

## **BUGETAREA PARTICIPATIVĂ – INSTRUMENT AL DEZVOLTĂRII URBANE INCLUZIVE**

03.02.2013.

În cele ce urmează voi schița foarte pe scurt **rolul instrumental al bugetării participative în dezvoltarea Clujului ca oraș incluziv, în care diverse categorii sociale, inegal poziționate în ordinea social-economică, politică și teritorială a urbei, își pot exercita dreptul la oraș ca un set de drepturi social-economice, civico-politice și culturale asigurate de legislația românească și europeană în vigoare.**<sup>1</sup>

Chiar dacă elaborarea *Documentului privind principiile și definițiile procesului bugetului participativ* (realizată în ianuarie 2013 printr-un proces de colaborare între primăria municipiului Cluj-Napoca cu societatea civilă instituționalizată și cetățeni ai orașului interesați de acest subiect) nu și-a propus acest lucru, prin acest text atrag atenția asupra cadrului mai general al guvernantei locale în care bugetarea participativă poate funcționa ca instrument al dezvoltării incluzive. Fac acest lucru cu speranța că primăria și consiliul local al municipiului Cluj va face deschideri și în această direcție atunci când decide asupra strategiei de dezvoltare a orașului pentru perioada 2014-2020.

### **De la bugetarea participativă la dezvoltarea incluzivă**

Bugetarea participativă nu este scop în sine, ci este instrument al guvernantei participative, dar și al dezvoltării incluzive.

Guvernanța participativă<sup>2</sup> este un anumit mod de a practica actul guvernării, și anume acel mod care asigură că actorii societății civile (societatea civilă instituționalizată, dar în sensul larg al cuvântului, cetățenii) sunt capacitați (*empowered*) să participe la luarea deciziilor care le afectează viața, și să folosească resursele publice în vederea îmbunătățirii calității vieții lor. Prin mijloacele acestui tip de guvernanță printre altele se poate asigura punerea în practică a modelului dezvoltării participative.

---

<sup>1</sup> Vezi în *Charter of Fundamental Rights of the European Union* ([http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm)), *European Social Charter* (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm>)

<sup>2</sup> Vezi în Osmani, Siddiqur (2008) "Participatory governance: An overview of issues and evidence" in United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Participatory governance and the millennium development goals (MDGs)*, United Nations.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028359.pdf>

Dezvoltarea participativă<sup>3</sup> este un model de dezvoltare care asigură și care se bazează pe participarea populației locale (a cetățenilor, a societății civile) în proiectele de dezvoltare care le afectează viața.

Dezvoltarea incluzivă este o formă a dezvoltării participative. Dezvoltarea incluzivă este acea dezvoltare participativă care asigură participarea persoanelor și comunităților marginalizate în proiectele de dezvoltare care le afectează viața. Participarea lor la aceste proiecte de dezvoltare nu este un scop în sine, ci este un proces de capacitate (*empowerment*). Participarea la proiecte de dezvoltare include participarea la luarea deciziilor, la punerea în practică a deciziilor, precum și la monitorizarea modului în care aceste decizii sunt puse în practică.

### **Argumente europene pentru creșterea incluzivă**

Utilizând abordările Uniunii Europene legate de acest domeniu, putem situa paradigma dezvoltării incluzive la intersecția dintre mai multe deziderate definite drept europene, cum ar fi: creșterea incluzivă,<sup>4</sup> incluziunea socială,<sup>5</sup> coeziunea socială și teritorială.<sup>6</sup>

Principiul creșterii incluzive atrage atenția asupra următorului fapt: creșterea economică în sine nu înseamnă bunăstarea tuturor, și nici nu este un scop în sine. O țară poate să cunoască creștere economică, în timp ce societatea rămâne marcată de inegalități socio-economice datorită cărora categoriile marginalizate nu au acces la drepturi, bunuri și servicii definite drept normale de către societatea mainstream într-un anumit timp și loc. Tot mai mulți analiști recunosc că opțiunile politice privind creșterea bazată pe competiție și competitivitate, precum și politicile de ocupare

---

<sup>3</sup> Vezi în Watkins, Jerry J. & Tacchi, Jo A. (Eds.) (2008) *Participatory content creation for development: principles and practices*. UNESCO, New Delhi, India.

[http://www.findingavoice.org/files/finding\\_a\\_voice\\_participatory\\_content\\_creation\\_for\\_development.pdf](http://www.findingavoice.org/files/finding_a_voice_participatory_content_creation_for_development.pdf);

Jennings, R. (2000) 'Participatory Development as New Paradigm: The Transition of Development Professionalism'. [http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/transition\\_initiatives/pubs/ptdv1000.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/pubs/ptdv1000.pdf);

*Community-led local development. Cohesion policy 2014-2020*, European Commission, October 2011.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf)

<sup>4</sup> Aceasta a fost definită ca una din cele trei principii de bază ale Strategiei Europene 2020, care este "Creștere inteligentă, sustenabilă și incluzivă". Asigurarea principiului creșterii incluzive înseamnă dezvoltarea unei economii care asigură a rată înaltă a angajării și care rezultă în coeziune socială și teritorială.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/eu2020/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/index_en.htm)

<sup>5</sup> Dezideratul incluziunii sociale ocupă un loc central pe agenda socială europeană.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_agenda/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/index_en.htm)). Promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei este una dintre cele zece direcții de dezvoltare definite de Strategia Europa 2020. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/eu2020/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/index_en.htm)

<sup>6</sup> Vezi în *Community-led local development. Cohesion policy 2014-2020*, European Commission, October 2011. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf)

bazate pe așa-zisa flexibilizare și deregularizare a muncii slăbesc coeziunea socială și cresc inegalitățile între cetățeni în termenii veniturilor, accesului la educație școlară, ocupare, îngrijirea sănătății, și la drepturi și beneficii sociale. Aceste evoluții sunt percepute de tot mai mulți ca forme ale nedreptății sociale și sentimentul de apartenență la Europa sau la un stat național (în sensul că acestea slujesc toți cetățenii) se diminuează tot mai mult.<sup>7</sup> Prin utilizarea termenului de dezvoltare incluzivă în locul celui de creștere incluzivă (conștienți fiind de toate aspectele critice ale conceptului de dezvoltare) exprimăm opțiunea în mod și mai explicit față de o paradigmă a dezvoltării care îmbină dezvoltarea economică cu cea socială, comunitară și politică.

Incluziunea socială înseamnă asigurarea participării sociale și politice a tuturor cetățenilor indiferent de statutul lor social, etnia, vârsta sau genul sau orientarea lor sexuală la toate drepturile, procesele, bunurile și serviciile economice, sociale și civice pe care la un moment dat societatea le definește ca ingrediente ale unei vieți umane demne și ale unei societăți drepte. Incluziunea socială înseamnă reducerea inegalităților sociale produse de factori și mecanisme structurale. Inegalitățile sociale sunt create datorită modului în care funcționează economia (de piață), care îi exclude pe cei defavorizați de la participarea socială, dar și datorită modului deficitar în care funcționează democrația reprezentativă, în urma căruia problemele grupurilor excluse nu intră pe agenda publică și politică. La rândul lor, inegalitățile sociale conduc la slăbirea coeziunii sociale, democrației și stabilității economice.

Coeziunea socială și teritorială este un principiu care ghidează de mult politicile europene în ceea ce privește eliminarea disparităților în dezvoltare între diversele regiuni și state membre ale Uniunii Europene. Metoda deschisă de co-operare prin care se iau deciziile asigură că reprezentanții statelor membre participă ca parteneri egali la elaborarea politicilor europene în acest domeniu. Apropos de abordarea disparităților teritoriale și sociale, Strategia Europa 2020 vorbește despre nevoia de a teritorializa obiectivele sociale (de a asigura accesul la drepturi, servicii și bunuri sociale a comunităților/grupurilor care trăiesc în teritorii marginalizate), precum și de a socializa dezvoltarea teritorială (privind-o din punctul de vedere al egalizării șanselor diverselor categorii sociale care trăiesc în același teritoriu de participare socială și politică). Utilizată la nivelul unei țări, sau și mai jos, la nivelul unui oraș, o dezvoltare care urmărește asigurarea coeziunii sociale și teritoriale a țării sau a orașului respectiv înseamnă (1) asigurarea participării reprezentanților teritoriilor componente la deciziile privind dezvoltarea și alocarea fondurilor publice pentru obiectivele dezvoltării stabilite, precum și (2) dezvoltarea teritorială echilibrată între zonele componente. Unul dintre obiectivele majore ale acestei dezvoltări este eliminarea fenomenului teritorializării marginalizării sociale, sau altfel spus, punerea în practică a unor politici care includ și măsuri afirmative în vederea asigurării accesului la resurse de

---

<sup>7</sup> *Benchmarking Working Europe*, 2012, published by the European Trade Union Institute.  
<http://www.etui.org/Publications2/Books/Benchmarking-Working-Europe-2012>

dezvoltare a comunităților marginalizate, care locuiesc în spațiile defavorizate ale unei țări, sau ale unui oraș.<sup>8</sup>

### **Dezvoltarea incluzivă ca dezvoltare bazată pe drepturile omului**

Paradigma dezvoltării incluzive își propune ca prin măsurile, procedurile și instrumentele autorităților publice puse în mișcare pe fondul unei colaborări între acestea și societatea civilă (care asigură participarea celei din urmă la luarea deciziilor), municipalitatea, pe lângă promovarea creșterii economice, să asigure și reducerea inegalităților teritoriale și social-economice care caracterizează spațiul orașului.

Dacă municipalitatea își va asuma acest model de dezvoltare, atunci înseamnă că va pune în practică dezvoltarea bazată pe drepturile omului și pe nevoile diverselor comunități locale. Ca să se întâmple așa, în contextul realităților comunitare și instituționale actuale, politicile publice locale și bugetarea lor vor trebui să aibă în vedere următoarele:

1. Prioritizarea nevoilor comunităților marginalizate, care sunt printre cele mai vulnerabile grupuri confruntate cu dezavantaje materiale și simbolice multiple, și cu violarea drepturilor omului (acestea fiind înțelese ca sistemul integrat al drepturilor civico-politice, social-economice și culturale). În cazul lor, soluțiile găsite trebuie să fie programe de dezvoltare care pot gestiona situații caracterizate de dezavantaje cumulate (condiții de locuire precare, segregare rezidențială în zone de locuire defavorizate, acces redus la educație școlară, la locuri de muncă decente, și la servicii de sănătate).
2. Capacitarea comunităților marginalizate ca o condiție a participării lor efective, ca parteneri egali la luarea deciziilor privind soarta lor și programele de dezvoltare care li se aplică.
3. Responsabilizarea autorităților locale față de comunitățile marginalizate care trăiesc în zone de locuire defavorizate și nu li se respectă dreptul la locuire accesibilă și adecvată; capacitarea autorităților în vederea elaborării unor programe de dezvoltare incluzivă care pot să atragă fonduri de investiții integrate, multi-sectoriale și multi-aniuale; și generarea unor schimbări instituționale în cadrul lor care să servească acestui scop.

---

<sup>8</sup> Vezi de exemplu în *Guidance Note on the Implementation of Integrated housing interventions in favor of marginalized communities under the ERDF*, European Commission, January 2011.

[http://www.euromanet.eu/upload/86/94/Guidance\\_note\\_Housing\\_interventions\\_art\\_7\\_2\\_ERDF.pdf](http://www.euromanet.eu/upload/86/94/Guidance_note_Housing_interventions_art_7_2_ERDF.pdf)

4. Implicarea autorităților locale în campanii derulate în rândurile cetățenilor orașului, în vederea sensibilizării acestora față de nedreptățile sociale cu care se confruntă multe categorii de cetățeni care și ei aparțin orașului Cluj și au dreptul să participe la viața economică, socială, culturală și politică a acestuia. Scopul acestor campanii ar fi eliminarea stigmatizării culturale a celor săraci, și a blamării acestora pentru că sunt săraci, stigmatizare care face ca ei să fie percepuți de societatea mainstream ca și categorii sociale care nu merită să aparțină orașului pentru că nu sunt “competitivi” pe piața rezidențială, sau pe piața forței de muncă.
5. Asigurarea participării societății civile instituționalizate și cetățenilor la elaborarea obiectivelor acestei dezvoltări incluzive. Obiectivele grupurilor de acțiune locală definite în planuri de dezvoltare finanțate din fonduri publice (în completare cu diverse fonduri private și/sau fonduri europene) trebuie corelate cu planurile urbane de dezvoltare elaborate de specialiști. De exemplu, planurile de dezvoltare privind comunitățile marginalizate (elaborate și prin participarea acestor comunități la luarea deciziilor care le afectează viața), trebuie integrate într-un cadru coerent cu planurile de regenerare urbană dedicate dezvoltării teritoriilor marginalizate ale orașului.

În peisajul social și teritorial al Clujului una dintre zonele de locuire cele mai defavorizate este zona Pata Rât, iar printre comunitățile cele mai marginalizate ale orașului se află grupurile defavorizate de romi care locuiesc în cele patru teritorii mai restrânse ale zonei (Cantonului, Colina Verde, Dallas și rampa de gunoi).<sup>9</sup>

Includerea urgentă a acestora în planul de dezvoltare urbană bazat pe drepturile omului și pe principiul incluziunii și coeziunii sociale și teritoriale, este necesar și obligatoriu nu numai din punctul de vedere al oamenilor care trăiesc acolo în condiții care le violează chiar și dreptul la viață, ci și din punctul de vedere al întregului oraș care se dorește a fi printre capitalele europene fruntașe în toate domeniile.

Document elaborat de:

Prof. univ. dr. Enikő Vincze (UBB, FSE)

Președinta Fundației Desire ([www.desire-ro.eu](http://www.desire-ro.eu))

Membru fondator al Grupului de Lucru al Organizațiilor Civice ([www.gloc.ro](http://www.gloc.ro))

---

<sup>9</sup> Vezi despre asta în următoarele texte: *Rampa de gunoi: spațiul marginalității urbane avansate rasializate în România de azi*. <http://sparex-ro.eu/?p=467>; *Integrated housing program for marginalized communities, including Roma. The case of Pata Rat, Cluj-NApoca. Recommendations to Romanian public authorities*. <http://www.desire-ro.eu/?p=423>