

PERCEȚIA EUROPENIZĂRII ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE:
IMAGINARUL „ADAPTĂRII” LA UN NOU SISTEM

CAMELIA BECIU*

ABSTRACT

THE PERCEPTION OF EUROPEANIZATION IN PUBLIC INSTITUTIONS:
THE IMAGERY OF THE “ADAPTATION” TO A NEW SYSTEM

This study deals with the Europeanization of institutional players after Romania's accession to the European Union. Based on a constructivist model of analysis, the study highlights the perception of European rules in three public institutions whose fields of activity are based on specific European regulations and policies. How are the “internal rules” reconstructed within the profession and the institution and how do these players build a European identity in the public space, by defining certain priorities, by outlining social critiques or “general interest” issues? How exactly do institutions problematize the application of Community regulations in their professional field and in society at large? By adopting the discourse analysis method the study shows that accession did not generate essential changes with respect to institutional construction (new practices, a different institutional “policy”, etc.). The change of status – through the accession to the EU – has not always been followed by the application of strategies on how to use European regulations.

Keywords: Europeanization, rules, institutional practice, public issue, use.

La 1 ianuarie 2007 România devine membră *de facto* a UE. Evenimentul marchează nu doar o schimbare de statut politic al țării, ci și începutul unui proces de *adaptare* la mecanismele comunitare¹. O evaluare curentă în mediile politico-mediatică și în rândul opiniei publice subliniază că *integrarea* nu echivalează *realitatea comunitară*. Schimbarea de statut nu coincide neapărat cu emergența

* Address correspondence to Camelia Beciu: Institutul de Sociologie al Academiei Române Calea 13 Septembrie nr. 13, sector 5, 050711 București, România, e-mail: cami_socio@yahoo.com. Autoarea este profesor univ. la Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA) și cercetător la Institutul de Sociologie al Academiei Române (Laboratorul *Sociologia comunicării și a spațiului public*).

¹ În studiul de față prezentăm concluziile unei cercetări desfășurate în perioada 2007–2008, în cadrul proiectului „*Construcția publică a europenizării. Practici instituționale și adaptarea normelor europene*” (Grant CNCSIS nr. 303/2006–2008).

unor *logici sociale și instituționale*, specifice normelor europene. *Integrarea* este un proces politico-decizional. În schimb, *europenizarea* sistemelor și a diverselor practici este un proces socio-instituțional și cultural, nu întotdeauna predictibil și „măsurabil” în timp și în intensitate.

Studiul de față analizează *europenizarea actorilor instituționali* în perioada post-aderării României la UE pornind de la un studiu de caz. Utilizăm noțiunea de *europenizare* pentru a indica formele prin care actorii instituționali și non-instituționali (mass-media, instituții, organizații, categorii socio-profesionale etc.) își *adaptează* discursul public în funcție de noile sisteme comunitare. Miza cercetării este de a evidenția strategiile de „rezistență”, „negociere” sau „raliere” la diverse valori și reglementări europene, precum și „contradicțiile” care apar în aplicarea reglementărilor europene.

Așadar, cum sunt reconfigurate „normele interne” în cadrul profesiei și al instituției? Și cum își construiesc acești actori *o identitate europeană* în spațiul public, prin definirea unor priorități și a unor probleme „de interes general”? Cum este utilizat „argumentul european” în situații de criză sau pentru promovarea imaginii instituționale? Cum anume *problematizează* acești actori aplicarea reglementărilor comunitare în câmpul lor profesional și în societate?

În prima parte a studiului delimitez mai întâi limitele analitice ale conceptului de europenizare, pe care îl discut apoi într-o perspectivă operațională – cum ar putea fi utilizat acest concept la analiza diverselor câmpuri și scene sociale? Cea de-a doua parte prezintă rezultatele unei cercetări calitative, respectiv, percepția europenizării în sfera unor instituții publice. Pornind de la acest studiu de caz, propun în încheiere câteva ipoteze de interpretare a datelor.

1. EUROPENIZAREA – LIMITE ANALITICE

Europenizarea este un concept dezvoltat inițial în științele politice, teoria relațiilor internaționale și în sfera politicilor comparative (Graziano, Vink, *ibid.*, 2006). Cunoaște, în același timp, mai mult sau mai puțin, un proces de *sloganizare*, fiind utilizat în mod curent la nivelul discursurilor politice, platformelor politice și instituționale sau în discursurile publice și mediatice (ar fi, de altfel, relevant de analizat care sunt interferențele între registrul academic, în care circulă acest concept și cel mediatic-instituțional). *Europenizarea* a devenit de aceea un concept cu o arie de cuprindere largă – o denumire generică pentru transformările politice, economice, instituționale și, nu în ultimul rând, cognitiv-simbolice, prin care trec trec statele care au adoptat reglementările europene și care își reconfigurează astfel sistemele naționale.

De exemplu, europenizarea aduce în atenție *scala schimbării* – coexistența unor transformări, care se petrec la nivel național, transnațional, administrație locală, instituțional, identitar etc.

Același termen indică diversele *forme* în care se petrec schimbările generate de adoptarea cadrului comunitar: de la înlocuirea unor *reglementări* cu altele noi, la coexistența reglementărilor „autohtone” cu cele europene; apar *practici* instituționale și, în general, se formează alte *moduri de întrepătrundere* între practicile oficiale, oficioase și informale; se dezvoltă noi tipuri de *politici* (guvernamentale, instituționale, organizaționale, locale etc.); *universul simbolic* și *imaginările sociale* se rearticulează (treptat, emerg reprezentări despre puterea politică și cea decizională, despre ierarhie, teritoriu, identitate colectivă și națională, diversele forme de mobilitate, conectivitate și asociere, noi moduri de a legitima competiția, cooperarea și dialogul, apar alte concepții asupra conflictului, diferendului și decalajelor ș.a.).

Nu în ultimul rând, literatura consacrată europenizării analizează *efectele* schimbării în contextul european: de la efecte *explicite* (structurale sau *top down*), generate de interacțiunea dintre instituțiile naționale și cele europene, la efectele *indirecte* (cognitive sau *bottom up*), care se conturează mai ales în sfera acțiunii individuale, cotidiene și informale (practici, rutine, stiluri de relaționare, moduri de utilizare și de interpretare a diverselor reglementări etc.). Altfel spus, în primul caz este avut în vedere impactul reglementărilor europene asupra instituțiilor naționale și a indivizilor (dinspre instituții spre „social” și „individual”), în timp ce efectele indirecte vizează *adaptarea* actorilor sociali (indivizi, grupuri, asociații, categorii socio-profesionale etc.) – dinspre „actor” spre „instituție” și „sistem”. Grabber (2002) distinge între așa-numitul „hard transfer” (modul în care UE transferă reglementări și politici spre țările membre) și „soft transfer” (stiluri, moduri de acțiune, valori etc.) Ambele tipuri de efecte evidențiază, desigur, *decalajul* care se creează între preluarea normei europene și „naturalizarea” acesteia, respectiv, între adoptarea unor norme și modul în care actorii (non)instituționali utilizează aceste norme – prin *ajustarea* unor practici, *redefinirea* priorităților, *construcția unor interpretări* sau prin identificarea unor *noi oportunități*.

Pornind de la cele de mai sus, voi puncta în continuare câteva dintre semnificațiile europenizării în sfera științelor sociale și mai ales în teoria politică. Ar trebui remarcat, în acest sens, că în numeroase studii semnificația conceptului de europenizare este propusă ca o temă aparte.

Astfel, Featherstone (2003) prezintă o tipologie a semnificațiilor pe baza articolelor publicate în perioada 1981–2000 și incluse – în funcție de numărul de citări – în *Social Sciences Citation Index*. Potrivit acestei cercetări, conceptul de europenizare este utilizat pentru a desemna următoarele arii tematice:

a. europenizarea ca *proces istoric* (în acest caz, civilizația europeană, iar nu atât normele UE, constituie centrul de interes; este avut în vedere ceea ce Radaelli (2003) numește „exportul” în timp al normelor și „autorității” europene – în sensul larg al cuvântului – dinspre țările avansate economic spre celelalte țări; se susține că identitatea europeană are la bază o „convergență” culturală și economică);

b. difuzarea culturii la nivel transnațional (europenizarea indică în acest caz circulația transnațională a unor valori, practici și simboluri – așadar, modul în care unele practici naționale se generalizează la nivel „european” și se influențează unele pe altele, depășind aria țării de origine; indică, de asemenea, transformarea – în timp – a unor principii și valori comunitare în practici, comportamente și stiluri);

c. adaptarea instituțională (numeroase studii analizează reconfigurarea instituțiilor naționale și a actorilor non-guvernamentali, sub „presiunea” reglementărilor europene – de exemplu, influența noului cadru comunitar asupra „guvernării” interne a universităților, sindicatelor, administrației publice, parlamentului, partidelor etc.; modalitățile în care se redefinește distribuția *puterii* la nivel instituțional, ca urmare a interacțiunii dintre aceste instituții și structurile europene);

d. adaptarea politicilor și a proceselor decizionale (cum influențează instituțiile europene alcătuirea politicilor naționale, a strategiilor naționale și a marilor „agende”?)

Pentru a răspunde la aceste întrebări ar trebui luat în seamă faptul că Uniunea Europeană însăși se construiește ca un actor decizional relativ autonom, care definește „politici” și își fixează o „agendă politică europeană”. Featherstone reamintește în acest sens sintagma folosită de către Allen „brusselizarea UE”: cu alte cuvinte, UE dezvoltă *strategii specifice*, pe de-o parte, în relația Uniunii cu alte structuri și zone geo-politice, și, pe de altă parte, pentru a se poziționa în fața unor procese globale, regionale etc.

Această tipologie reflectă, desigur, un anumit stadiu al cercetărilor în legătură cu fenomenul europenizării: predomină analizele care se interesează de *transformările structurale* (instituții, politici, procese transnaționale etc.), care apar în contextul adoptării cadrului comunitar (de exemplu, analizele interesate de rearticularea politicilor și a diverselor structuri naționale în interacțiunea cu instituțiile europene). Așadar, ce consecințe are participarea statelor membre la un corp decizional *transnațional* asupra politicilor naționale? Cum se europenizează sistemul de sănătate, administrația publică, sau politicile referitoare la piața muncii? Abordând aceste întrebări, se consideră că sistemele naționale sunt cu atât mai *europenizate*, cu cât se comportă mai puțin autonom în raport cu instituțiile europene: „Provocarea ontologică este clarificarea rolului pe care îl are structura și agentivitatea în cadrul procesului de europenizare; identificarea mecanismelor care fac legătura dintre sfera „domestică” și sferile de activitate ale Uniunii Europene” (Featherstone, *ibid.* 2003, p. 13). Favell (2000) subliniază, de asemenea, că „europenizarea implică o politică situată între instituțiile statului-națiune și un cadru supranațional în curs de structurare” (p. 1).

Aplicarea unor *politici europene convergente* (introducerea monedei unice, formarea spațiului Schengen ș.a.), instituționalizarea crescândă a unor valori și principii comunitare și, nu în ultimul rând, inițierea procesului de extindere a Uniunii Europene, toate acestea au contribuit, în sfera cercetării academice, la multiplicarea paradigmelor și a metodelor de analiză. Este adevărat, în același timp, că analizele centrate pe impactul „de sistem” al adoptării normelor europene au pus în evidență o serie de limite.

Astfel, Grabber (*ibid.*, 2002) atrage atenția că schimbările survenite în contextul integrării europene nu sunt întotdeauna rezultatul exclusiv al adoptării unor noi norme de către țările respective – concură diverse cauze, ca atare nu ar fi indicat ca analizele să izoleze variabila „Uniunea Europeană”. Mai mult, subliniază aceeași autoare, *influența Uniunii Europene se exercită prin numeroase rețele și printr-o varietate de actori, fapt pentru care obiectivele sale sunt adesea neclare, iar impactul de ansamblu uneori difuz* (p. 11).

Însă poate aspectul cel mai problematic se referă la modul în care corelăm cei doi termeni, respectiv, *europenizare* și *schimbare* (impact). În ce condiții am admite că o anumită instituție se reconfigurează – deci, se europenizează? Și care sunt criteriile care ar confirma succesul sau insuccesul europenizării? De exemplu, europenizarea presupune neapărat apariția unor practici *distinct* „europene/comunitare”? Aceste întrebări ridică problema de fond a cercetărilor care se ocupă de europenizarea politicilor și a sistemelor. De regulă, astfel de cercetări studiază un „rezultat” al dezvoltării europene (identitatea europeană, spațiul public european, europenizarea unei instituții etc.) și mai puțin varietatea *logicilor sociale*, prin care sunt asimilate și puse în practică reglementările europene (Beciu, 2007). Într-o abordare funcționalistă, se consideră că dezvoltarea europeană ar trebui să genereze structuri și practici „distincte”, în logica transnațională a proiectului european². Între structură și agentivitate (*agency*) (categoriile introduse de către Giddens) se instituie astfel un raport de cauzalitate.

Această abordare este completată, din ce în ce mai mult, de o altă categorie de studii, care discută europenizarea *din perspectiva actorului* (Beciu, 2007). Câteva premise stau la baza acestor cercetări.

În primul rând, se subliniază că efectele integrării sunt adesea *indirecte, neprogramate și difuze*: potrivit lui Featherstone (*ibid.*, 2003) „integrarea are

² Problema practicilor europene distincte este de actualitate și în sfera studiilor media – a se vedea în acest sens o serie de lucrări consacrate spațiului public european. Într-un studiu anterior (Beciu, 2007) subliniam că literatura media (discurs mediatic, organizații media, practici jurnalistice, spațiul public mediatic etc.) folosește termenul de europenizare (a spațiului public, a practicilor jurnalistice) cu sensul de „integrare”: „Multe dintre cercetările de tipul „mass-media și construcția europeană” au un caracter mai degrabă conceptual decât empiric. Iar studiile care au într-adevăr un caracter empiric evidențiază mai degrabă „impactul” reglementărilor europene (de pildă, prin întrebări de tipul *agenda setting*) decât procesele prin care actorii mediatici reconstruiesc „norma” în varii contexte. De exemplu, există tendința de a analiza europenizarea spațiului public folosind analizele de conținut, adică metode utile pentru a identifica nu atât modul în care interacționează actorul mediatic, cât anumite caracteristici – distinct „europene” – ale acestuia. E vorba de studii care „rimează” cu o anumită abordare a europenizării, preluată și ea din literatura politologică: europenizarea este înțeleasă ca o serie de transformări *convergente* la nivelul spațiilor publice din Europa comunitară (...). De regulă, e vorba de studii predominant cantitative, care „măsoară” dimensiunea transnațională (europeană) a spațiului public, pornind de la criterii precum: cât de mult se dezbate temele europene la nivelul spațiului public național? Cât de mult se preocupă diversele media să evidențieze formarea unei agende transnaționale la nivel de grup, mișcări sociale, partide etc.? În ce măsură dezbaterile mediactice din spațiile publice naționale folosesc criterii de relevanță asemănătoare atunci când abordează o temă anume?” (p. 395).

importante efecte asimetrice (Heritier and Knill 2000) și se desfășoară gradual, neregulat și inegal” (p. 12). Rezultă de aici că europenizarea nu trebuie redusă doar la formele sale instituționale, formale și convergente cu programele europene. Contează în egală măsură practicile informale și interne, diversitatea percepțiilor, imaginările sociale (instituțional, mediatic, al moralității, al competiției etc.) și, în general, tot ceea ce trimite la *logica adaptării, a reinventării și a utilizării* normelor.

Se conturează, în acest fel, un alt tip de analiză, centrat pe *construcția socială* a repertoriului european (norme, reglementări, practici, valori, principii, limbaj etc.)³. Aceste analize utilizează concepte specifice sociologiei constructiviste, psihologiei cognitive și sociologiei acțiunii publice. Constructiviștii pun în evidență *practicile de interpretare* a normelor, *negocierea simbolică* a „definițiilor” și a problemelor de „interes general” sau modul în care unele interpretări sau „definiții” *se instituționalizează* și devin *dominante*, penetrând și alte sisteme decât cele inițiale în care au fost consacrate (Christiansen, Jorgensen, Wiener, 2001; Hedetoft, 1998). În această perspectivă, structura și agentivitatea (*agency*) devin constitutive una celeilalte: diversele reglementări europene pot genera „efecte” (de „rezistență”, „conformitate”, „schimbare” etc.), „poziționări” și „practici”, unele așteptate, altele nepreconizate; în același timp, actorii decizionali (europeni, naționali) își pot redefini obiectivele și, în general, strategiile, ca urmare a interacțiunilor lor în diverse sfere publice. Rezultă că actorii sociali (inclusiv decidenții) reconstruiesc normele instituționale și convențiile locale, iar noile concepții și idei care rezultă sunt cele care, în timp, vor duce la apariția unor norme și poate chiar instituții.

Modelul constructivist operează cu o anumită schemă analitică.

Luând ca exemplu europenizarea participării politice a actorilor non-guvernamentali, Salgado și Woll (2004) sintetizează analiza constructivistă astfel:

– mai întâi se identifică (i) „structurile de oportunitate”, care se dezvoltă în contextul aplicării reglementărilor europene și modul în care actorii sociali le identifică și le utilizează;

– se evidențiază apoi în ce măsură participarea actorilor la aceste noi „structuri” și cadre de interacțiune europene influențează asupra rutinei lor profesionale, dar și asupra modului lor de a interpreta „lumea” (anumite norme, practici probleme publice etc.);

– în fine, se pune întrebarea dacă aceste transformări socio-cognitive dau naștere în timp unor practici de interpelare, unor politici sau strategii de „guvernare”.

De aici, delimitarea față de modelul europenizării *prin structură* și folosirea, în schimb, a conceptului de *europenizare cognitivă* sau interactivă. Se recuperează astfel dimensiunea socială și/sau *intersubiectivă* a dezvoltării europene, fără a se exclude însă latura sistemică a acestui proces.

³ Desigur, abordările – constructiviste – nu sunt incompatibile cu analizele funcționaliste, interesate de impactul cadrului comunitar asupra politicilor și instituțiilor naționale; în funcție de ipoteza cercetării și, mai ales, de cadrul metodologic, cele două modele pot fi complementare.

Pe de altă parte, Favell (*ibid.*, 2000) atrage atenția că analizele de acest tip ar trebui să acorde atenție nu doar modului în care actorii *utilizează* oportunitățile europene, ci și felului în care le „monopolizează și le reproduc”, distingându-se astfel de „neinițiați” (așadar, autorul aplică aici *teoria câmpului* a lui Bourdieu). Altfel spus, un aspect al europenizării vizează construcția socială a „standardelor”, a „competențelor” și cunoașterii practice (*savoir faire*). Este și o competiție pentru acumularea unor *resurse simbolice* (participarea la rețele de sociabilitate și vizibilitate publică, ocuparea unor funcții etc.), pe baza cărora actorii concură pentru ocuparea unor poziții statutare într-un câmp de putere: „pe scurt, e vorba de a analiza cine participă la «câmpul politic european», cine sunt câștigătorii” (Favell, *ibid.*, 2000).

În studiul de față adoptăm premisa potrivit căreia emergența unor forme europene „distincte” rezultă dintr-un proces de redefinire a practicilor existente, în primul rând (i) a celor care nu au neapărat o legătură directă cu tematica europeană, dar și (ii) a celor care vizează retorica și practicile instituțiilor și oficialilor europeni. Altfel spus, e vorba de a identifica *desprinderea* instituțiilor și actorilor de limbajul statutar al UE – prin *adaptarea* resurselor și utilizarea repertoriului european *în situație* (terminologia oficială, reglementările, diverse tipuri de oportunități instituționale etc.).

2. EUROPENIZAREA SFEREI INSTITUȚIONALE – CADRE ANALITICE

2.1. SCHIMBAREA ÎN INSTITUȚII

Analiza europenizării organizațiilor și instituțiilor a devenit o temă de cercetare curentă, ca parte a unui domeniu de interes mai larg, care se referă la *europenizarea actorilor (non)guvernamentali* (Cowles, J. Caporaso and T. Risse, 2001; Jacquot, Woll, 2004; Statham, 2007; Knill and Lehmkuhl, 1999; Dacheux, 2003). Analizele de acest tip pornesc, așadar, de la ideea că europenizarea este un proces interactiv, depinzând în egală măsură (i) de modul în care actorii naționali se raportează la normele europene și la politicile europene, precum și (ii) de interacțiunea dintre acești actori și instituțiile europene. Se subliniază astfel necesitatea de a lua în considerare *diversitatea actorilor* care pot influența prin acțiunea lor europenizarea unor sfere sociale și instituționale – actori cu identități specifice, cu un anumit statut și care ocupă poziții diferite într-o ierarhie a puterii decizionale. La acest punct consider că distincția *bottom-up* vs *top-down* ar trebui aplicată nu doar în ceea ce privește relația dintre actorii europeni și actorii naționali; merită totodată analizat în ce măsură utilizarea normelor europene reconfigurează câmpul relațiilor dintre instituții în țările respective. De exemplu, acțiunile „europene” ale organizațiilor non-guvernamentale influențează politicile și, în general, practica instituțională a unor structuri guvernamentale? Definirea

unor „politici” europene de către instituții este doar o problemă de relaționare ierarhică (presiunea vine „de sus”) sau instituțiile însele încep să dezvolte „oportunități europene”?

Din punct de vedere analitic, problema europeanizării instituțiilor și organizațiilor se încadrează într-o discuție mai largă, privind, pe de-o parte, relația dintre *instituții și schimbare* și, pe de altă parte, relația dintre *instituții și procesul integrării*. Concură, așadar, teorii privind *schimbarea instituțională* cu *teorii ale integrării*.

Potrivit *neoinstituționalismului* (teorie reprezentată de către James March și Johan Olsen), instituțiile influențează acțiunea și alegerile pe care le fac actorii sociali. Se consideră că, pentru înțelegerea fenomenului instituțional, trebuie avute în vedere nu doar constrângerile birocratice (diversele reguli formale), ci și practicile, valorile, regulile informale, care generează un *ethos instituțional*. În felul acesta, instituțiile au efecte structurante, în ceea ce privește percepțiile, cadrele de interpretare și acțiune ale actorilor sociali. Aceștia folosesc limbajul și normele instituționale pentru a identifica *noi oportunități de acțiune* (un aspect evident mai ales atunci când actorii se confruntă cu situații dezavantajoase sau de marginalizare). Schimbarea este explicată, așadar, prin modul în care instituțiile „ca actori” reacționează „sub presiunea” unor noi cadre normative, în tentativa de a-și recalibra resursele. *Instituția* este de aceea abordată ca un *corp decizional* (management, lideri etc.), care acționează în limitele unor structuri normative mai largi.

Constructivismul social, mai ales în varianta teoriilor cognitive și cele ale uzajului social, susține, în esență, că schimbarea instituțională este mediată de acțiunile individuale (inclusiv un anumit imaginar asupra organizației), precum și de varietatea formelor în care se petrec interacțiunile în cadrul organizației; există însă o legătură între aceste (inter)acțiuni și modul în care actorii *interpretează* normele în organizații, practicile și, în general, diversele presiuni. În timp, unele dintre semnificațiile pe care actorii le conferă normelor pot da naștere unor practici, care, la rândul lor, pot genera alte norme organizaționale. Europeanizarea devine astfel o problemă de *uzaj* (*ibid.*, Salgado; Woll, 2004) a cadrelor comunitare, respectiv, de transformare a resurselor și „constrângerilor” existente în noi *practici* (organizaționale, instituționale, ideologice etc.)⁴.

2.2 ARIA EMPIRICĂ: ELEMENTE DE METODOLOGIE ȘI CORPUS

Prezentăm în continuare rezultatele unei cercetări privind europeanizarea instituțiilor în România, în contextul în care negocierile de aderare au durat aproape zece ani, aderarea la Uniunea Europeană fiind realizată la 1 ianuarie 2007. Cercetarea a fost concepută sub forma unui studiu de caz aplicat la trei instituții

⁴ Referitor la Salgado și Woll (*ibid.* 2004) precizează: „Într-adevăr, acest model (europeanizarea interactivă) ne permite să combinăm noțiunea «structură de oportunitate» cu noțiunea de «uzaj» aplicată la nivelul actorilor nonetatiști”.

publice: *Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului*⁵, *Garda Națională de Mediu*⁶ și *Serviciul de Probațiune de pe lângă Tribunalul București* (interviurile au cuprins, de asemenea, salariați de la Ministerul Culturii, Institutul Cultural Român și Ministerul Sănătății). Toate sunt instituții ale căror domenii de activitate au la bază reglementări și politici europene specifice. Aceste instituții interacționează în mod curent cu actorii europeni, aplică repertoriul european (terminologii, reglementări, programe specifice etc.), ca atare, ele pot identifica, aparent mai ușor, noi „structuri de oportunitate”.

Altfel spus, cum se europenizează instituțiile care pun în practică – în mod programatic – la nivel național o concepție europeană? Rămân cantonate aceste instituții în sfera discursului oficial, limitându-se la preluarea documentelor europene ca argument de autoritate sau dezvoltă *strategii de poziționare* față de actorii europeni, dar și față de actorii locali?

Unii autori (Perpelea, 2008) subliniază în acest sens că europenizarea actorilor instituționali presupune un proces de *relegitimare* prin „adoptarea unor strategii noi pentru a face față presiunilor de izomorfie cu organizații și instituții similare din celelalte țări UE sau cu «normele și directivele europene» și prin orientarea spre reușită – generată prin exercițiul unei competențe cultural-cognitive care identifică noi oportunități în cadrul mai larg al „remodelării concurențiale a economiei și culturii europene”⁷.

De regulă, procesul de adoptare a unui nou cadru de reglementări (de exemplu, perioada negocierilor de aderare la UE) favorizează discursuri și *acțiuni de conformitate* – la nivel național, local, instituțional etc. O primă *ipoteză* a acestui studiu este că schimbarea statutului juridic (integrarea *de facto* a României în structurile comunitare) poate contribui la dezvoltarea unor practici de interpretare și utilizare a noilor reglementări de către actorii instituționali. Cea de-a

⁵ Din perspectiva istoriei instituționale, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului (ANPC) cunoaște următoarele etape: **a.** prin Ordonanța nr. 18/1992 ia naștere Oficiul pentru Protecția Consumatorilor, care are ca obiectiv „realizarea strategiei politicii și obiectivelor guvernamentale în domeniul protecției vieții, sănătății și securității consumatorilor, precum și al intereselor legitime ale acestora” (cf. http://www.anpcnet.ro/ro/?page_id=6); **b.** După adoptarea Hotărârii de Guvern nr. 482/1992, activitatea Oficiului va include și „sprijinirea asociațiilor pentru protecția consumatorilor și participarea împreună cu acestea la informarea și educarea consumatorilor”; **c.** în fine, prin Ordonanța de urgență a Guvernului 2/2001, se reglementează înființarea Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, aflată în subordinea Guvernului (*ibid.*, http://www.anpcnet.ro/ro/?page_id=6).

⁶ Garda Națională de Mediu s-a înființat prin Hotărârea de Guvern 297/2003, cunoscând după aceea o serie de modificări de ordin legislativ. Prin Legea nr. 198/2005 Garda Națională de Mediu „este denumită în continuare GNM este instituție publică de inspecție și control, cu statut specific și funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, aflată în subordinea Autorității Publice Centrale pentru Protecția Mediului” (cf. http://www.gnm.ro/staticdocs/hg_project.pdf).

⁷ Raport de cercetare Construcția publică a europenizării. Practici instituționale și adaptarea normelor europene (Grant CNCISIS nr. 303), Institutul de Sociologie, 2007.

doua ipoteză susține că explicațiile actorilor instituționali, explicații de regulă normative, specifice retoricii europene, pot fi dublate de un al doilea discurs, de asemenea normativ, referitor la schimbările sociale pe care le implică aderarea – „ceea ce ar trebui să aducă/să însemne schimbarea”... În fine, *know-how*-ul acumulat în materie de aplicare a normelor europene ar putea genera un discurs „pozitivist” despre europenizare – un discurs construit în termeni „tehnic”, pe baza vocabularului european. În schimb, actorii care nu se confruntă zi de zi cu instrumentarul european sunt orientați să dezvolte un discurs mai degrabă „culturalist”, bazat pe mentalități și pe o „gramatică naturală”.

În studiul de față analizez percepția actorilor, referitoare la aplicarea reglementărilor europene, în condițiile în care acești actori sunt deja familiarizați cu instrumentarul european și participă totodată la diverse cadre de interacțiune europene. Optând pentru un model constructivist de analiză, am considerat că percepția, pe care actorii instituționali și-o formează la un moment dat asupra reglementărilor europene, face parte din procesul de europenizare prin care trec instituțiile.

În acest sens, au fost reținute aspecte specifice, precum:

- *utilizarea* ideii de „normă europeană”: ce *semnificații* îi sunt conferite?
- cum reconstruiesc acești actori „normele interne” în cadrul profesiei/organizației?
- cum definesc strategic „reușita” lor și a instituției în contextul acțiunii europene?
- ce *probleme de interes general* (la nivel de organizație, în societate) sunt evidențiate?

Metodologia utilizată a fost predominant calitativă – interviuri semidirective și *focus-group*-uri cu lideri instituționali și experți ocupând diverse poziții în ierarhie⁸. Am încercat astfel să identific *opinia de tip expert*, pornind de la premisa

⁸ În perioada martie–iunie 2007 și mai–iunie 2008, au fost realizate douăzeci de interviuri semi-directive în cele trei instituții menționate (Garda Națională de Mediu, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului și Serviciul de Probațiune de pe lângă Tribunalul București); de asemenea, au fost desfășurate patru *focus-group*-uri, în cadrul Departamentului de Probațiune. Interviurile au fost derulate mai ales cu liderii din instituțiile respective (directori), în timp ce la *focus-group*-uri au participat predominant experți, cu observația că unii dintre ei dețineau și poziții în ierarhie; acest lucru a fost posibil, dat fiind istoria instituțională recentă a Departamentului de Probațiune (instituție relativ recent înființată, media de vârstă tânără, orientare tehnocratică a personalului etc.). Dintre întrebările/temele de discuție incluse în instrumentele de lucru menționez: *Ați putea spune că ați resimțit pînă în acest moment „presiunea europeană”? Odată introduse primele reglementări/schimbări „europene”, ce lucruri suscită critici sau rezerve în mediul dv. instituțional și profesional? Legat de ce aspect al activității dv. instituționale considerați că au apărut deja schimbări europene? În general, cum credeți că sunt percepute reglementările europene de către români? Ce credeți că va îngreuna adaptarea la normele europene? „în societate”? în institutia dv.? în domeniul profesional? După dv., în următorii 2–3 ani, ce se va schimba la funcționarii români? Care sunt, în opinia dv, cele mai eficiente căi pentru ca „vocea” cetățenilor să fie auzită de persoanele politice implicate în luarea deciziilor publice? În acest studiu prezentăm o parte din datele obținute – cele care vizează aspecte precum adaptarea instituțională la noul context european (dificultăți, reușite, inițiative etc.), implicațiile imediate ale adoptării cadrului normativ european, în*

că acești actori sunt deja familiarizați cu „optica europeană” și implicați totodată în programe europene. Desigur, am ținut seama de unele riscuri: în primul rând, orice interviu cu un actor decizional se poate solda cu o doză deloc neglijabilă de răspunsuri „gata formate” sau bune „pentru public”; de asemenea, funcționarii din instituții pot avea unele reticențe în a-și exprima opiniile, astfel că și aici poate apărea până la urmă efectul de răspuns „pregătit”. Am încercat să prevenim aceste efecte prin întrebări „deliberative”, care îi orientează pe respondenți să se poziționeze atât ca „actori instituționali” (membri ai unei structuri anume), cât și ca „observatori-cetățeni” ai „europenizării”, respectiv, ai diferitelor fenomene, pe care le suscită aplicarea reglementărilor europene. Din acest punct de vedere, actorii au acționat atât *in-group* cât și *out-group*, fapt care le-a putut permite să evalueze, pe cât posibil, „natural” temele în discuție. De aceea, în *analiza discursivă* a interviurilor și a *focus-group*-urilor m-a interesat să identific elemente relevante pentru modul în care actorii *utilizează* cadrele europene, *poziționându-se* față de acestea (*uzajul socio-cognitiv*); care sunt interpretările care mediază trecerea de la „preluarea” normelor europene la aplicarea și integrarea lor într-un *ethos* organizațional și/sau profesional?

Cu alte cuvinte, miza este ca distincția dintre „integrare” și „europenizare” să fie abordată de actorii înșiși. Astfel, în interviurile respective, o atenție specială a fost acordată unor strategii de discurs, care indică „definirea” unei probleme. Dintre acestea am reținut: generalizarea, recurgerea la stereotipuri, enunțurile identitare, unele forme de interpelare sau întrebările retorice, precum și o anumită orientare tematică a discursului în funcție de enunțurile cărora actorul le conferă o importanță aparte.

Pe de altă parte, datele obținute pe baza analizei unor „interacțiuni discursive” nu sunt suficiente pentru a explica europenizarea actorilor instituționali. Analiza necesită, de asemenea, o serie de date privind politicile instituției – poziționarea instituției în relația cu partenerii naționali și europeni, practicile de consolidare a capacității instituționale (de exemplu, identificarea unor noi rețele de parteneriat) sau de construcție a unei imagini europene în spațiul public⁹.

Construcția de către actorii instituționali a ideii de normă și sferă de acțiune europeană este însă relevantă pentru felul în care se dezvoltă, treptat, „în situație”, o *competență critică* a actorilor; indică un *imaginar instituțional* referitor la sistemul european și, implicit, la anumite practici și concepții despre rutina, programele și imaginea publică a instituției.

ceea ce privește rutina instituțională, percepția aderării la UE ca *problemă publică*, de interes general, percepția românilor referitoare la implicațiile aderării ș.a.

⁹ Pentru o analiză detaliată a istoriei instituționale a Serviciului de Probațiune, a se vedea studiul publicat în numărul de față al „Revistei române de sociologie”: Ecaterina Balica, *Instituționalizarea probațiunii în România: practici și strategii situaționale în contextul (post)aderării la Uniunea Europeană*.

3. REZULTATELE CERCETĂRII

3.1 „ȘI ACUM, CE URMEAZĂ”? ADERAREA LA UE CA PROBLEMĂ DE INTERES GENERAL

Pentru cei mai mulți dintre actorii instituționali cu care am discutat (cu și fără rol decizional), tema (post)aderării nu ar face parte, pentru moment, dintre preocupările curente ale românilor¹⁰. E adevărat, „majoritatea se bucură, chiar dacă dă bine să fii eurosceptic”. În opinia lor, românii sunt satisfăcuți de faptul că procesul aderării s-a finalizat din punct de vedere juridic, dar sunt reticenți în ceea ce privește viitorul lor în noul „sistem”. Principala cauză o constituie lipsa de informare, cauzată, în primul rând, de modul în care mass-media abordează fenomenul european. În acest sens, actorii disting între o minoritate informată și o majoritate care nu ar avea nicio legătură cu informația și dinamica evenimentelor europene. Dincolo de stereotipul „românului neinformați”, se remarcă tendința de a reduce percepția evenimentelor europene de către „români” la existența unei cunoașteri sau a unei *competențe exclusiviste*, care, din varii motive, nu este accesibilă tuturor. Altfel spus, actorii *constată* un fenomen de societate („românul nu e informat”), îl semnalează, dar nu se regăsesc în acest fenomen¹¹. Sesizăm o abordare de tip „expertul naiv” (realitatea nu poate fi înțeleasă fără niște competențe speciale).

Acest tip de argumentare este confirmat mai departe de invocarea *mentalității* ca principala cauză care ar putea îngreuna adaptarea societății la contextul european. Pentru unii dintre intervievați ține de mentalitate faptul că românii sunt obișnuiți să nu aplice reglementările potrivit standardelor (și, desigur, acest lucru ar putea să influențeze asupra europenizării structurilor). Un alt punct de vedere, care s-a conturat pe parcursul discuțiilor, susține că românii sunt de fapt dintotdeauna conformiști în raport cu normele, acceptând „orice”.

În general, participanții disting între o europenizare „de fațadă” și una „autentică”; merită însă subliniat faptul că ei folosesc această distincție de fiecare dată când se referă la funcționarea instituțiilor.

Singurul element concret, pe care participanții îl consideră relevant pentru impactul integrării europene asupra societății și vieții cotidiene, este eliminarea vizelor de călătorie în Europa. Unii dintre ei au mai făcut referiri tangențiale la evenimente apărute imediat după 1 ianuarie 2007, precum cazul unor produse autohtone, care nu vor mai putea fi desfăcute pe piață, pentru că nu ar respecta

¹⁰ Dată fiind dinamica percepției publice referitoare la fenomenul postaderării, opiniile și punctele de vedere prezentate în acest studiu trebuie raportate la momentul în care a fost realizată cercetarea (2007–2008).

¹¹ Potrivit lui Perpelea (2007), o formă specială a acestui fenomen este *ignoranța pluralistă*: membrii unui grup resping la nivel latent normele de grup, dar consideră că toți ceilalți le acceptă. Aparența devine realitate: există o aderență de fațadă la normele publice, însă fără o aderare în plan intim.

normele de comercializare europene, interzicerea transhumanței sau a fumatului în locurile publice etc. Aceste evenimente au fost menționate mai degrabă ca *fapte diverse*. Altminteri, opiniile sunt convergente, în sensul că nu se poate încă vorbi de o realitate europeană.

Pentru cei care nu ocupă o poziție în ierarhie, principalul avantaj al aderării se referă la faptul că instituțiile românești vor trebui „totuși” să se conformeze unor norme, fapt benefic pentru cetățean, care, în felul acesta, nu ar mai avea sentimentul că se află la bunul plac al unor funcționari („parcă nu mai e voie să fentezi regulile ca până acum”); mai mult, în opinia repondenților, românii pot apela acum la instituțiile juridice comunitare, atunci când consideră că justiția autohtonă nu funcționează. În fine, tot la capitolul „avantaje”, integrarea ar fi consolidat un proces considerat pozitiv, referitor la o așa-numită „decuplare” între politic și opinia publică, aceasta din urmă tot mai puțin preocupată de acțiunile clasei politice.

În schimb, pentru decidenți, principalul avantaj adus de integrare îl reprezintă accesul la fondurile structurale.

În mod simptomatic, atât liderii cât și experții au tendința de a problematiza aderarea, mai mult din perspectiva mentalității românilor și a unor opinii colective. Ei sunt conștienți de problemele pe care le ridică integrarea *de facto* în structurile europene, dar aceste probleme par să țină mai mult de „societate”, iar nu de specificul instituțiilor.

„Prima temere, pe care am avut-o și pe care o am și acum, este să nu se confunde aderarea cu integrarea... Deci, aderarea a fost sigură, 1 ianuarie 2007, aderarea este bătută în cuie, integrarea este altceva... Chiar am avut discuții cu colegii, care au considerat că nici nu mai este nevoie să ne mai numim direcție de integrare, ci direcție de afaceri europene, dând senzația că nu mai avem prin ce să ne mai integrăm...” (lider organizațional).

Procesul aderării nu este problematizat din perspectiva câmpului profesional și/sau instituțional. De regulă, liderii asociază integrarea cu *conformitatea* la un cadru legislativ și instituțional. Un exemplu: pe parcursul transpunerii legislației naționale în legislația comunitară, au apărut critici, generate de introducerea unor termeni europeni, care – în opinia unora – nu ar fi făcut decât să consolideze birocrăția. Este cazul termenului „rezonabil”, folosit în unele articole normative. Introducerea termenului „rezonabil” ar aduce mai mult „realism” în respectarea termenelor, ca atare, criticile nu sunt justificate. În schimb, oponentii consideră că, introducând acest termen, cetățeanul ar pierde orice posibilitate de a controla „autoritățile”, altfel spus, s-ar crea un bun paravan pentru justificarea amânărilor.

„Această problemă a apărut, de exemplu, la rezolvarea cerințelor consumatorilor într-un termen *rezonabil*... de către operatorul economic. Când am vorbit de acest termen, parcă au luat foc toți, asociațiile de consumatori au sărit, că ce e aia, să spunem clar în cât timp, operatorii economici, cum domne’, ce e aia *rezonabil*,

pentru unii *rezonabil* însemna trei zile, pentru alții o lună... Și, de la stânga până la dreapta, am rămas neștiind cum să împac și capra și varza, gândindu-mă totuși că trimitem niște oameni cu care noi acționăm și nu putem să acceptăm orice... Acum vedem ce înseamnă o opinie pe care trebuie să o acceptăm... facem parte din Europa, de ce mai intrăm?" (decident).

Liderii folosesc, așadar, argumentul european pentru a justifica aspirația spre un tip de modernizare și pentru a respinge criticile din interiorul organizației (*cum să ne integrăm în structurile europene dacă respingem noul?*). Ce se întâmplă însă când criticile respective sunt legitime?

Percepția aderării mai mult din perspectiva convergenței cu sistemele și practicile europene explică parțial și modul în care instituțiile își construiesc o identitate europeană în spațiul public: prin comunicate, conferințe de presă și realizarea paginii electronice a instituției. *Imaginea procedurală* în spațiul public primează. Evenimentele mediatice declanșate de instituții sunt mai puțin frecvente. De altfel, practicile de mediatizare a acestor instituții în presa scrisă confirmă acest fenomen (ar trebuie amintit, în acest sens, că, dintre cele trei instituții luate în considerare, numai Garda de Mediu și Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului fac obiectul unei mediatizări relativ intense; probațiunea nu constituie încă o temă de agendă mediatică și în general domeniul probațiunii este puțin cunoscut în rândul opiniei publice)¹². Se conturează tendința de a mediatiza sfera administrației publice prin prisma unor lideri – „personaje” (disfuncționalități și anomalii „fără sistem”). Protecția consumatorului se profilează ca o temă emergentă, privind obiceiurile de cumpărare ale românilor și calitatea unor produse de pe piață – în contextul aderării la UR și al adoptării unor noi reglementări. Tema protecției consumatorului este discutată mai mult din perspectiva ethosului cotidian, într-un registru mai degrabă *civic-didactic*. *Instituțiile* corespunzătoare nu beneficiază, așadar, de o acoperire mediatică intensă.

Această situație diferă în cazul temelor privind protecția mediului. Tendința este de a problematiza din perspectiva politicilor, a instituțiilor naționale, a personajelor publice, a colectivității și, nu în ultimul rând, considerând reglementările comunitare. Într-o perioadă scurtă, câteva luni de la aderare, protecția mediului devine *agendă mediatică permanentă*. Pe de altă parte, protecția consumatorului este abordată de presă mai mult sub forma unor „cazuri”, „dosare-dezvăluiri” și „alerte” punctuale, e adevărat, uneori parte a unor campanii de presă destinate cetățeanului. Mass-media nu a inițiat însă o dezbatere publică incluzând actori instituționali, lideri politici, ONG-uri etc. În consecință, acest tip de mediatizare a generat un efect discursiv specific: se *alertează* și se *dezvăluie* fără destinatarii decizionali.

¹² Monitorizarea presei s-a desfășurat în perioada martie–septembrie 2007 și ianuarie–septembrie 2008. Corpusul a inclus patru cotidiane naționale: „Cotidianul”, „Jurnalul național”, „Evenimentul zilei” și „Adevărul”.

3.2 PRESIUNEA EUROPEANĂ ÎN INSTITUȚII: ACȚIUNEA „ÎNTRE” SISTEME

Implicațiile aderării efective la UE sunt resimțite în instituții indirect. Majoritatea experților care nu fac parte din ierarhie consideră că, până în prezent, nu există elemente care să marcheze intrarea „concretă” într-un context european; pentru mulți dintre ei, „lucrurile merg la fel ca înainte” și nu pot fi menționate evoluții semnificative la nivelul instituțiilor în care lucrează.

O altă tendință relativ frecventă constă în multiplicarea activităților curente din instituții. Unii experți au subliniat faptul că, după 1 ianuarie 2007, rutina profesională a devenit din ce în ce mai încărcată, ei fiind nevoiți să opereze cu două sisteme paralele – cel românesc și cel comunitar – ceea ce duce la o birocratizare excesivă.

„În instituțiile românești coexistă două tipuri de *hârtii*: pe de-o parte, formulare și alte documente tipizate conforme cu legislația românească și, pe de altă parte, formularistică europeană”.

Pe de altă parte, potrivit celor intervievați, în rutina instituției se manifestă acum o preocupare mai atentă pentru integrarea în rețele de parteneriat european. Totodată, poate fi sesizată o evidentă schimbare în ceea ce privește percepția partenerilor români de către omologii lor europeni. Astfel, unii repondenți au subliniat că, imediat după 1 ianuarie 2007, au putut verifica în practică noul statut, relația instituțională cu partenerii europeni devenind mai puțin birocratică și derulându-se „de la egal la egal”. S-a instituit, de asemenea, o presiune – pozitivă – a derulării de proiecte pentru accesarea la fonduri europene, lucru stimulat în ceea ce privește motivația salarială, dar implicând, în același timp, o birocratie considerată mult mai greoaie decât cea de până acum, și așa constrângătoare.

În fine, în unele instituții, repondenții se confruntă cu cerințe noi, dar pe un fond de confuzie și incertitudine, dat fiind că nu există proceduri instituite. Angajații trebuie „să descopere” *in situație* ceea ce ar trebui făcut.

La întrebarea: ce anume va îngreuna adaptarea la reglementările europene în organizații și instituții? repondenții s-au referit la o serie de cauze, dintre care am reținut, în ordinea frecvenței: inerția unora dintre angajați, „care nu mai știu de ce sunt acolo”, în condițiile în care „lucrurile se vor schimba mult, vor trebui să învețe, iar unii nu vor să învețe”; incompetența – activități care cer un contact direct cu partenerii europeni sunt derulate de persoane care nu au pregătirea necesară (nu cunosc limbi străine, nu au studii de profil) și nu sunt familiarizați cu un model de relaționare european. Ca tendință, repondenții au remarcat lipsa personalului profesionist, capabil să aplice reglementările europene („avem legislația UE adoptată, dar nu se poate aplica”; „există niște norme ca parte a UE, nu le mai putem suci, sunt însușite, dar ele trebuie și aplicate, depinde de noi”); lipsa resurselor financiare și a infrastructurii pentru implementarea noilor reglementări și, în general, pentru acțiunea instituțională în context comunitar

(„s-au preluat normele, dar acum se constată că nu sunt bani pentru aplicarea lor conform standardelor europene”).

Pentru decidenți, „adaptarea” este îngreunată de faptul că dese schimbări din instituții împiedică inițierea unor strategii coerente pe termen lung.

„Ceea ce ne doare pe noi, bugetarii, este instabilitatea în mediul public, cu o reflectare directă asupra instituțiilor bugetare. Noi suntem un mecanism, în clipa în care acest mecanism este bulversat de schimbări la nivelul conducerii, asta dăunează bunei conduceri... Și, pentru că fiecare șef înseamnă o altă mentalitate, un alt mod de a gândi, este nevoie de timp pentru ca tu să-l cunoști pe el, ca el să te cunoască pe tine, ca profesionist, nu ca persoană, deși și ca persoană, pentru că vorbim de persoane, indiferent cum ar fi o instituție, o instituție înseamnă oameni...” (lider)

Elaborarea pripită a unor articole normative, sub presiunea respectării calendarului integrării, nu a contribuit, în opinia decidenților, la funcționarea instituțiilor într-un tipar european. De asemenea, transpunerea legislației nu a fost dezbătută decât la vârful ierarhiilor, fapt resimțit mai ales de către liderii care se consideră mai apropiați de așa-numita „zonă concretă” a domeniului lor de activitate.

„A fost și un mic dezavantaj că a trebuit să acumulăm mult în timp scurt și poate nu întotdeauna cu legile cele mai bune ... din viteza asta și din obligația de a acumula, de a asimila, poate ar fi trebuit mai mult dezbătute aceste legi... legile noastre poate nu au avut foarte mare impact, dar au fost multe alte legi, în alte domenii, în care, dacă s-ar fi ascultat și punctul de vedere al operatorului economic, poate ar fi ieșit mai bine...” (lider organizațional)

„Au fost foarte multe și toate instituțiile au trebuit să asimileze într-un timp foarte scurt, să asimileze niște legi... ca un găscan din acela pe care îl îndopi într-un timp foarte scurt... Că nu s-au făcut în timp mai îndelungat și mai așteptat... asta ține de politica europeană... Că, de fapt, problemele, unele sunt de competența noastră, altele ne depășesc competențele...” (lider organizațional)

În fine, decidenții se declară nemulțumiți de dese schimbări în ceea ce privește statutul funcționarului public, precum și de criteriile aleatorii de evaluare; în opinia lor, instabilitatea instituțională ar duce la o lipsă de motivație din partea funcționarilor publici.

„Tot timpul se schimbă legile funcționarului public.... Când îți trebuie nu știi câți ani vechime ca să ocupi o poziție, când nu-ți mai trebuie; când îți trebuie o poziție ca să ocupi o funcție de conducere, când nu-ți mai trebuie... Deci apar disparități, constăți că, de exemplu, unul a prins o lege favorabilă, care-i permite să ajungă la un nivel superior în termen foarte scurt, la fel ca altul care a muncit douăzeci și ceva de ani ca să ajungă la poziția aia...” (lider)

„Acum funcționarii publici au ajuns să nu mai fie, unii dintre ei, foarte preocupați de ceea ce au de făcut, ci foarte preocupați de ceea ce se întâmplă cu soarta lor...”

Se unesc listele, se refac listele, se desfac agenții, se refac agenții, tot timpul e într-o permanentă mișcare... Și plus de asta, fiecare conducător care vine vrea să facă o cotitură... te întorci, tot făcând la cotituri..."

În funcție de poziția statutară, actorii instituționali identifică diferit acțiunea „între sisteme”: pentru unii, problema este dată de coexistența a două tipuri de birocrații în cadrul aceleiași instituții; pentru alții, dificultățile sunt generate de instabilitatea pozițiilor decizionale în instituțiile partenere și ierarhice.

3.3 UN CONCEPT INSTITUȚIONAL EUROPEAN: SERVICIUL DE PROBAȚIUNE. STUDIU DE CAZ

Serviciul de Probațiune a fost dezvoltat mai întâi sub forma unui proiect pilot de expertiză, dezvoltat de Penitenciarul de Maximă Siguranță din Arad în 1996, proiect extins ulterior în alte 9 orașe din țară. Din anul 2000, se organizează, la nivelul Ministerului Justiției, Direcția de Probațiune, care va avea în subordine 41 de servicii de probațiune la nivel național. Direcția a fost integrată în cadrul Ministerului Justiției, pe baza unor principii cerute de Uniunea Europeană în vederea aderării (a fost „un trebuie” al „aderării”).

Instituția are ca scop reintegrarea infractorilor, în sensul că aceștia primesc o alternativă la detenție, putând lucra în libertate. În opinia celor care lucrează în acest departament, organizația trece la ora actuală prin următoarea contradicție: serviciul de probațiune a pornit inițial de la principii și scopuri clare, dar, în timp, aceste scopuri au fost redefinite prin luarea unor decizii care îngreunează activitatea. Altfel spus, o instituție concepută inițial în tipare europene s-a transformat într-o structură care răspunde din ce în ce mai greu profilului său: iar aceasta nu din motive de incompetență sau apatie profesională, ci pentru că se amestecă incoerent valori europene cu practici și rutine autohtone.

3.4. LEGITIMITATEA INSTITUȚIEI: DE UNDE S-A ÎNCEPUT

Departamentul de probațiune și-a construit legitimitatea instituțională prin adoptarea unor principii europene. Potrivit experților din această instituție, nu a fost vorba de o adoptare formală a unei cerințe europene, ci de o instituție care se deosebea de celelalte printr-o structură flexibilă („Nu era atât de birocratică pe cât e munca în minister, pentru că era ceva nou, se lucrează cu alte principii”), prin media de vârstă foarte tânără a angajaților și prin practici mai puțin birocratice („Ne-am format liberi, în ideea că nu-ți face nimeni nimic”, „n-avem mentalitatea ăloră din minister”)¹³. Departamentul a dobândit în timp credibilitate în relația cu partenerii („Ne-am străduit să câpătăm încrederea partenerilor”), mai ales în

¹³ Pe parcursul convorbirilor am constatat că relațiile statutare la nivel de departament nu sunt atât de pregnante, fapt pentru care am considerat că *focus-group*-urile pot să includă experți ocupând poziții diferite în ierarhie.

condițiile în care resursele nu erau suficiente („Nu-mi vine să cred ce puteți voi să faceți în astfel de condiții”, ar fi declarat un expert străin aflat în vizită la departament). În general, contactul cu experții europeni este perceput ca fiind extrem de important pentru evoluția profesională a echipei departamentului („au venit experți, care ne-au dat posibilitatea să exersăm niște abilități”). Așadar, pentru această categorie profesională, principiile și reglementările europene semnifică în primul rând ideea de „nou”, prin comparație cu structurile instituționale rigide. Pe parcursul convorbirilor, conținutul propriu-zis comunitar al reglementărilor și, în general, al domeniului de activitate nu a fost evidențiat decât tangențial. În schimb, desfășurarea activității într-o structură „nou înființată” a fost percepută ca o „structură de oportunitate”, capabilă să funcționeze după o altă logică instituțională, mai „modernă” și mai „flexibilă” decât cea consacrată în sfera autohtonă. Implicit, o structură „nouă” constituia și un mecanism de integrare efectivă în spațiul european.

3.5. DE LA O INSTITUȚIE „NOUĂ” LA UNA „ÎN SITUAȚIE”

La 1 aprilie 2007 intervine prima mare schimbare structurală în cadrul Serviciului de Probațiune, prin modificările aduse articolului 482 din Codul de procedură penală. Articolul 482 stabilea, prin prevederile sale, obligativitatea solicitării de către organele de urmărire penală (poliție și parchete) sau instanțele de judecată a referatelor de evaluare în cauzele cu minori infractori. Consilierul de probațiune primește astfel atribuții suplimentare, care nu fac parte din pregătirea sa profesională (audierea martorilor, consiliere psihologică pentru victime, participarea la o serie de comisii etc.): „Legea 482 ne-a distrus total. O mare capcană”¹⁴. De exemplu, consilierul de probațiune trebuie acum să lucreze și cu victima și cu infractorul, deși e vorba de competențe diferite („Înainte aveam ca atribuții doar evaluarea și supravegherea. Acum ne revine și ancheta, și consilierea, supravegherea, diferite tipuri de referate plus alte sarcini”).

Noile atribuții au fost introduse fără consultarea celor care lucrează în Serviciul de Probațiune, fiind preluați „termeni cu care noi nu operăm în probațiune”. În consecință, consilierul este excedat de numărul mare de atribuții, ceea ce lasă loc formalismului în rutina profesională: „Competențele sunt amestecate. Pentru a bifa. Nu ne interesează cum e, când vine expertul trebuie să vadă că noi avem cadrul normativ și că «am făcut, avem lege». Pleacă expertul și noi ne chinuim să aplicăm legea. Expertul bifează și el” (expert). În aceste condiții, termenele se respectă din ce în ce mai greu („s-au dat toate termenele înapoi, căderea într-un formalism pur, nu putem respecta termenele”). La toate acestea ar trebui adăugat faptul că logistica și personalul auxiliar sunt insuficiente pentru îndeplinirea tuturor atribuțiilor pe care le are un consilier. De exemplu, nu există spații necesare și nici numărul necesar de experți, din moment ce douăzeci de

¹⁴ Pentru o analiză detaliată a consecințelor generate v. Ecaterina Balica (*ibid.*).

oameni lucrează pentru două mii și ceva de beneficiari („sunt zile când, în aceeași cameră, sunt intervievați și victima și infractorul, între timp a venit un coleg cu o problemă, mai vine și un polițist, mai vine unul care aduce pe cineva cu cătușele la mâini și spune *luați-l etc.*”).

În noul context instituțional, experții consideră că obiectul probațiunii este pe cale să se piardă („mă deranjează această afundare în activități care n-au legătură directă cu probațiunea”). Munca lor este astfel redusă doar la preocuparea pentru respectarea cadrului legislativ și a diverselor proceduri. S-a ajuns, în acest mod, la un exces de proceduri.

În acest context, experții conferă o altă semnificație modelului european: acesta este asociat mai mult cu o *logică instituțională*, care ia în considerare specificul fiecărui domeniu de activitate („În Marea Britanie – unul din modelele fondatoare ale probațiunii – există o libertate instituțională, acolo chiar simți că nu se mimează ... Nu se întâmplă, ca în România, bulversări peste noapte, știu tot timpul unde vor să ajungă”). Din nou, se poate remarca faptul că nu se au în vedere implicațiile reglementărilor comunitare propriu-zise. E adevărat, exemplele lor se referă la instituții și evenimente din sfera țărilor comunitare, dar relevanța acestor exemple este discutată mai mult ca un mod de organizare a activității în domeniu („nu există limite, fiecare se pricepe la toate; pe un expert străin l-ar deranja că un om are o specializare în 7 000 de lucruri...”). De fapt, se compară două logici instituționale: una bazată pe formalismul procedurii și al relațiilor ierarhice, pe schimbări instituționale și procedurale frecvente, obiective punctuale, care nu reflectă o strategie a instituției și, în general, pe eludarea particularităților pe care le implică un domeniu de activitate (de unde și instituirea unor reglementări, care denaturează esența domeniului); cealaltă logică instituțională (invocată ca argument de autoritate) presupune strategii instituționale pe termen lung, o specializare clară a competențelor și, mai ales, evaluarea modului în care sunt îndeplinite diversele activități, spre a se evita efectul de „bifare”.

Discursul experților intervievați este relevant pentru așa-numitul fenomen al *dezinstituționalizării*, un moment considerat, de fapt, inerent într-un proces de redefinire instituțională: „Dezinstituționalizarea temporară se manifestă atunci când normele instituite nu trec testul practicii” (Boin, Christensen, 2008, p. 281).

4. ELEMENTE DE INTERPRETARE. DE LA EUROPENIZARE LA INTEGRARE?

Evoluția instituțională a Serviciului de Probațiune evidențiază cazul unei instituții care a început prin a fi o structură conformă cu obiectul de activitate al unui domeniu (probațiunea) și al unor reglementări europene, dar care, treptat, în contextul unor decizii legislative, riscă să se transforme într-o structură excesiv de birocratică. Potrivit ipotezei pe care am amintit-o mai devreme, odată cu aderarea României la UE și cu integrarea *de facto* în structurile europene, se creează

premisele pentru dezvoltarea unor practici de interpretare și utilizare a noilor reglementări de către actorii instituționali. Plasați în contextul concret al cadrului comunitar, actorii instituționali pot astfel depăși logica „adoptării”, pentru a iniția strategii de utilizare a oportunităților europene. În cazul pe care l-am prezentat, asistăm la un proces contrar, adică de la „europenizare” (o instituție care încă de la început a încercat să se dezvolte ca structură europeană) se trece la „integrare” (instituția se birocratizează, ca atare, se limitează să respecte procedurile în vigoare, fără a mai avea oportunitățile necesare pentru a iniția strategii de dezvoltare instituțională).

Aceste evoluții relevă totodată faptul că adoptarea normelor europene nu a generat întotdeauna practici de reconstrucție instituțională și, implicit, rutine noi. Din perspectiva unei teorii a administrației publice, am spune că lipsesc *etapele exploratorii*, în care instituțiile dezvoltă practici noi, pe care le transformă ulterior în norme instituționale. Cu alte cuvinte, preluarea unor reglementări nu este același lucru cu *instituționalizarea* lor.

Aceeași tendință (chiar dacă s-a configurat pornind de la o altă istorie instituțională) am constatat-o și în cazul celorlalte două instituții, în care am efectuat cercetarea (Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului și Garda Națională de Mediu). Decidenții din instituțiile amintite consideră că obiectivul lor de bază constă în „respectarea termenelor și a condițiilor asumate” prin semnarea documentelor europene; ei subliniază faptul că respectarea cadrului comunitar este reușita esențială a activității instituțiilor respective.

Instituțiile se raportează la reglementările europene în termeni de „integrare”/conformitate. Lipsește „imaginația instituțională”, în ceea ce privește utilizarea cadrului comunitar – noile reglementări și principii nu sunt problematizate (excepție fac instituțiile, care, prin natura profilului lor, colaborează în mod curent cu parteneri europeni și care beneficiază de un grad de autonomie instituțională – de exemplu, Institutul Cultural Român). Se confirmă astfel principiul potrivit căruia instituțiile publice acționează pe baza unei legitimități formale „de la sine înțeleasă”. Ele sunt evaluate „*nu atât pentru ceea ce întreprind, ci pentru ceea ce sunt*” (Boin, Christensen, *ibid.*, 274). Atunci când liderii instituționali definesc reușita europeană a instituțiilor lor în primul rând în termeni de *respectare* a tuturor angajamentelor europene (și mai puțin în termeni de *resurse instituționale*), ei reproduc de fapt percepția potrivit căreia instituțiile sunt necesare prin însăși funcția care le-a fost conferită.

Relevant pentru cele de mai sus este faptul că liderii evaluează integrarea europeană și, în general, contextul postaderare, prin prisma „mentalităților” și a unor evaluări identitare (se infirmă astfel una din ipotezele avute în vedere, potrivit căreia actorii decizionali sunt înclinați să adopte un discurs mai degrabă „tehnic”, în spiritul limbajului european). Discutând despre europenizare, ei se referă indirect la instituția lor: astfel, în centrul atenției se află de fapt *câmpul instituțional* din care face parte instituția respectivă. De exemplu, ei percep acut evoluția mediului

lor instituțional „intern” și, în general, instabilitatea sistemelor. Actorii instituționali deplâng ceea ce ei numesc o devalorizare a statutului lor (în stadiul actual al cercetării, ar fi prematură concluzia potrivit căreia acest tip de poziționare exprimă un „ethos al stabilității” specific funcționarului). Ethosul instituțional și/sau decizional valorizează ideea de ierarhie și de procedură, fiind mai puțin axat pe identificarea de oportunități, parteneriate, rețele instituționale etc. De altfel, uneori chiar liderii intervievați își exprimă uneori rezervele privind capacitatea instituțiilor de a utiliza fondurile structurale sau în ceea ce privește relația lor cu instituțiile subalterne mult prea dependente de decizia „centrului”. Ei atrag atenția că instituțiile se confruntă cu reconfigurări frecvente (în primul rând, atribuțiile se redefinesc), iar acest fenomen nu facilitează internalizarea reglementărilor europene ca *resurse instituționale*.

A rezultat o tendință contradictorie: pe de-o parte, liderii instituționali critică „modelul acțiunii de la centru”, conform principiului „orice se rezolvă la centru”, fapt pentru care instituțiile lor sunt percepute de instituțiile partenere ca reprezentând „centrul decizional”; în consecință, inițiativa locală și ideea de parteneriat (valori europene) nu se pot dezvolta. Pe de altă parte, liderii și experții din instituții reclamă absența unei „direcții”. Se conturează astfel tensiunea dintre modelul instituțional consacrat, cu care liderii se identifică, și nevoia – intuitivă – a unor practici instituționale noi.

Așadar, perspectiva *adaptării* la context și a *uzajului* socio-instituțional (europenizarea) este mai puțin evidentă. În sfera instituțiilor publice – cele care au făcut aderarea – nu au fost generate schimbări notabile relativ la construcția instituțională (noi practici, o altă „politică” instituțională etc.). Schimbarea de statut – prin aderarea la UE – nu a fost urmată de inițierea unor strategii de utilizare a reglementărilor europene. Predomină în continuare discursuri „de conformitate”, principala realizare pe care o evocă liderii fiind transpunerea normelor europene în legislația națională și, eventual, înființarea unor noi instituții.

BIBLIOGRAFIE

1. BALICA, ECATERINA, *Instituționalizarea probațiunii în România: practici și strategii situaționale în contextul (post)aderării la Uniunea Europeană*, „Revista Română de Sociologie”, 2009, no. 3–4.
2. BECIU, CAMELIA, „Europa” ca format mediatic. *Construcția problemelor publice în discursul presei din România*, în Beciu, C.; Perpelea, N. (coord.), *Europa și spațiul public. Practici comunicaționale, reprezentări, climat emoțional*, Editura Academiei, București, 2007.
3. BECIU, CAMELIA, *Construcția mediatică a problemelor publice. Schimbarea socială și adaptarea la noile contexte europene*, în „Revista Română de Sociologie”, 2006, nr. 3–4, București.
4. BECIU, CAMELIA, *Forme mediatice de dezbatere a normelor europene. Redefinirea „misiunii” jurnalistului – elemente analitice*, în „Revista română de sociologie”, 2007, nr. 3–4, București.
5. BOIN, ARJEN; CHRISTENSEN, TOM, *The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership in Administration & Society*, volume 40, n^o. 3, Sage Publications, UK, 2008.

6. CHRISTIANSEN, THOMAS, JORGENSEN KNUD ERIK, WIENER ANTJE, *The Social Construction of Europe*, Sage, U.K, 2001.
7. DACHEUX, E. (sous la dir. de), *L'Europe qui se construit. Réflexions sur l'espace public européen*, L'Université de Saint-Étienne, 2003.
8. FAVELL, ADRIAN, *L'europeanisation ou l'émergence d'un nouveau «champ politique» : le cas de la politique d'immigration*, „Cultures & Conflits”, 2000, p. 38–39, [En ligne], mis en ligne le 20 mars 2006. URL: <http://www.conflits.org/index274.html>.
9. FEATHERSTONE, KEVIN, *In the Name of Europe. Introduction*, in FEATHERSTONE KEVIN, RADAELLI, CLAUDIO M., *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003.
10. GRABBE, HEATHER, *Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*, in Featherstone, Claudio M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003.
11. GRAZIANO, PAOLO and VINK, MAARTEN (eds), *Europeanization, New Research Agendas*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.
12. HEDETOFT, ULF (ed.), *Political Symbols, Symbolic Politics – European Identities in Transformation*, Ashgate, 1998.
13. JACQUOT, SOPHIE; WOLL, C., (dir.) *Les usages de l'Europe: acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.
14. KNILL and LEHMKUHL, *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, 1999; European Integration online Papers (EIoP) vol. 3 (1999) no. 7.
15. PERPELEA, NICOLAE, *Imagini ale sociologiei contemporane. Idei, concepte, metodologie*, Ars Docendi, Universitatea din București, 2007.
16. SALGADO, SANCHEZ, R. and WOLL, C., *L'europeanisation et les acteurs non-Étatiques*, Paper delivered to the conference on *Europeanisation of Public Policies and European Integration*, IEPParis, 13 February 2004.
http://www.sciencespo.fr/recherche/forum_europeen/prepublications/Papier_2_Woll_Salgado.pdf
17. RISSE, T., CAPORASO, J., and GREEN COWLES, M., *Introduction*, in M. Green.
18. COWLES, J. CAPORASO and T. RISSE (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY, Cornell U.P.), 2001.
19. STATHAM, PAUL, *Journalists as Commentatorson European Politics, Educators, Partisans or Ideologues?*, „European Journal of Communication” 2007.