

# ANALIZA LUNII

NR. 6 | SEPTEMBRIE 2024



**CENTRUL PENTRU STUDIUL DEZVOLTĂRII  
INTERNAȚIONALE ȘI MIGRAȚIEI**

CENTRE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT AND MIGRATION



*Alegerea editorului*

## **Deficiențele participării publice? O analiză a criticilor**

Georgiana HOROBEANU

În termeni generali, participarea publică poate fi definită ca „implicarea unei populații locale și, uneori, a altor părți interesate în crearea, conținutul și implementarea unui program sau politici destinate schimbării vieților acestora” (Jennings, 2001). Această definiție conectează relevanța participării publice cu domeniul dezvoltării umane, care poate fi înțeleasă ca „îmbunătățirea umanității, realizată prin reducerea sărăciei și realizarea potențialului uman prin extinderea opțiunilor de care dispun aceștia” (Cowen & Shenton, 2005, p. 25). După cum sugerează definiția anterioară, oamenii ar trebui să aibă acces la capacități care îi pot ajuta să construiască viața pe care doresc să o valorizeze. Se poate observa conexiunea dintre cele două concepte, argumentând în favoarea necesității utilizării participării publice pentru a înțelege și aborda aspectele multidimensionale ale dezvoltării.

Diversitatea actorilor care trebuie implicați în inițiativele de dezvoltare poate complica adesea eforturile de a stabili prioritățile și de a coordona acțiunile fiecărei persoane pentru atingerea unor obiective specifice. Dar, la sfârșitul zilei, eforturile ar trebui să fie în beneficiul oamenilor vizați, de aceea vocile lor ar trebui să fie primele auzite și să ofere feedback-ul final. Drept rezultat, guvernul și autoritățile responsabile de inițiativele de dezvoltare au datoria de a oferi oamenilor capacitatea de a influența o decizie care urmează să le afecteze viața de zi cu zi. Cu toate acestea, în spațiul public sunt vehiculate critici care etichetează participarea publică drept un mod de a mulțumi opinia publică prin inducerea ideii că vocile și contribuția lor contează, când, de fapt, nu este așa.

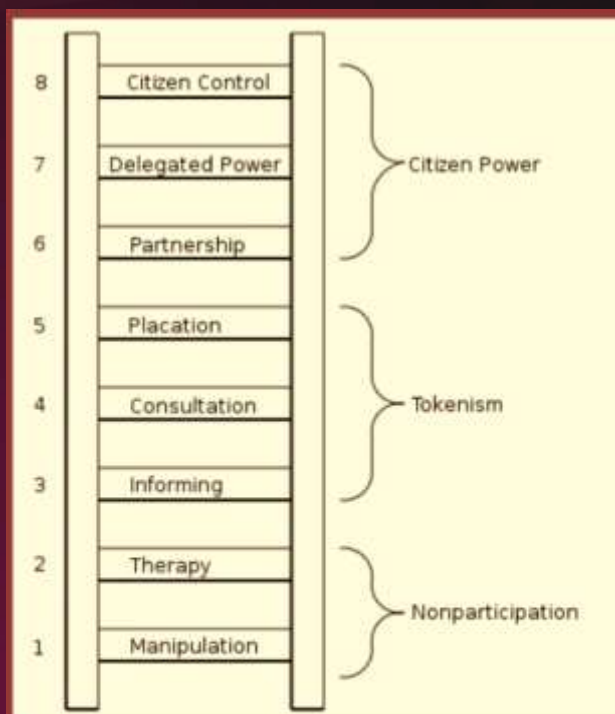
Suștinând argumentul că inițiativele de dezvoltare realizate eficient necesită contribuție locală și reprezentare din diverse sectoare și actori ai societății, răspunzând nevoilor și priorităților membrilor acesteia, în analiza următoare voi aborda anumite deficiențe ale participării publice pentru a susține că, în ciuda defectelor și criticilor sale, aceasta este, într-adevăr, un proces democratic și de dezvoltare, benefic atât pentru decidenți, cât și pentru beneficiarii implicați.

## “Participarea publică este un instrument de manipulare ”

Un argument des întâlnit este acela că participarea publică este un instrument de manipulare, care aduce beneficii decidenților, o iluzie orchestrată a capacității cetățenilor, permițând celor aflați la putere să direcționeze rezultatul final al proiectului conform unei agende predefinite. Pentru a combate acest argument, voi analiza pașii care ar trebui urmați în procesul de participare publică, prezentându-i sub forma unei „scări” a participării.

În 1969, Sherry Arnstein a publicat cartea „A Ladder Of Citizen Participation”, o lucrare care, conform unora dintre autori, a „schimbat pentru totdeauna modul în care planificatorii, comunitățile și guvernele privesc participarea publică” (Burke, 1971). Cercetarea sa s-a bazat pe experiența din cadrul Departamentului pentru Locuințe și Dezvoltare Urbană (HUD), ca prim-consilier pentru participarea cetățenilor în Programul Orașelor Model. Deși relativ veche, lucrarea este considerată în continuare o contribuție de bază în domeniul participării publice și dezvoltării comunității (Gaber, 2019).

Sherry identifică opt niveluri de participare, fiecare nivel corespunzând unui rezultat specific, generat de gradul de putere transferat cetățenilor prin participarea publică. Primele două niveluri, „Manipulare” și „Terapie”, sunt caracterizate drept niveluri lipsite de participare, unde procesul public este realizat doar pentru a afirma că publicul a fost parte a deciziei. Manipularea apare atunci când cetățenii sunt făcuți să creadă că au contat contribuțiile lor, deși, în realitate,



**Fig. 1.**  
Arnstein, 1969, *A Ladder of Citizen Participation*,  
35(4), p. 2



nu au fost valorizate sau luate în considerare. Terapia se referă la inițierea procesului de participare pornind de la premisa că cetățenii trebuie să fie educați sau „vindecați”, fără a-i recunoaște ca indivizi capabili să ofere informații valoroase, „ajustându-le valorile și atitudinile cu cele ale societății mai mari” (Arnstein, 1969, p. 5). Astfel, aceste două niveluri conferă mai multă autoritate celor aflați la putere decât publicului, implicând o iluzie a împuternicirii și contribuției cetățenilor, când, în realitate, decidenții sunt de fapt singurii care dețin puterea.

Arnstein denumește secțiunile „Informare” și „Consultare” drept niveluri de „tokenism”, în care cetățenii au ocazia să își exprime opiniile, dar sunt încă limitați de faptul că nu dețin garanții că deciziile vor fi influențate de contribuțiile lor. Utilizarea unui flux informațional unidirecțional, fără a exista un răspuns, va comunica cetățenilor deciziile deja luate, fără a permite discuții pentru posibile ajustări ale planului. Opiniile lor pot fi ascultate, dar nu și concretizate în acțiuni. Aceasta este situația și în cazul consultării, unde, deși feedback-ul este solicitat, lipsa posibilității de urmărire a fluxului decizional nu oferă siguranța unor contribuții care să conteze cu adevărat. Așa cum menționează Sherry, aceștia „au participat la participare” (Arnstein, 1969, p. 6), citând o reacție a unei femei dintr-un cartier defavorizat: „Nimic nu se întâmplă cu acele întrebări, în afară de faptul că cercetătorul câștigă 3 dolari pe oră, iar rufele mele nu se spală în acea zi. În unele comunități, rezidenții sunt atât de deranjați încât cer o taxă pentru interviurile de cercetare” (Arnstein, 1969, p. 6).

Ajungând la nivelul „Pacificării”, cetățenii încep să aibă un anumit grad de influență, deși „tokenismul” persistă. O strategie de pacificare este selectarea reprezentanților fără ca aceștia să reprezinte vocea comunității, fiind aleși fără ca decidenții să se asigure că sunt reprezentativi sau responsabili în raport cu comunitatea mai largă. O altă strategie frecvent utilizată este crearea de comitete consultative. Deși acestea oferă un cadru pentru ca cetățenii să contribuie, limitează reprezentarea comunității în termeni de diversitate și nu răspund recomandărilor incluzive legate de nevoile și interesele comunității.

Doar în etapa „Parteneriatului”, procesul de participare publică se apropie de obiectivul său principal - împuternicirea cetățenilor. Aici, puterea este redistribuită între autorități și cetățeni prin diverse forme de dialog și negociere. Această abordare colaborativă permite luarea deciziilor în comun și o distribuție echitabilă a puterii, asigurând că rezultatul final nu este o urmare a unui proces de decizie unilateral. Parteneriatul lasă loc unui nivel mai înalt de „putere delegată”, împuternicind cetățenii cu autoritate decizională și, în funcție de specificul inițiativei, adăugând responsabilități manageriale. Aranjamentele de putere delegată pot crea eforturi colaborative pentru crearea și gestionarea proiectului respectiv, distribuind anumite responsabilități cetățenilor implicați fără



a fi influențate de actori externi. Această poziție le oferă, de asemenea, posibilitatea de a supraveghea procesul decizional și de implementare, asigurând responsabilitatea și transparența acestuia. În cele din urmă, nivelul maxim de participare publică care poate fi atins este cel de „Control al Cetățenilor”. Această etapă nu implică faptul că puterea este complet transferată de la autorități către public, ci crește rolul publicului într-un proces decizional care, dacă ar fi condus exclusiv de „persoane din exterior”, ar putea să subestimeze sau să ignore probleme și perspective importante la nivel local (Arnstein, 1969).

La începutul argumentației lui Arnstein, informația și terapia (educația) sunt identificate ca instrumente de manipulare. În completare, clarific următoarele aspecte: așa cum sugerează analogia scării, informarea și educarea publicului sunt fundamentele oricărui proces de participare. Întrucât publicul trebuie să fie educat și informat, problemele și neregulile pot apărea atunci când un proces de mobilizare publică care se dorește a fi considerat participativ implică doar acțiuni de informare și educare. Cu alte cuvinte, acuzațiile de manipulare apar dacă decidenții se limitează la aceste două etape, oprind procesul de participare înainte de a începe efectiv și restricționându-l la ceea ce consideră suficient de relevant pentru a marca latura participativă.

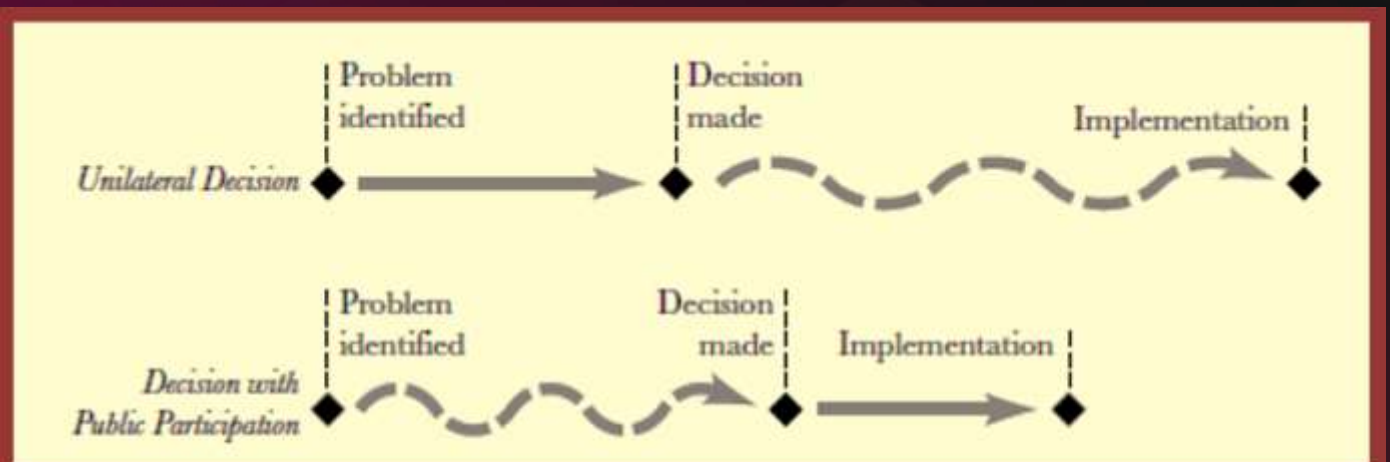
Argumentul meu este că un proces care nu avansează prin toate etapele scării participării nu poate fi considerat un proces de participare publică, deoarece acesta este o călătorie în mai multe etape.

### **“Participarea publicului consumă prea mult timp și resurse”**

Un argument frecvent invocat este că participarea publicului este prea costisitoare din punct de vedere temporal și al resurselor financiare. Cu toate acestea, unele opinii consideră contrariul. În figura de mai jos, Creighton (2005) ilustrează durata de timp utilizată în procesul de decizie unilateral, comparativ cu deciziile luate prin implicarea publicului, având în vedere etapele procesului decizional și de implementare. Ambele abordări acoperă trei etape importante: identificarea problemei, luarea deciziei și procesul de implementare.

Procesul de decizie unilateral implică faptul că problema este identificată mai repede, fără a aduna o contribuție suplimentară din partea publicului. Acest aspect induce autoritățile în eroare, făcându-le să creadă că, prin omiterea consultării publice, vor accelera procesul și economisi timp și bani care altfel, ar fi fost cheltuiți pentru organizarea de conferințe și ateliere cu publicul. În realitate,

toate etapele ignorate cresc șansele de a întâmpina mai multe dificultăți și probleme pe parcurs, situații care ar fi putut fi prevenite prin luarea în considerare a cunoștințelor localnicilor. Curba prelungită din diagramă ilustrează cum timpul economisit de o decizie pripită se va transforma într-un proces lung și complicat, întâmpinând obstacole neprevăzute care ar fi putut fi evitate de la început printr-o consultare corespunzătoare. Așa cum sugerează și Creighton, deciziile unilaterale sunt cele mai rapide de luat, dar de obicei se dovedesc a fi unele dintre cele mai costisitoare de implementat.



**Fig. 2.**

*Comparison of length of time: unilateral decision versus public participation.* Creighton (2005), THE PUBLIC PARTICIPATION HANDBOOK. Making Better Decisions Through Citizen Involvement, p. 18

Pe de altă parte, deciziile luate cu participarea publicului implică beneficii mari. În primul rând, „publicul poate forța o reconsiderare a presupunerilor ascunse care ar putea împiedica identificarea celei mai eficiente soluții” (Creighton, 2005, p. 18). Opiniile publicului oferă adesea perspective noi care pot fi neglijate de autorități, pierzând informații cruciale despre realitatea din teren, care pot face diferența între un proiect de succes sau unul eșuat. În al doilea rând, utilizarea participării publice minimizează de fapt costurile și întârzierile cauzate de modul în care a fost luată decizia. Așa cum arată diagrama de mai sus, alocarea măsurilor necesare pentru a aborda problema pas cu pas, din perspective multiple, va aduce, în cele din urmă, beneficii sub forma unei implementări fluide.

În concluzie, așa cum explică Creighton (2005, p. 18), lipsa implicării publicului nu aduce câștiguri pozitive în ceea ce privește resursele de timp, deoarece „deciziile unilaterale sunt întotdeauna cele mai rapide de luat, dar adesea foarte costisitoare de implementat. Frecvent, există atât de multă rezistență încât acestea nu sunt niciodată implementate”. Cu alte cuvinte, integrarea componentei de participare în procesul decizional nu durează atât de mult timp pe cât s-ar putea crede.



## **“Unii pun la îndoială legitimitatea localnicilor. Rezistența la schimbare ”**

Critica următoare nu se adresează procesului de participare în sine, ci mai degrabă celor prin intermediul cărora procesul este realizat: publicul. O critică generală este că, în funcție de comunitate și de perspectiva inițiativei, există cazuri în care unii pot pune la îndoială legitimitatea localnicilor.

Pentru a înțelege mai bine acest aspect, am creat un exemplu pe care aș dori să îl descriu și să îl explorez în această secțiune. Să ne imaginăm că un grup de autorități are inițiativa de a construi o școală pentru copiii care locuiesc în zone izolate. Majoritatea dintre ei se confruntă cu dificultăți în a ajunge la școala din cel mai apropiat sat, distanța fiind prea mare și fără mijloace de transport disponibile. Proiectul (fie că este propus direct de o autoritate locală, fie printr-un donator extern) este fezabil din punct de vedere al terenului, resurselor de infrastructură și disponibilității profesorilor. Totuși, după discuții cu membrii comunității, autoritățile locale s-au confruntat cu următoarea problemă: majoritatea localnicilor sunt împotriva construirii școlii. Unele dintre motivele identificate includ: majoritatea copiilor sunt deja implicați în activități agricole și gospodărești, ajutându-și părinții; băieții mai mari au început să lucreze în sat pentru a câștiga bani, iar fetele nu consideră că au nevoie să meargă la școală pentru a își îndeplini rolurile de viitoare de mame și gospodine.

Ce ar trebui să facă autoritățile? Dacă ignoră feedbackul primit de la public și construiesc școala oricum, există șanse mari părinții să se simtă neglijați și să nu permită copiilor să meargă la școală. Dar dacă autoritățile se ghidează strict după vocea localnicilor, ce se va întâmpla cu dreptul la educație al copiilor lăsați în urmă? Cum va arăta viitorul lor? Acest exemplu este menit să conteste ideea că participarea publicului nu se potrivește întotdeauna inițiativelor care vizează dezvoltarea. Ca răspuns, o strategie de participare publică îmbunătățită, cu șanse mai mari de succes, ar putea arăta astfel: în timpul întâlnirilor directe și audierilor între autoritățile inițiatoare și public, este important să se aibă în vedere la fiecare pas că se lucrează cu o societate tradițională, cu valori și principii adânc înrădăcinate. Acest lucru implică necesitatea de a oferi informații cuprinzătoare, adaptate la obiceiurile și percepțiile locale, în timp ce se caută și inovația. În acest caz, ar trebui să se acorde o atenție suplimentară informării cu privire la beneficiile imediate și pe termen lung ale educației pentru copii, inclusiv îmbunătățirea situației lor economice actuale și viitoare. Acest lucru poate fi realizat și prin organizarea de ateliere pilot în școlile din apropiere, pentru a arăta copiilor și părinților beneficiile educației pe care colegii lor le au. Aici, autoritatea responsabilă poate oferi stimulente economice pentru a motiva acordul părinților, ușurând unele dintre provocările financiare asociate cu trimiterea copiilor la școală (furnizarea de uniforme școlare, rechizite, programe de masă



caldă, mijloace de transport sau chiar alte forme de ajutor pentru familiile ale căror copii frecventează regulat școala).

În al doilea rând, după ce se înțeleg primele reacții, întâlnirile, consultările și implicarea publicului ar trebui să se concentreze pe preocupările specifice ale localnicilor legate de subiect. Dacă părinții sunt îngrijorați că școala va afecta timpul dedicat activităților gospodărești prioritare, autoritatea responsabilă de proiect poate propune un program flexibil adaptat, de exemplu, practicilor agricole locale. În timp ce se contestă anumite „tradiții” (ex: combaterea ideii că fetele nu ar trebui să meargă la școală), o modalitate de a reduce rezistența față de inovație este adaptarea programei școlare pentru a spori sentimentul că școala este o extensie a valorilor culturale, nu o impunere (ex: istoria și patrimoniul local, abilități intelectuale și agricole, învățături etice despre respectul pentru bătrâni și alte elemente articulate prin obiceiurile și tradițiile locale). Aceasta este o modalitate bună de a manifesta sensibilitate față de ceea ce părinții consideră a fi nevoile și prioritățile actuale ale copiilor lor, punând astfel baza pentru un început bun și străduindu-se spre progres educațional, pas cu pas, puțin câte puțin.

În concluzie, încurajarea unei participări publice semnificative poate, într-adevăr, să creeze comunități mai puternice, să îmbunătățească colaborarea dintre autorități și cetățeni și să genereze dezvoltare durabilă. Pentru a se asigura că participarea publică nu este doar un exercițiu superficial, factorii de decizie trebuie să se angajeze să depășească formalismul și să ofere cu adevărat cetățenilor puterea de a se implica. Acest lucru necesită o atenție deosebită față de contextul local, o comunicare transparentă și o abordare adaptată, care să integreze contribuțiile publicului în fiecare etapă. Când este realizată corect, participarea publică are capacitatea de a aborda nu doar nevoile imediate ale comunității, ci și de a stimula dezvoltarea pe termen lung și reziliența.

## Bibliografie

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Burke, B. (1971). Threat to Citizen Participation in Model Cities. *Cornell Law Review*, 56(5), 751–778.
- Creighton, J. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement* <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Public-Participation-Handbook%3A-Making-Better-Creighton/449c52876481bf32eee34f9682a82442dd35a319>.
- Cowen, M. & Shenton, R. (2005) The Invention of Development, 2, *Development Ethics*, Michael Cowen. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315258003-2/invention-development-michael-cowen-robert-shenton> (Accessed: 20 May 2024).
- Gaber, J. (2019). Building “A Ladder of Citizen Participation”: Sherry Arnstein, Citizen Participation, and Model Cities. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 188–201. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1612267>.
- Jennings, R. (2001). *Participatory Development as New Paradigm: The Transition of Development Professionalism* <https://www.semanticscholar.org/paper/Participatory-Development-as-New-Paradigm-%3A-The-of-Jennings/4939fddb9fdf6cad3434314ecea5f32dc08b0ba6>.