

Remus PRICOPIE

Participarea publică

Comunicare pentru dezvoltare durabilă

Redactor: Lucian Pricop
Tehnoredactor: Cristian Lupeanu
Coperta: Irina Brănescu

Toate drepturile asupra acestei ediții aparțin Editurii Comunicare.ro,
2010

SNSPA, Facultatea de Comunicare și Relații Publice
Strada Povernei 6, București
Tel./fax: 021 313 58 95
E-mail: difuzare@comunicare.ro
www.editura.comunicare.ro

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
PRICOPIE, REMUS

Participarea publică: comunicare pentru dezvoltare durabilă /
Pricopie Remus (pref.).– București: Comunicare.ro, 2010
Bibliogr.
ISBN 978-973-711-288-0

659.4

Cuprins

Lista tabelelor /	10
Lista figurilor /	11
Lista casetelor /	12
Lista abrevierilor /	13
<i>Introducere /</i>	<i>15</i>

Partea I: Cadrul conceptual

Capitolul I. Ce este participarea publică? / 23

I.1. O posibilă definiție a participării publice /	23
I.2. Câteva repere teoretico-istorice /	29
I.2.1. <i>Publicul este ignorat sau exploatat /</i>	<i>30</i>
I.2.2. <i>Publicul este informat /</i>	<i>32</i>
I.2.3. <i>Publicul trebuie implicat /</i>	<i>34</i>
I.2.4. <i>Publicul este implicat /</i>	<i>40</i>
I.3. Gradul de implicare a publicului /	44
I.4. Motivații /	51
I.5. Riscuri /	57
I.6. Precondiții /	59

Capitolul II. Publicul / 61

II.1. Clarificări terminologice /	61
II.1.1. <i>Mulțime /</i>	<i>62</i>
II.1.2. <i>Mase /</i>	<i>64</i>
II.1.3. <i>Auditoriu /</i>	<i>64</i>
II.1.4. <i>Audiență /</i>	<i>65</i>
II.1.5. <i>Public /</i>	<i>66</i>
II.1.6. <i>Stakeholder /</i>	<i>69</i>
II.1.7. <i>Opinie /</i>	<i>73</i>
II.1.8. <i>Opinie publică /</i>	<i>74</i>

- II.1.9. Sferă publică / 76*
- II.1.10. Interes public / 77*
- II.2. Teorii ale publicurilor / 83
 - II.2.1. Tipologizarea / segmentarea publicurilor / 84*
 - II.2.2. Roata lui Bernstein / 97*
 - II.2.3. Publicurile majore și subcategoriile lui Hendrix / 102*
 - II.2.4. Prioritizarea publicurilor / 109*
 - II.2.5. Indicele PVI / 110*
 - II.2.6. Teoria importanței percepute a publicurilor / 114*
 - II.2.7. Teoria rețelelor de publicuri / 126*

Capitolul III. Participarea publică – dreptul și obligația de a participa / 133

- III.1. Democrația și participarea publică / 133
- III.2. Cetățenia și participarea publică / 139
 - III.2.1. Cele patru dimensiuni – abordarea socială a cetățeniei / 144*
 - III.2.2. Individul, sentimentul de apartenență și cetățenia / 146*
 - III.2.3. Modelul cetățeniei conform Consiliului European / 148*
- III.3. Dezvoltarea, dezvoltarea durabilă și participarea publică / 150

Partea a II-a: Dimensiunea practică

Capitolul IV. Campania de vaccinare anti-HPV în România – 2008 / 161

- IV.1. Introducere / 161
- IV.2. Lansarea programului de vaccinare anti-HPV și efectele imediate / 162
- IV.3. Contextul internațional / 164
- IV.4. Contextul național / 170
 - IV.4.1. Priorități pentru sănătatea publică / 172*
 - IV.4.2. Eficacitatea și siguranța vaccinului / 175*
 - IV.4.3. Aspecte financiare / 176*

IV.4.4. <i>Sustenabilitatea deciziei</i>	/ 177
IV.4.5. <i>Probleme de comunicare</i>	/ 178
IV.5. <i>Discuție</i>	/ 179
IV.5.1. <i>Modelul de comunicare</i>	/ 180
IV.5.2. <i>Momentul ales și resursele de timp alocate</i>	/ 182
IV.5.3. <i>Publicuri, mesaje și canale de comunicare</i>	/ 183
IV.5.4. <i>Sentimentul de apartenență</i>	/ 184
IV.6. <i>Concluzii</i>	/ 185
 <i>Concluzii</i>	 / 187
 Anexa A	 / 193
Anexa B	/ 195
Anexa C	/ 205
Anexa D	/ 209
Anexa E	/ 215
 Bibliografie	 / 221
Index de nume	/ 241

I

Ce este
participarea
publică?

I.1. O POSIBILĂ DEFINIȚIE A PARTICIPĂRII PUBLICE

Participarea publică nu este un concept nou și nici nu are o singură modalitate de definire. Acest termen își are rădăcinile în societățile democratice din Antichitate și a fost revigorat, pe parcursul ultimelor decenii, de dinamica accelerată a democrațiilor consolidate și emergente. Astăzi, într-o lume dominată, pe de o parte, de informația în timp real și, pe de altă parte, de multiplicarea și orizontalizarea actorilor publici, participarea publică îmbină valențe multiple, ca expresie a diversității și complexității sociale, politice, culturale și economice în care trăim. Din ce în ce mai multe organizații, fie ele administrative, politice, guvernamentale, economice sau de altă natură, consideră că întregul proces de adoptare a unei decizii trebuie să fie parcurs alături de publicurile care ar putea să contribuie la modelarea deciziei și/sau la implementarea acesteia, astfel încât, odată adoptată, să producă efectul scontat. În același timp, participarea publică nu este o secvență, dar nici o succesiune de proceduri pe care decidentul trebuie să le bifeze înainte de a adopta măsura preconizată. Este vorba de o serie de valori și principii care, integrate în cultura organizațională, ar putea să

contribuie la atingerea obiectivelor organizațiilor, în condițiile respectării interesului public.

În literatura de specialitate, întâlnim diferite nuanțe între diferitele încadrări conceptuale, explicabile, de altfel, prin chiar diversitatea de înțelegere și acțiune a organizațiilor. Acest lucru este foarte bine surprins de Geoff Mulgan (2005), în lucrarea sa *People & Participation. How to put citizens at the heart of decision-making*, lucrare care, printre altele, a integrat rezultatele unei cercetări la care au participat peste 300 de experți și/sau practicieni din mai multe instituții de prestigiu din Marea Britanie¹. Astfel, pentru Eva Bevan, de la *Shepherds Bush Healthy Living Center*, participarea publică înseamnă „să simți cu adevărat că ești parte a procesului”², în timp ce pentru Gerry Stoker, de la *Manchester University*, același termen are o semnificație ușor diferită, respectiv „eforturile pe care publicurile le fac pentru a influența deciziile în politicile publice”³. Un alt punct de vedere, de data aceasta unul instituțional, vine din partea *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD)⁴, care consideră că participarea publică reprezintă „efortul organizat al unor grupuri”⁵, prin care se urmărește să se obțină „creșterea controlului asupra resurselor și institu-

¹ Audit Commission, BBC, Center of the Study of Democracy, Department of Trade & Industry, Essex University, Labor Party, Oxfam UKPP, Oxford University, The Royal Society etc.

² Mulgan (2005), p. 16.

³ *Idem.*.

⁴ *United Nations Research Institute for Social Development* este una dintre organizațiile internaționale care a abordat problematica participării publice încă din anii '70, contribuind la dezvoltarea conceptului, atât prin studii de specialitate – în acest sens este de reținut lucrarea *Inquiry Into Participation – A Research Approach*, de Andrew Pearse și Stiefel Matthias (1979) –, cât și prin implementarea principiilor participării publice în cadrul proiectelor derulate de această organizație.

⁵ Mulgan (2005), p. 16.

țiilor cu atribuții de reglementare”⁶, în condițiile în care grupurile respective nu au acces nici la resurse, nici la decizie.

Într-o altă lucrare de referință, și anume *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*, editorii Thomas Dietz și Paul C. Stern (2008) fac o primă delimitare conceptuală. Potrivit acestora, într-un spațiu democratic, orice decizie este, într-un fel sau altul, și rezultatul implicării publicurilor. Autorii aduc în discuție atât mecanismele care țin de procedurile prin care guvernării ajung să se legitimeze ca fiind reprezentanții poporului, respectiv prin câștigarea alegerilor, acționând, în consecință, în numele acestora, cât și alte mecanisme democratice prin care cetățenii înțeleg să-și exprime opiniile față de acțiunile/deciziile curente ale guvernanților, ca de exemplu: demonstrații publice de susținere sau de respingere a unor decizii guvernamentale, acțiuni de lobby, acțiuni în justiție prin care să fie contestate anumite măsuri politice/guvernamentale, parteneriate realizate de diferite organizații (sindicate, ONG-uri, grupuri de inițiativă etc.) cu structuri politice/guvernamentale, sau chiar evenimente de tip jurnalistic, artistic, sportiv pentru a mobiliza atenția opiniei publice în susținerea sau respingerea unei anumite teme aflate pe agenda decizională a structurilor politice/guvernamentale. Thomas Dietz și Paul C. Stern încadrează acest tip de manifestare a pozițiilor publice ale diferitelor categorii de cetățeni în categoria acțiunilor de tip participare publică în sensul cel mai larg al termenului. Totuși, cu excepția alegerilor, care, este adevărat, într-un regim democratic, se desfășoară după un anumit calendar, dar care, la fel de adevărat, nu vizează decât în mică măsură teme concrete de politici publice, celelalte activități încadrate de editori în categoria *participare publică* sunt acțiuni mai puțin structurate, care implică în mică măsură proactivitate din partea structurilor guvernamentale/politice și care se supun, de regulă, logicii concurențiale, combative, de tip reactiv. Acest

⁶ *Idem.*

tip de acțiune lasă o bună parte a publicurilor în afara procesului prin care se ajunge la deciziile publice, cu consecințe care vizează în principal capacitatea de înțelegere, acceptare și asumare a efectelor acestor decizii publice. În felul acesta, autorii mai sus menționați ajung să susțină și să argumenteze nevoia de a defini un alt tip de participare publică, într-un sens mult mai restrâns, dar mai structurat, prin care organizațiile administrative, politice, guvernamentale sau alte organizații publice sau private, care dețin responsabilitatea gestionării unor teme de interes sau cu impact public, deși dețin legitimitatea asumării anumitor decizii, consimt să asigure o cât mai mare implicare a celor care sunt afectați de aceste decizii în procesul de formulare a politicilor publice și/sau de adoptare a unor decizii. Această nouă abordare privind participarea publică este una de tip proactiv, care, din primele momente ale procesului de adoptare a unei decizii administrative, guvernamentale, politice etc., stimulează construirea unei atmosfere de colaborare, de încredere, și dă, în final, posibilitatea fiecărui cetățean, sau cel puțin a fiecărui cetățean potențial vizat sau afectat de măsura în cauză, să aducă, în cazul în care dorește, o contribuție.

Tema implicării, ca element central al definirii procesului de participare publică, este susținută și de alți autori. Astfel, Gene Rowe, cercetător la *Institute of Food Research*, din Norwich, Marea Britanie, și Lynn J. Frewer, profesor la *University of Wageningen*, din Olanda, apreciază că termenul cheie utilizat atunci când încercăm să definim participarea publică nu trebuie să fie *influențare*, *control* sau *legitimare*, ci *implicare*. Fără să nege faptul că termenii enunțați anterior se pot afla în vecinătatea conceptului de participare publică, autorii mai sus amintiți apreciază faptul că axul central al participării publice trebuie să asigure „implicarea membrilor publicului în definirea agendei publice, în adoptarea deciziilor, în formularea politicilor publice etc.” (Rowe și Frewer, 2005, p. 253). Diferența dintre acest tip de definiție și altele este exact diferența dintre situațiile de participare și situațiile de neparticipare. Cu alte cuvinte, în timp

ce definițiile axate pe ideea de implicare pot circumscrie cu mai multă exactitate aria de acțiune a participării publice, definițiile care sunt construite plecând de la conceptul de *influențare*, *control* sau *legitimare* pot induce o serie de confuzii, *influențarea*, *controlul* sau *legitimarea* putându-se realiza și prin alte metode, altele decât cele de participare publică.

Paginile anterioare evidențiază câteva caracteristici ale participării publice⁷, care ne-ar putea conduce către o posibilă definiție. Astfel:

- (i) participarea publică este asociată procesului de adoptare a unei decizii administrative (în cadrul unei organizații publice sau private), guvernamentale sau politice, care are efecte asupra diferitelor categorii de public;
- (ii) scopul principal al participării publice este acela de a implica un număr cât mai larg de categorii de public în procesul de luare a deciziilor pentru a asigura înțelegerea nevoii de adoptare a măsurii, a contribui la definirea/modelarea acesteia și eventual a contribui/facilita procesul de implementare a măsurii;
- (iii) procesul de interacțiune cu publicul este unul proactiv și structurat, care se bazează pe ideea de colaborare și nu pe ignorarea sau confruntarea categoriilor de public implicate;
- (iv) întregul proces decizional este transparent și permite identificarea acelor contribuții care au venit din partea publicurilor.

Aceste caracteristici ne permit enunțarea următoarei definiții:

Participarea publică este un proces prin care diferite categorii de actori, fie ei din sfera guvernării, a societății civile,

⁷ Această abordare urmează, într-o anumită măsură, modelul promovat în cadrul *International Association for Public Participation* (IAP2) care, în 2007, a definit o listă cu elementele care caracterizează procesul de participare publică, document intitulat *IAP2 Core Values of Public Participation*, reprodus integral la finalul aceluși volum, în Anexa A.