În ciuda sporirii capacităților de adăpostire a orfelinatelor prin înființarea de noi unități de acest gen după 1832, prin stipulațiile Regulamentului Organic, aplicate unitar în Moldova și Muntenia, deja, în 1840, domnitorul Munteniei, Grigore Alexandru Ghica hotăra ca orfanii trecuți de 8 ani să fie scoși din orfelinate și încredințați unor doici întrucât numărul lor (de 426 băieți și fete) depășea capacitatea de primire a *Eforiei Caselor Făcătoare de Bine și de Folos Obștesc*<sup>3</sup>.

La 1 ianuarie 1852, domnitorul Moldovei, Grigore Ghica, înființa un azil pentru orfani și copii abandonati, inclus ulterior în cadrul Așezămintelor Sfântul Spiridon din Iași<sup>4</sup>. Evident, între 1848–1902 numărul orfanilor și copiilor abandonati a fost cu mult mai mare decât cele câteva sute de ființe nefericite adăpostite în orfelinatele înființate de stat sau mai ales din inițiativă particulară.

Efectivele crescânde de vagabonzi și cerșetori, mulți dintre ei minori, probează existența unui important contingent de săraci neinstituționalizați, incapabili să se întrețină singuri, pe care comunitățile locale nu mai erau în măsură să-i ocrotească, în timp ce statul se găsea încă într-o fază incipientă în materie de asigurare a asistenței sociale. Realizările în materie de protecție a handicapatilor, cerșetorilor și vagabonzilor au fost chiar mai modeste decât în cazul orfanilor și copiilor abandonati, numărul celor care puteau conta pe o adăpostire în azilele existente fiind cu mult sub necesitățile reale.

În concluzie, sub raport instituțional, etapa 1848-1902 se remarcă prin absența unor noutăți în materie de protecție socială. Tot ceea ce s-a putut înfăptui a fost ocrotirea unui număr foarte scăzut de persoane dependente din punct de vedere economic – orfani, copii abandonati, handicapati fizic și mintal, vagabonzi, cerșetori, bătrâni – în instituțiile de profil datorate precumpănitor inițiativei particulare.

Majoritatea săracilor trebuiau să se mulțumească cu unele danii și milostenii ocazionale provenite de la populația cu standard de viață destul de modest – sau alte bunuri obținute prin acțiuni antisociale (care primejduiau, desigur liniștea publică). Alături de marile pericole reprezentate de tulburările sociale cauzate, în principal, tot de sărăcie, aceste fenomene completează evantaiul elementelor de impact exercitate de acest flagel la scara societății românești între 1848-1902.

În acest context se impune o explicație privind absența unor măsuri adecvate împotriva sărăciei în decursul etapei.

Neadoptarea unor reforme de structură dedicate combaterii acestui fenomen poate fi explicată prin următoarele:

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p.29.

<sup>4</sup> Bădeanu, Grigore, *Așezămintele Sf.Spiridon de la strădania primilor cititori la înfăptuirea de azi*, Iași, 1937, p. 2.

1. Autoritatea de care s-a bucurat în epocă doctrina liberală, ce preconiza descătușarea individului de orice constrângere din partea statului. Aplicarea doctrinei liberale a avut urmări benefice pe planul propășirii economiei dar și unele consecințe negative în domeniul politicilor sociale, întrucât această doctrină se pronunța pentru neintervenția statului în protejarea indivizilor, inclusiv a celor incapabili să supraviețuiască prin mijloace proprii:

2. Absența resurselor materiale destinate unor eventuale proiecte sociale reparatorii. În plus, veniturile filantropilor tradiționali – marile neamuri boierești (Cantacuzino, Brâncoveanu, Bibescu, Ghica, Văcărescu, Balș ș.a.) – fuseseră diminuate, ca urmare a expropriării moșiilor prin Legea agrară, din 1864. Bugetul statului era solicitat cu precădere pentru apărarea națională, ordinea publică, sănătate, învățământ, astfel că pentru asistența socială rămâneau fonduri bugetare neînsemnate. De aceea, deși legile administrative din 1864 și 1894 includeau obligația prefecturilor și primăriilor de a asista persoanele sărace existente pe raza respectivelor circumscripții nu erau stabilite cu claritate fondurile cu care urmau să fie realizate asemenea acțiuni, astfel că rezultatele practice ale acestor prevederi legale au fost nesemnificative.

În primii lor ani de activitate *Casele Făcătoare de bine* și *Casele Zmintișilor*, alături de *Așezămintele Brâncovenești*, *Eforia Spitalelor Civile* – București, *Epitropia Sf.Spiridon* – Iași, *Spitalul Madona Dudu* – Craiova asigurau, în condiții remarcabile pentru acele timpuri, ocrotirea orfanilor, handicapatilor, bătrânilor<sup>5</sup>. În timp, însă, aceste rezultate au fost diminuate de numărul în scădere al personalului întrebuințat în sectorul asistenței sociale, de lipsa de profesionalism sau chiar de onestitate a unora dintre aceștia, care determina cheltuirea inefficientă a fondurilor și așa insuficiente alocate acestui scop. Nu de puține ori se ajungea, din pricina acestor deficiențe, ca tocmai cei îndreptățiți la ajutoare sociale să fie refuzați sau amânați<sup>6</sup>.

### **B. Asigurările sociale**

La aceste rezultate necorespunzătoare înregistrate pe tărâmul asistenței sociale trebuie adăugată, în completarea evoluției politicilor sociale, desfășurate între 1848-1902, situația asigurărilor sociale. Prin tradiție breslele și corporațiile medievale aveau printre multe alte atribuții pe aceea a protejării reciproce a membrilor lor de riscurile inerente vieții și muncii (boală, invaliditate, deces). Dar, prin desființarea breslelor, pe lângă rezultatele pozitive de netăgăduit, reprezentate de suprimarea unor privilegii ce încătușau inițiative și propășirea economică, s-au evidențiat și unele urmări nefaste pentru masa meșteșugarilor, micilor negustori, calfelor,

<sup>5</sup> Stahl, Henri H., Matei, Ioan I., *Manual de prevederi și asistență socială*. București, Editura Medicală, 1962, vol.I, p.86.

<sup>6</sup> Constantinescu, Bucur, *Câteva civinte asupra asistenței în România*. București, 1907, p.13.

ucenicilor și lucrătorilor industriali recent apăruiți, și anume absența unui instrumentar adecvat<sup>7</sup> care să împiedice căderea acestor persoane în sărăcie, ca urmare a unei boli, a unei infirmități sau a altor nenorociri.

În vederea acoperirii acestui gol instituțional, I.V. Socec, membru al Camerei de Comerț, a propus, în 1873, un proiect de lege ce stabilea înființarea unor mutualități în favoarea meșteșugarilor și comercianților, spre a evita riscurile nedorite ale concurenței (pauperizare, faliment). Din cauza opoziției cercurilor liberale, proiectul nu a putut fi adoptat de parlament<sup>8</sup>.

Ulterior, în 1888, sub influența socialismului de stat bismarckian, P.P. Carp a depus în parlament un proiect de lege ce prevedea reînființarea corporațiilor meșteșugărești și constituirea unei Case de Ajutor Mutual în folosul acestora. Presiunile liberale nu au îngăduit materializarea proiectului: aceeași soartă a avut-o și similarul proiect de lege, depus în parlament la 1900 de Nicolae Filipescu, ce prevedea înființarea Caselor de Ajutor în beneficiul meseriașilor și calfelor<sup>9</sup>.

Indirect, s-a încercat limitarea unora din abuzurile ce îngreunau viața păturilor sărace prin intermediul Legii Sanitare din 1874, care stipula acordarea, pentru prima dată în România, a concediului de naștere de 40 de zile lucrătoarelor întrebuintate în întreprinderile industriale, al Regulamentului Industriilor Insalubre (1894), a Legii Minelor, prin care se interzicea utilizarea femeilor și minorilor în locurile de muncă grea și periculoasă.

Trebuie însă subliniat că o astfel de intervenție legislativă indirectă, deși contribuia întrucâtva la ușurarea vieții categoriilor modeste ale populației, nu putea contracara însă nici una din cauzele obiective ale sărăciei.

Se impunea, deci, o abordare calitativ nouă a delicatelor raporturi sociale circumscrise sărăciei ce reprezintă însă apanajul epocii ulterioare, de care ne ocupăm, în continuare.

## 2. Politici sociale românești 1902-1948

Unirea și Independența creaseră pentru societatea românească premise favorabile în ceea ce privește evoluția sa ulterioară. Statul român, recunoscut<sup>10</sup> după

<sup>7</sup> Nicolaescu, Roseblanche. *Organizarea Asigurărilor Sociale și autonomia lor în România*, București, 1940, p.19.

<sup>8</sup> Trebuie menționat că și după desființarea breslelor, în 1831, în Muntenia și Moldova rămăseseră în funcțiune asociații de ajutor mutual ce grupau laolaltă meșteșugari, calfe și ucenici. În 1873, însă aceste asociații de ajutor reciproc au fost desființate printr-un Jurnal al Consiliului de Miniștri.

<sup>9</sup> Hațieganu, Emil, *Statul și Asistența*, București, 1931, p.9.

<sup>10</sup> În 1881, România a fost proclamată regat, fapt ce a înrăurit pozitiv statutul țării pe plan european.

1877 ca o entitate politică distinctă pe harta Europei, oferea cetățenilor săi prin piața unică, moneda națională și o legislație protecționistă corespunzătoare garanții suplimentare în ceea ce privește propășirea economică.

În plus, România începuse să se doteze cu instituțiile administrative și publice fundamentale ce marcau evoluția celorlalte state moderne din vestul și centrul Europei (poștă, telegraf, căi de comunicații, rețea școlară, rețea sanitară, sistem vamal, sistem bancar comercial), a căror funcționare atinsese, în general, un nivel comparabil cu al organismelor similare existente, pe continent, la începutul secolului al XX-lea.

Societatea românească continua însă să fie confruntată, în drumul său de modernizare și propășire, cu obstacole serioase.

După 1900, teritorii străvechi românești (Basarabia, Transilvania, Banat, Bucovina) se găseau încă sub ocupația străină (Austro-Ungaria și Rusia țaristă), fapt ce reclama unirea lor cu România.

Prin urmare, efortul principal pe planul politicii naționale trebuia direcționat în acest sens, fapt ce reclama alocarea unor însemnate resurse materiale și financiare.

Economia națională, ce urma să disponibilizeze aceste resurse, în ciuda progreselor înregistrate la începutul acestui veac, nu atinsese încă acel nivel de dezvoltare care să o facă aptă pentru o astfel de întreprindere.

Agricultura era principala ramură economică dominată de marea proprietate moșierească, ce coexistă cu exploatarea parcelare țărănești. Ambele tipuri de proprietate utilizau precumpănitor tehnici de exploatare extensive, neeficiente. Fără îndoială, statul român rămăsese unul din principalii exportatori agricoli continentali, dar aspra concurență a marilor producători agricoli (SUA, Argentina, Rusia, Canada) a diminuat volumul încasărilor românești de pe urma exporturilor de acest gen.

Exploatarea petroliferă, în care pozițiile cheie erau ocupate de marile societăți occidentale, aduceau proprietarilor autohtoni și statului român câștiguri disproporționate, comparativ cu beneficiile primilor.

Restul industriei naționale era concentrat, cu precădere, în zona ramurilor neperformante – meșteșuguri artizanale, industria alimentară, textilă, forestieră, pielărie etc. (comerțul și băncile în mod corespunzător acestei evoluții spectaculoase a agriculturii și industriei au cunoscut progrese limitate).

Desigur, nu putem vorbi de eșec pe plan economic în acești ani de început ai veacului al XX-lea, întrucât datele statistice indică o creștere continuă, numai că volumul creșterii nu a reușit să atingă nivelul reclamat de exigențele politice ale momentului – inclusiv politicile sociale.

Lipsa resurselor disponibile pentru eventualele programe sociale a întreținut un anume imobilism politico-social care și-a primit curând riposta. Marea răscoală

din 1907 a probat nevoia operării unor reforme urgente de substanță și în domeniul politicilor sociale.

Declanșarea plenară a procesului înnoitor va mai întârzia câțiva ani din cauza evoluției climatului internațional (primul război mondial) totuși, se poate afirma că pentru societatea românească anii de început ai secolului al XX-lea au semnat momentul unei modificări de substanță în ceea ce privește politicile sociale.

Între 1902-1948 s-au constituit și au acționat la nivel național instituții, structuri și relații, atât în domeniul asistenței sociale, cât și al asigurărilor sociale, întregind, astfel, imaginea unei politici sociale românești racordate tradițiilor românești, dar și exigențelor europene.

### A. Asistența socială

Asistența socială a reușit să realizeze într-o mai mare măsură scopurile sale tradiționale – identificarea și îngrijirea acelor persoane incapabile să-și poarte singure de grijă (orfani, copii abandonati, handicapați, bătrâni, șomeri).

Aceasta cu atât mai mult cu cât mersul evenimentelor îngroșa numărul săracilor. Ca urmare și a distrugerilor și pierderilor de vieți omenești provocate de primul război mondial, ca și de crizele economice de după 1918, sunt înregistrate creșteri spectaculoase ale numărului de persoane asistabile (orfani, mutilați de război, sinistrați).

Numai în cadrul *Așezămintelor Sfântul Spiridon* din Iași<sup>11</sup> se ajunge de la un număr de 30 de orfani înregistrați în anul 1914 la 137 de orfani în anul 1937. Deja, în 1938, după unele estimări, în România numărul copiilor instituționalizați<sup>12</sup> era de circa 15000, cifră relativ credibilă dacă o raportăm la populația, de atunci, a României de 18000000 locuitori ( în condițiile în care în 1990 instituțiile de profil din România raportau pentru aceeași categorie un număr de 17000 la o populație de peste 22000000). Pentru handicapații fizic și mintal instituționalizați informațiile sunt mai lacunare. Conform unor aprecieri ale timpului, în 1927, în România, existau 8946 persoane lipsite de vedere și circa 27000 surdo-muți<sup>13</sup>. În anul 1930, alte statistici considerau că în România existau 13809 orbi și 26834 surdo-muți. Nu există alte indicații pentru handicapații mintal decât alocarea a 200 locuri bugetare pentru îngrijirea lor deși, în mod sigur, numărul lor era mai mare<sup>14</sup>.

Explicația caracterului lacunar al informațiilor legate de handicapații fizic și mintal trebuie căutată și în starea de spirit predominantă în rândul populației care

<sup>11</sup> Bădeanu, Grigore, *Op.cit.*, Tabelul II.

<sup>12</sup> . L'Assistance Sociale en Roumanie, Bucharest, 1938, p.177.

<sup>13</sup> Halarevici, George, *L'assistance aux tarés physiques, mentaux, moraux en Roumanie*, Bucharest, 1938, p.37.

<sup>14</sup> *Idem*, p.44.



considera aceste afecțiuni ca reprezentând un stigmat, o pedeapsă divină pentru păcate grave săvârșite de cei în cauză sau de părinții lor.

Dacă în cazul orfanilor și copiilor abandonați se poate aprecia ca aproape deplin succesul ocrotirii lor prin instituționalizare, în schimb în cazul bătrânilor fără familii, incapabili să-și poarte singuri de grijă, dintr-un total de persoane de peste 65 ani, vulnerabile din punct de vedere social, estimate, în 1930, la 754586, statul nu putea asigura<sup>15</sup> instituționalizarea decât pentru 5317. Resursele modeste de circa șase milioane lei<sup>16</sup> alocate anual pentru acest capitol de asistență socială nu permiteau prea mari realizări în ceea ce privește ocrotirea bătrânilor.

În ceea ce privește pe vagabonzi, cerșetori și delincvenți minori trebuie remarcat că, înaintea primei conflagrații mondiale, aceștia nu au constituit obiectul unei atenții speciale din partea legiuitorului. Teoretic, ei ar fi trebuit să fie asistați de primăriile din localitățile de reședință dar, în lipsa unor fonduri suficiente afectate acestui scop, persoanele respective supraviețuiau din mila publică sau erau cuprinse în așezămintele particulare, a căror capacitatea de primire era cu mult întrecută de numărul lor în continuă creștere.

Din inițiativa ministrului Gr.Trancu-Iași, în 1921, s-a emis Legea pentru înfrânarea vagabondajului, cerșetorii și protecția copiilor, care stipula înființarea în București și în celelalte reședințe de județ a unor centre de triaj, destinate instituționalizării cerșetorilor, vagabonzilor și delincvenților minori. În centrul de triaj bucureștean între 1925-1928 au fost înregistrați 5259 vagabonzi și cerșetori, dintre care 3739 minori<sup>17</sup>. Pentru comparație, la Focșani, ce număra 27000 de locuitori, între 1922-1926 au fost primiți în centrul de triaj 582 de persoane<sup>18</sup>.

Lipsa fondurilor bugetare și a unei baze materiale adecvate a grevat, în anii următori, funcționarea cu deplin succes a centrelor de triaj, astfel că, între anii 1937-1940, se înregistrează o evoluție oscilantă dar circumscrisă unor valori alarmante a numărului de vagabonzi, cerșetori și delincvenți minori (situația delincvenților majori nefiind nici ea prea liniștitoare)<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> *Instrucțiunile de Asistență socială și de ocrotire*, București, Ministerul Economiei Naționale, Institutul Național de Statistică, 1938, p.63.

<sup>16</sup> Botez, Eugen, *Asistența Socială 1920-1930*, București, p.12.

<sup>17</sup> Decusară, E.C., *Rolul asistenței sociale în combaterea minorilor în pericol social și delincvenți*, București, 1942, p.6.

<sup>18</sup> Câmpeanu, M., *Considerațiuni medico-sociale asupra vagabonzilor și cerșetorilor în general și raportul anual al Biroului de triaj și al Adăpostului Comunal din Focșani pe anul 1926*, Focșani, 1926, p.5.

<sup>19</sup> Decusară, E.C., *Op.cit.*, p.11.

Tabel 1

Anul	Copii abandonati	Vagabonzi cerșetori	Delincvenți minori	Total
1937	2446	4902	41764	49112
1938	1043	5343	45787	52173
1939	593	1357	18979	20929
1940	749	872	7399	9020

Pentru ocrotirea acestor asistați cu un statut special, bugetul anual al Direcției Generale a Asistenței Sociale alocă fonduri de 3370927 lei, cu care puteau fi întreținute doar 1549 persoane<sup>20</sup>.

În ceea ce-i privește, șomerii, practic inexistenți înaintea primului război mondial, încep să fie înregistrați din 1927 (7106 persoane) pentru a se cifra<sup>21</sup> în anul 1931, deci în plină criză economică, la 12810, cifră cu tendință de creștere.

Dacă timp îndelungat caracterul extensiv al agriculturii românești a absorbit orice surplus de forță de muncă, accelerarea, după 1924, a procesului de industrializare a început să schimbe datele problemei prin migrarea spre orașe a unui număr crescând de persoane provenite din mediul rural.

Marea criză economică din 1929-1933, lovind și economia României a determinat disponibilizarea unei părți a muncitorimii industriale, în principal a muncitorilor necalificați sau slab calificați. În 1932, spre exemplu, deputații socialiști din Parlamentul României estimau numărul șomerilor la 267465, în timp ce Ministerul Muncii recunoștea doar existența a 48000 de șomeri<sup>22</sup>. Ambele cifre exprimă însă o creștere însemnată a șomajului, dacă ținem seama că în România efectivele totale ale lucrătorilor salariați nu depășeau, în acel timp, 800000 de persoane.

Aceste date statistice, deși incomplete, dovedesc, pe deoparte sporirea numerică a persoanelor atinse de flagelul sărăciei după 1902, iar, pe de altă parte necesitatea perfecționării asistenței sociale. Drept urmare, în 1920, s-a creat un minister nou, Ministerul Muncii și Prevederilor Sociale (unit cu Ministerul Sănătății în anul 1922), având ca responsabilități, printre altele, coordonarea și supravegherea asistenței sociale. În acest scop, în cadrul nou creatului minister funcționau: Direcția Generală a Asistenței Sociale și Consiliul Superior al Asistenței, ultimul cu rol consultativ. Întrucât acest departament beneficia de fonduri bugetare, dacă nu

<sup>20</sup> *Instrucțiunile de Asistență socială și de ocrotire*, București, Ministerul Economiei Naționale, Institutul Național de Statistică, 1938, p.64.

<sup>21</sup> Făcăoaru, George, *Șomajul în România*, București, 1932, p.16.

<sup>22</sup> Botez, I. Fr., *Șomajul*, Iași, p. 99.

suficiente cel puțin sigure, exista posibilitatea inițierii unor programe de lungă durată și eficiente în acest domeniu.

Ilustrativă este, în acest sens, evoluția cheltuielilor efectuate în vederea întreținerii persoanelor asistate între anii 1920-1928 de către Direcția Generală a Asistenței Sociale<sup>23</sup>.

Tabelul 2

Nr.crt.	Anul	Suma (lei)
1	1920-1921	8123000
2	1921/1922	38607525
3	1922/1923	44797140
4	1923/1924	108482816
5	1925	111402816
6	1926	108334816
7	1927	111213900
8	1928	111212000

Sporirea constantă a resurselor alocate de la bugetul statului pentru asistența socială, alături de inițiativele private operate în același domeniu, a determinat o adevărată înflorire instituțională, care se înregistrează în România, după 1920. Spre exemplu, în 1924, în întreaga țară funcționau 695 de organizații și instituții de asistență socială, dintre care 50 aparțineau în exclusivitate statului, 319 erau particulare dar primeau subvenții de la stat, iar 323 se întrețineau exclusiv din resurse proprii<sup>24</sup>.

Pe profile de activitate aceste instituții și organizații erau grupate astfel: 62 activau în vederea combaterii bolilor sociale (mai ales tuberculoza, alcoolismul și bolile venerice), 135 asigurau protecția mamei și sugarilor (6 de stat și 129 particulare). În vederea protejării orfanilor și copiilor abandonati în vârstă de peste 2 ani funcționau 146 orfelinate și internate, 14 cămine școlare, 34 colonii de vară și 10 cantine școlare.

Conform legii de combatere a cerșetoriei și vagabondajului din 1921, pomenită deja anterior, s-au înființat 87 de instituții specializate în adăpostirea și reinserția socială a acestor categorii speciale de săraci, astfel: 60 de azile și ospătării

<sup>23</sup>Hațieganu, Emil, *Op.cit.*, p.13.

<sup>24</sup>„Indicator al Instituțiilor de Asistență Publică și Privată din România pe 1924, București, Direcția Generală a Asistenței Sociale, 1925, p.3.

pentru cerșetori și vagabonzi, 23 centre de triaj și 4 colonii de muncă, de serviciile cărora beneficiau vagabonzii, delincvenții adulți și delincvenții minori.

În vederea protejării și ocrotirii handicapaților fizic și psihic funcționau 12 instituții de profil: 6 pentru orbi, 4 pentru surdo-muți și 2 pentru anormali mintal.

Un moment important l-a reprezentat constituirea unui prim element specializat în pregătirea profesională a personalului angajat în acest domeniu - *Institutul Surorilor de Ocrotire* din Cluj, căruia i se va adăuga, în 1929, *Școala-Superioară de Asistență Socială - Principesa Ileana*, cu o durată de 3 ani, ca primă unitate de învățământ de specialitate de nivel superior<sup>25</sup>.

În anul 1930, rețeaua<sup>26</sup> instituțiilor de asistență socială ajunsese la 850 de unități pentru, ca, ulterior, recesământul din 1 ianuarie 1936 să identifice<sup>27</sup> un număr de 951 de astfel de instituții (50 de stat, 8 județene, 63 comunale, 830 particulare).

Volumul fondurilor alocate asistenței sociale în anul 1935, atinsese 292233785 lei (66,6% reprezentau susținere particulară, 80136856 lei (27,4%) statul, 16232504 lei (5,5%) comunele și 1473000 lei (0,5%) județele<sup>28</sup>.

Este important de menționat faptul că în pofida efectelor negative exercitate de criza din 1929-1933 și asupra politicilor sociale românești (reducerea subsidiilor bugetare în condițiile pauperizării populației și a creșterii numărului persoanelor asistabile), instituțiile de profil au suportat relativ bine șocul, menținând și chiar amplificând, în timp, volumul acțiunilor lor. Adăugăm la aceasta modul exemplar în care și-au desfășurat activitatea instituțiile și personalul din domeniul asistenței sociale în anii celui de-la doilea război mondial și în perioada imediat următoare. Trebuie subliniat faptul că, în ciuda devastărilor, pierderilor umane și materiale provocate de război, asistența socială română a fost la datorie, ocrotind un număr sporit de persoane (în primul rând orfani de război, mutilați de război, refugiați, sinistrați etc.).

Așa cum o demonstrează și volumul fondurilor alocate, în acest scop, inițiativa particulară a fost capabilă să suplinească statul, al cărui buget era afectat de efectele crizei. Acest aspect este extrem de important și trebuie avut în vedere în abordarea și prognozarea strategiilor de politică socială ale perioadei de tranziție actuale.

### **B. Asigurările sociale**

La rândul lor, asigurările sociale au depășit stadiul intențiilor și proiectelor devenind elemente constitutive ale politicilor sociale românești.

<sup>25</sup> În 1952 a fost desființată de regimul comunist și înlocuită cu o școală de nivel postliceal și aceasta definitiv desființată în 1969.

<sup>26</sup> Hațiganu, Emil, *Op.cit*, p.14.

<sup>27</sup> *Instrucțiunile de Asistență socială și de ocrotire*, București, Ministerul Economiei Naționale, Institut Național de Statistică, 1938, p.21.

<sup>28</sup> *Idem*, p.40.

Începutul l-a constituit promulgarea, la 5 martie 1902, a *Legii Missir*, legea prevedea că orice meseriaș dintr-o localitate făcea parte, în mod obligatoriu, din corporația meseriei sale<sup>29</sup>. La nivelul corporațiilor era stipulată constituirea unor case de asigurări sociale pentru prevenirea riscurilor în caz de boală și deces. Odată aplicată în practică, legea, deși nu a dat rezultate deosebite, a reprezentat un început pe linia asigurărilor sociale moderne în România. Statul român începuse să se doteze cu ceea ce experiența europeană întvedea a fi principalul instrument de prevenire a căderii în sărăcie, în urma riscurilor de boală, infirmitate și deces a categoriilor modeste aparținând populației active (muncitori, meseriași, calfe, ucenici, mici comercianți).

Revenind la conținutul și urmările aplicării *Legii Missir*, trebuie subliniat faptul că, poate, momentul emiterii sale nu a fost cel mai oportun, întrucât în primii ani ai veacului nostru meșteșugarii și micii comercianți resimțeau în primul rând nevoia obținerii unor credite avantajoase în vederea extinderii activităților lor<sup>30</sup>, fiind într-o mai mică măsură interesați în constituirea *tot* cu capitaluri proprii a unor fonduri de asigurări sociale.

Pentru astfel de motive, în 1907-1908, dintr-un număr de 95630 meșteșugari recenzați pe teritoriul României, doar un procent de 18,5% contizaseră la casele de ajutor reciproc ale corporațiilor<sup>31</sup> din care făceau parte, procentul acesta sporind ulterior, în anii 1910-1911 la 25%.

Necuprinderea contingentului de muncitori industriali în câmpul asigurărilor sociale, împreună cu alte lacune, au impus emiterea unei noi legi în domeniu, în vederea consolidării politicilor sociale românești.

A revenit lui Dimitrie Nenițescu, pe atunci ministrul industriei și comerțului, meritul întocmirii *Legii pentru organizarea meseriilor, creditului și asigurărilor muncitorești*, publicată în *Monitorul Oficial* din 27 ianuarie 1912, ce a reprezentat un mare pas înainte pe linia consolidării asigurărilor sociale în țara noastră. Legiuitorul a fructificat în conținutul legii atât experiența proprie românească, proiectele de legi ale lui P.P.Carp și N.Filipescu, cât și realizările înregistrate în acest domeniu european – cu precădere legea britanică a asigurărilor sociale din 1908 și similara lege franceză din 1910.

Referitor la câmpul asigurărilor sociale, Legea Nenițescu acorda, în funcție de durata plătirii cotizațiilor participanților la respectivele mutualități, dreptul de a primi

<sup>29</sup>Ionescu, Isaia Gheorghe, *Rostul social și național al asigurărilor sociale*. București, 1942, p.1.

<sup>30</sup>Legea din 1903 dată de Spirul Haret, ce prevedea înființarea Băncilor Populare având tocmai astfel de scopuri, obținerea de credite avantajoase pentru micii întreprinzători, a fost în acest sens bine primită.

<sup>31</sup>Alexandru-Roman, P., *Noi orientări în asigurările sociale*, 1943, p.28.

ajutoare de boală, de accident, de înmormântare și, pentru prima oară în România, pensii de invaliditate și de bătrânețe.

Cotizațiile erau plătite exclusiv de muncitori, patronii contribuind doar parțial la constituirea fondurilor din care se plăteau ajutoarele de accidente de muncă.

Legea Nenițescu din 1912 situa România, care nu era o mare putere economică și politică, în rândul țărilor dotate cu un sistem extrem de avansat de asigurări sociale. Spre exemplu, în ceea ce privește introducerea asigurărilor de boală și maternitate, România se situa pe locul 6 în lume după Germania (1883), Austro-Ungaria (1888), Luxemburg (1901), Norvegia (1909), Serbia și Anglia (1911), deci înaintea unor state industrializate, precum SUA, Franța și Italia. În ceea ce privește introducerea asigurării de invaliditate și a pensiei de bătrânețe, România în 1912 era întrecută pe plan european doar de Germania (1889), Anglia și Luxemburg (1911).

În concluzie, principalul merit al Legii Nenițescu a fost acela că a realizat protejarea unui important segment al societății românești - micii comercianți, meseriași, ucenicii și muncitorimea - împotriva riscurilor sărăciei. Legea racorda, totodată, România la plutonul fruntaș al statelor europene în materie de legislație socială prin legiferarea unor instituții coerente și bine articulate în teritoriu. În plus, aplicarea în practică a legii a dat rezultate mult mai satisfăcătoare, comparativ cu Legea Missir, fapt ce a înrăurit, în mod pozitiv, situația economică și socială a persoanelor protejate prin intermediul său.

În timp, evoluția evenimentelor, atât interne, cât și internaționale, va determina adânci prefaceri în fizionomia societății românești. Marea Unire din 1918, spre exemplu, pe lângă urmările benefice de ordin politic, economic și social ( provinciile unite cu țara au adus o însemnată zestre industrială, comercială și bancară, o bună rețea de comunicații și transmisiuni, un proletariat industrial și agricol relativ numeros și mai bine organizat decât cel din Vechiul Regat), a creat însă și un sistem greoi și defectuos de asigurări sociale. Concret, pe teritoriul aceluiași stat coexistau și funcționau *Legea Nenițescu* - în Vechiul Regat și în Basarabia, *legea ungară* a asigurărilor sociale din 1907 în Transilvania, Crișana și Banat și *legile sociale austriece* din 1887 și 1889 în Bucovina. La aceste neajunsuri mai trebuie adăugate tensiunile sociale generate de sporirea continuă, chiar dacă nu în parametri spectaculoși, a ponderii proletariatului de fabrică mult mai vulnerabil în fața riscurilor de pauperizare și șomaj, ca urmare a crizelor economice ciclice, înregistrate și în economia românească. Aceste fapte reclamau edificarea unui nou așezământ pe linia asigurărilor sociale.

Situația era cu atât mai preocupantă cu cât în cazul muncitorilor industriali, concentrați în anumite ramuri ale economiei naționale, exploatarea de către anumite

curente extremiste de dreapta sau de stânga a sentimentelor de teamă și insecuritate ale primilor putea avea urmări dintre cele mai serioase asupra stabilității organismului social românesc.

Avem cel puțin câteva exemple în acest sens – acțiunile protestatare muncitorești din 1929 (Lupeni) și 1933 (Grivița), manipulate de comuniști, ca și activitățile legionare operate în rândul aceleiași segment social în care pornindu-se de la o situație reală – șomajul și pauperizarea unei părți a proletariatului industrial în condițiile crizei din 1929-1933 s-a urmărit răsturnarea așezământului politic și social statuat în România după 1918.

Societatea românească în ansamblul său a rezistat însă acestor uneltiri antinaționale, iar legiuitorul a perceput just contextul politic și social și a acționat destul de rapid pe tărâm instituțional.

În domeniul asigurărilor sociale un eveniment remarcabil l-a constituit promulgarea, la 8 aprilie 1933, a Legii de Unificare a Asigurărilor Sociale, elaborată de cunoscutul om politic D.R.Ioanițescu.

Pe lângă meritele legate direct de unificare legislativă a regimului asigurărilor sociale, Legea Ioanițescu a mai prezentat și alte câteva trăsături pozitive, ce se cuvin a fi menționate: introducerea riscului unic (mai puțin șomajul) pentru care se percepea o cotizație unică, mai ușor de calculat, asigurarea accidentelor petrecute în afara locului de muncă, extinderea duratei ajutoarelor de boală de la 16 săptămâni (Legea Nenițescu) la 26 săptămâni<sup>32</sup>.

Ulterior, a fost emisă o nouă și cuprinzătoare *Lege a Asigurărilor Sociale*, elaborată sub coordonarea lui Mihail Ralea, ministrul muncii și asigurărilor sociale, publicată în *Monitorul Oficial* nr.298 din 22 decembrie 1938. Legea introducea pentru prima dată în România pensia de retragere, cum numai puține state europene întreprinseseră în acel timp.

Legiuitorul recunoștea în preambulul legii "Cu adânc regret n-am putut extinde prea mult asigurările în mediul rural<sup>33</sup>..."

În pofida neincluserii populației rurale în câmpul asigurărilor sociale (țărani cu pământ sau fără pământ), performanță pe care doar puține țări o duseseră până la capăt, se poate conchide că în România între anii 1902-1948 s-a edificat un sistem cuprinzător în materie de asigurări sociale, în care se opera cu standarde și valori autentic europene și care, de altfel, va influența parțial evoluția politicilor sociale românești și după 1948.

Practic, s-a reușit cuprinderea populației urbane active în câmpul asigurărilor sociale, fapt ce-o apăra suficient de bine de pericolul sărăciei. Desigur, la scara

<sup>32</sup> Mihoc, Gh., *Evoluția Asigurărilor Sociale în România*, București, 1942, p.12.

<sup>33</sup> Zotta, C.Gr., *Colecțiunea Legislației Uzuale*, nr.20. București, 1939, p.3.

întregii populații a României, preponderent rurală, numărul asiguraților nu depășea 5% (8,7% din populația activă a țării) dar în schimb raportat la numărul populației urbane procentul se ridica la 72%. Or, realitatea a demonstrat că nici legile agrare, nici celelalte reforme (școlară, sanitară), deși și-au avut importanța lor în modelarea societății românești în mediul rural, în sensul modernizării, nu au putut suplini efectele benefice ale unei abordări directe prin intermediul unor politici sociale ad-hoc, precum cele gândite și puse în practică în mediul urban.

Întrucât, majoritatea populației României trăia la sate este evident că principalele contingente de persoane sărace sau predispuse la sărăcie proveneau de aici. Din acest punct de vedere trebuie subliniat că, atât o parte din legiuitori, cât și majoritatea specialiștilor s-au pronunțat pentru atacarea și rezolvarea imediată a acestei chestiuni grave și delicate. Mersul nefavorabil al evenimentelor – cel de-al doilea război mondial, instaurarea comunismului în România – nu a mai îngăduit materializarea acestor cerințe pe linia legislației generoase edictate între 1902-1948.

### 3. Politici sociale românești 1948-1989

După 1948, conducerea comunistă de la București și-a afirmat dorința de a proceda în cel mai scurt timp la instaurarea unui nou sistem politic, economic și social în România.

Rând pe rând, instituțiile deja tradiționale vieții publice românești: garanțiile constituționale cetățenești, pluripartidismul, libertatea presei, libera inițiativă economică au fost fie abolite, fie acceptate formal dar golite de conținut.

În special, în anii '80, am asistat la o prăbușire a nivelului de trai al cetățenilor – diminuarea drastică a stocurilor de alimente și resurse energetice alocate populației, a cărei explozie de nemulțumire s-a produs, în ciuda terorii ceaușisto-securiste, în decembrie 1989.

Datele statistice sunt fie încă necunoscute, fie cele existente nu sunt sigure datorită falsificării lor de către autorități. Cu toate acestea, se poate afirma că gradul de pauperizare a majorității românilor a fost în timpul comunismului – cu precădere în ultimii 15 ani – extrem de ridicat.

Totuși, din dorința demagogică de a realiza o acomodare cu propriul său popor și de a-i birui împotrivirea, regimul comunist din România a practicat în domeniul social o politică zgomotoasă de tip populist prin care se spera punerea sub control a sărăciei și contracararea unor eventuale explozii populare.

În acest sens, mai ales în anii '50-'60, a fost emisă o legislație de acest fel privind asistența socială și asigurările sociale.

Principiile care fundamentau politicile sociale, desemnate să pună sub control sărăcia, după 1948, erau în concepția diriguitorilor comuniști: recuperarea capacității



de muncă a persoanelor apte să presteze o activitate utilă, asigurarea unui minim de existență indivizilor incapabili să muncească și lipsiți de posibilități proprii de întreținere sau provenind din familii incapabile să-i întrețină, menținerea acestor persoane într-o stare de permanentă dependență față de prestațiile în bani sau în natură oferite exclusiv de către stat, strictul control exercitat de către autorități asupra tuturor beneficiarilor asigurărilor sociale sau al asistenței sociale, ca urmare a etatizării instituțiilor de profil, marginalizarea și izolarea de restul societății a asistaților.

### *A. Asistența socială*

La nivel guvernamental, coordonarea și controlul acestui gen de activități s-a exercitat de către Ministerul Muncii, Asistenței și Asigurărilor Sociale (1947) înlocuit un an mai târziu cu Ministerul Muncii și Prevederilor Sociale (1948-1957). În anul 1957 se înființează Ministerul Sănătății și Prevederilor Sociale și separat Ministerul Muncii, primul predând din anul 1968, toate atribuțiile pe linie de asistență socială Ministerului Muncii (ce coordona încă din 1957 problemele de asigurări sociale).

Trebuie menționat că, din 1951, unele categorii de asistați au fost preluați de Ministerul Afacerilor Interne (delincvenții minori internați în școli de reeducare), Ministerul Învățământului (handicapații minori recuperabili), Direcția Generală a Rezervelor de Muncă (unele categorii de bolnavi cronici utilizabili în producție).

Frecvențele modificări de structură și atribuții, înregistrate la nivelul guvernamental, "migrarea" problematicii sociale recuperatorii de la un minister la altul au determinat destrămarea treptată a rețelei instituționale teritoriale existente. Dacă la aceasta se adaugă sporirea deficitului de specialiști, ca urmare a desființării învățământului de profil, înțelegem de ce rezultatele concrete au fost birocratizarea excesivă și creșterea ineficienței activității practice, fapt de natură să amplifice impactul sărăciei asupra întregului organism social – deci tocmai opusul scopurilor urmărite prin punerea în operă a politicilor sociale.

În consecință, între 1948-1989, serviciile de asistență socială s-au limitat la instituționalizarea persoanelor asistabile și acordarea într-o foarte mică măsură a unor ajutoare bănești și în natură unor persoane neinstituționalizate.

În timp însă, prevederile legale și structurile funcționale s-au dovedit mai puțin apte să corespundă scopului urmărit – combaterea sărăciei, fapt ce atestă interesul real scăzut manifestat pentru eradicarea fenomenului de către autorități. Practic, în ciuda sporirii numerice a persoanelor îndreptățite la protecție socială, mai ales în anii '80, statul nu a mai oferit noi structuri și resurse destinate protecției sociale menținând în schimb vechile plafoane și reglementări legale, total neadecvate noilor cerințe de asistență socială. La acest capitol, se înregistrează o singură excepție și

anume majorarea alocațiilor pentru copii, în care însă accentul cădea nu pe protejarea copilului, ci pe stimularea natalității, transformată în politică de stat de către dictatura ceaușistă.

Dacă ne referim strict la actele normative emise în acest domeniu, cum s-a mai arătat, ele sunt destul de consistente mai ales în anii '50 și '60, evident din rațiuni politico-propagandistice (calmarea climatului politic și social, acomodarea populației cu regimul comunist).

Astfel, în domeniul ocrotirii minorilor orfani, abandonați sau prezentând deficiențe de ordin fizic, psihic ori comportamental, prin HCM nr. 809/1954, s-au stabilit regulile de instituționalizare a acestora în leagăne, orfelinate, școli cu profil special, preventorii. În ceea ce privește plasamentul familial sau înfierea minorilor acestea au făcut obiectul unor stipulații conținute de Codul Familiei (1954), de Legea nr. 3/1970, privind regimul ocrotirii unor categorii de minori și de îndrumările 160704 din 23.07.1970 emise de legiuitor ca anexe la Legea nr. 3/1970. Organismele abilitate cu coordonarea și desfășurarea practică a activității de asistență socială în rândul minorilor au fost Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii, Ministerul de Interne și Ministerul Învățământului, la care se adăugau și structurile administrației locale (comitetele executive județene, municipale, orașenești și comunale).

În condițiile scăderii dramatice a resurselor alocate acestor activități, mai ales după 1980, multe din prevederile legale vor rămâne fără acoperire în ceea ce privește activitatea practică, în principal bazată pe instituționalizarea minorilor asistabili și dovada elocventă o constituie copiii străzii mediatizați cu atâta insistență după 1989.

În concluzie, asistența socială destinată minorilor nu a fost în măsură la nivelul anilor '80 să asigure nici măcar cerințele minime ale protejării acestora prin instituționalizare.

În cazul handicapărilor fizic și psihic s-au emis, de asemenea, un număr considerabil de documente instituționale toate menite să genereze "restabilirea sănătății și capacității de muncă a invalizilor prin recuperarea deficiențelor organice și funcționale sau corijarea din punct de vedere estetic a anumitor deficiențe fizice"<sup>34</sup>. Reintegrarea în producție a handicapărilor a constituit practic substanța legilor, decretelor, HCM și celorlalte decizii și hotărâri emise după 1948. În principal, facem referire la Legea nr.6/1957 privind organizarea Sfaturilor Populare, Decretul nr.246/1958, Decretele nr.292 și 293/1953, HCM nr.2681/1953, HCM nr.809/1954, HCM nr.454/1957, HCM nr.1210/1970, ca să nu enumerăm decât pe cele mai importante.

<sup>34</sup> Ordinul nr.826 din octombrie 1966 al Ministerului Sănătății și Prevederilor Sociale. Cap.1. art.1.

Pe tot parcursul a patru decenii statul comunist a urmărit întrebuințarea în producție până la epuizare a unor persoane ce, nu-și refuzau, cu siguranță, această reinsertie socială dar erau îndreptățite la o prealabilă recuperare și ocrotire care ar fi trebuit să reprezinte principalul obiectiv de urmărit prin activitățile de asistență socială. Întrucât o parte din veniturile realizate de unitățile de producție organizate pentru handicapatii instituționalizați erau utilizate pentru întreținerea lor, după 1980, în pofida reducerii alocațiilor bugetare, s-a putut asigura, evident la cote valorice diminuate, supraviețuirea așezămintelor în cauză și a beneficiarilor lor.

În ceea ce-i privește pe bătrânii asistabili (lipsiți de familie și venituri proprii), prin HCM nr.454/1957 era prevăzută instituționalizarea lor în cămine de pensionari, cămine de bătrâni, cămine spital, precum și asistența deschisă realizată prin intermediul cantinelor de ajutor popular și a ajutoarelor în bani și în natură.

Statul se obligă să le asigure gratuit prin resurse prelevate de la buget întreținerea și asistența medicală nelipsind nici în cazul bătrânilor prevederea<sup>35</sup> "Ministerul Sănătății și Prevederilor Sociale și comitetele executive ale sfaturilor populare vor crea, potrivit profilului fiecărei unități de asistență, ateliere sau gospodării anexe, conform HCM nr.621/1954".

În decursul timpului nici prevederile privind întreținerea gratuită de către stat a bătrânilor nu au mai fost respectate integral. Astfel, menținerea artificială a unor baremuri de venituri (salarii sau pensii) depășite de curba ascendentă înregistrată de prețuri și venituri în decursul timpului a îngăduit statului ca prin Decretul nr. 253 din 1971 să impună bătrânilor acoperirea, fie și parțială, a ceea ce în mod demagogic își arogase a fi atributul său exclusiv – asistența socială a acestora. Cu alte cuvinte, bătrânii, asistabili au fost obligați, asemenea handicapaiilor, să se implice direct în propria lor protejare – fapt ce trebuie avut în vedere în modelarea de perspectivă a unei politici adecvate de protecție socială a vârstei a treia. Evident ne referim exclusiv la încurajarea și stimularea unor elemente specifice de autoprotecție la nivelul bătrânilor asistabili.

### ***B. Asigurările sociale***

Asigurările sociale au fost organizate după 1948, pe baza următoarelor principii: cuprinderea tuturor salariaților statului în sistemul asigurărilor sociale de stat, înființarea fondului de asigurări sociale din contribuțiile unităților economice, administrative, de alt profil aparținând statului, administrarea acestui fond de către stat, care-și lua obligația de a acoperi eventualele deficite din bugetul general al statului. Se remarcă în acest caz prezența strivitoare a autorităților în desfășurarea unor activități ce aveau drept scop împiedicarea căderii în paupertate a asiguraților.

<sup>35</sup>. HCM nr. 454/1957, art. 8.

În practică, statul nu a avut un aport real la dezvoltarea bazei materiale a asigurărilor sociale întrucât naționalizarea din 11 iunie 1948 îl transformase într-un adevărat patron al economiei naționale, singurul în măsură să impună salariaților condițiile contractuale de desfășurare a protecției. Utilizând cu cinism și iresponsabilitate o nemiloasă subevaluare a forței de muncă, propaganda oficială comunistă a putut prezenta, după 1948, ca mari realizări în domeniul asigurărilor sociale de stat simpla adaptare sau copiere a prescripțiilor conținute de legislația de profil anterioară anului 1948 (Legea de organizare a Ministerului Sănătății din 1936, Legea Asigurărilor Sociale din 1938) ce se bazau în realitate pe resurse și cotizații plătite, de fapt, din veniturile proprii ale asiguraților. Întrucât o exploatare prea exagerată a salariaților putea provoca reacții violente, din când în când, regimul mai acorda unele facilități în domeniul asigurărilor sociale: extinderea dreptului la pensia de urmaș pentru frații și surorile decedatului (1953), instituirea pensiei sociale pentru personale care nu întruneau vechimea minimă pentru pensionare (1956); instituirea pensiei de asigurări sociale pentru țărani cooperatori (1966); înființarea pensiei suplimentare, de la 1 ianuarie 1967. Evoluția economiei a impus în anii '70 unele modificări în regimul pensiilor. Legea 3/1977 a modificat regimul de acordare a pensiilor de asigurări sociale de stat, precum și a celorlalte drepturi de asigurări sociale. Tot în acest an – 1977, alături de țărănimea cooperatistă, țărănimea din zonele necooperativizate este inclusă, pentru prima dată în câmpul pensiilor de asigurări sociale, prin stipulațiile Legii nr.4 și respectiv nr 5 din 1977.

Trebuie, însă evidențiat faptul că, prin sumele ridicole stabilite la câteva zeci de lei, aceste pensii acordate țărânimii, al cărei pământ fusese confiscat de către comuniști, nu reprezentau nici o protecție în fața sărăciei.

Organizarea diferitelor mutualități ale pensionarilor din sistemul asigurărilor sociale de stat (Casele de Ajutor Reciproc ale Pensionarilor) a fost, de asemenea, strict controlată de stat, inițial prin intermediul Decretului nr.204/1951, iar ulterior prin conținutul Legii nr.13/1972. Trebuie subliniat că pentru mulți pensionari cu venituri modeste, Casele de Ajutor Reciproc ale Pensionarilor au reprezentat și reprezintă încă singura soluție pentru materializarea unor proiecte care altfel le-ar depăși bugetul (tratament medical, achiziționarea de combustibil sau de obiecte de uz gospodăresc, înmormântare). Deci între 1948-1989, în multe situații contracararea riscului de cădere în paupertate este exclusiv rezolvată de asigurații înșiși sub controlul statului, dar în absența sprijinului de la stat. Considerăm că astfel de elemente trebuiau luate în considerare în modelarea unei viitoare politici de asigurări sociale.

În afara sistemului asigurărilor sociale de stat s-au mai constituit unele regimuri speciale de asigurări sociale, fiecare dispunând de un buget propriu de venituri și cheltuieli: membrii cooperației meșteșugărești (1958), meșteșugarii cu

atelierele proprii (1969), membrii uniunilor de creație (scriitori, artiști plastici, compozitori), avocații, militarii.

Sub acest aspect se poate concluziona că în perioada 1948 - 1989 s-a izbutit includerea tuturor persoanelor active și a familiilor lor în sistemul asigurărilor sociale.

Unele categorii speciale de pensionari (veterani, invalizi, mutilați de război) beneficiau în afară de pensie de unele drepturi și facilități (gratuitate pe CFR, transportul public local).

Prin Decretul nr.571 din 1956, completat ulterior cu Decretul nr.285 din 1960 s-a instituit alocația pentru copiii salariaților din sectorul de stat, extinsă și la copiii până la 16 ani din mediul rural, prin Decretul nr.410 din 26 decembrie 1985.

Acestor alocații li se adăugau ajutoare plătite mamei cu mai mulți copii și soțiilor de militari în termen, ponderea lor reală în înfruntarea pericolului sărăciei fiind însă cu totul neînsemnată. Ele reprezentau în primul rând o încercare a statului comunist de a stimula natalitatea, politică cu totul nechibzuită în ceea ce privește impactul sărăciei asupra organismului social, în condițiile deteriorării vieții economice din anii '80.

Era evident că alocațiile și ajutoarele pentru mame și copii erau niște simple paliative, ce nu puteau să protejeze de pericolul sărăciei pe beneficiarii lor pe fondul unei neîncetate erodări a veniturilor generale ale populației.

În condițiile colapsului economic din anii '70, '80 nici celelalte prevederi de ordin social – gratuitatea învățământului, gratuitatea serviciilor medicale nu mai funcționau coerent în vederea protejării populației.

Reducerea fondurilor bugetare alocate politicilor sociale (asistența socială, asigurări sociale, sănătate, învățământ, cultură) marginalizarea personalului din aceste sectoare (prin acordarea unor salarii disproporționat de mici în comparație cu alte categorii de salariați), desființarea în anii '60 a învățământului de profil în domeniul social au avut urmări negative în planul activității practice. Instituțiile existente destinate mai ales ocrotirii săracilor și-au putut totuși continua activitatea grație, în primul rând, devotamentului și profesionalismului majorității personalului, care și-a dus mai departe opera de apostolat și în aceste condiții anormale.

Este un punct asupra căruia trebuie, de asemenea, stăruit în a evidenția faptul că, mai ales după 1980, în condițiile prăbușirii economiei naționale și amplificării spectaculoase a pauperizării întregii societăți românești, s-a reușit salvarea instituțiilor și a beneficiarilor acestora, altfel incapabili să se protejeze singuri.

S-a câștigat o experiență ce trebuie valorificată în creionarea viitoarei protecții sociale.

Prin urmare, statul comunist, deși a confiscat în întregime resursele și instituțiile sociale destinate combaterii sărăciei, nu numai că nu și-a onorat

angajamentele asumate dar, ca urmare a catastrofelei administrării, a provocat o creștere reală a contingentului persoanelor sărace. Este evident că nu era posibilă asistarea unui număr permanent în creștere de persoane dependente social-economic cu un volum de resurse aflat într-o continuă diminuare. Deci, putem trece fără griji la capitolul **eșecuri** ale guvernării comuniste în România și politicile sociale destinate neutralizării sărăciei între 1848-1989.

Considerăm, că prin evidențierea, fie și succintă, a impactului exercitat de fenomenul sărăciei asupra evoluției societății românești între 1848 - 1989 se oferă legiuitorului, ce-și propune acum în condițiile atât de complexe și dificile ale perioadei de tranziție, să elaboreze o politică socială coerentă și eficientă, tocmai acele repere fundamentale reprezentate de experiența istorică românească în acest domeniu.

Luându-se în calcul, atât reușitele înregistrate de politicile sociale românești, mai ales între anii 1902-1948, asigurările sociale din mediul urban, instituționalizarea orfanilor și copiilor abandonți – cât și nerealizările – neincluderea populației țărănești în câmpul asigurărilor sociale, capacități mai reduse de instituționalizare a unor categorii de persoane dependente (bătrânii, bolnavii cronici), strategia de perspectivă a viitoarelor politici sociale românești va trebui ca să-și propună, și mai ales să realizeze, satisfacerea dezideratelor legitime, legate de contracararea sărăciei pe baza nivelului real al mijloacelor materiale ce vor putea fi disponibilizate în acest scop.

Pomindu-se de la trista experiență a etatizării instituțiilor de asistență și asigurări sociale - nu mai trebuie, credem, argumentat de ce statul este cel mai prost administrator – se impune resuscitarea tradițiilor românești de implicare a inițiativelor particulare în domeniul politicilor sociale.

Se impune, de asemenea, reancorarea României la performanțele de vârf ale politicilor și reformelor sociale vest-europene – nivel atins în general, anterior lui 1948, după cum ne-am străduit să arătăm, contactele și asistența de specialitate străină primite de țara noastră, după decembrie 1989, fiind utile în acest sens.

Din acest punct de vedere rememorarea experienței istorice legate de evoluția politicilor sociale românești între 1848 - 1989 este ilustrată măcar și pentru motivul binecunoscut că cine-și uită istoria va fi obligat să o retrăiască.