

POLITICI URBANE: ROLUL COMPLEX AL PROIECTANTULUI ÎN PLANIFICAREA URBANĂ

Elena-Maria MINEA

*lect. univ. drd., Departamentul de Administrație
Publică, Facultatea de Științe Politice și Administrative,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca*

Planning is a highly political activity. Not only is it immersed in politics, but also it is inseparable from the law.

The study of planning quickly takes one into ideology. Planning issues and controversy inevitably raise questions about the proper role of government and the line between public needs and private rights. What properly is to be a matter of political decision, and what properly should be left to the market? What is the justification for planning intervention? How should planners intervene? These are the questions to be answered here.

1. Politica – în general – este un sistem care asigură conducerea și reglarea necesarului societății, exprimă puterea societății – sub aspect structural. Ea mai poate fi privită și ca un subsistem al sistemului social care include conștiința politică, relațiile politice, precum și organizațiile politice, apărând ca o activitate socială care se manifestă în relațiile dintre oameni.

O altă accepțiune a politicii o consacră ca pe o formă de organizare și conducere a activităților globale și a relațiilor sociale, de instituire și menținere – prin intermediul puterii politice – a unei ordini interne care statornicește și legitimează puterea existentă la un moment dat.

2. Politica socială – componentă a acestui sistem – este sau ar trebui să fie un răspuns la problemele sociale ale unei anumite comunități, respectiv ale anumitor grupuri expuse într-o relativ mare măsură diferitelor riscuri.

Definirea politicii sociale este raportată la o gamă largă de activități ale statului, al căror obiectiv esențial este bunăstarea cetățenilor. Accentul asupra rolului statului se justifică prin amplificarea și diversificarea funcțiilor acestuia, atât în privința transferurilor de venituri, cât și a serviciilor sociale sau a reglementării unor activități de bază. Această abordare a caracterizat o perioadă de aproximativ o sută de ani, începând din ultimul pătrar al secolului al XIX-lea.

O abordare mai largă și mai modernă a conceptului conduce la relevarea rolului pe care și alți factori

*Revista Transilvană
de Științe Administrative,
3(15), 2005, pp. 98-106*

îl au și îl manifestă de o manieră semnificativă, în asigurarea bunăstării: indivizii înșiși, familiile, comunitățile largi, diferitele asociații și organizații. Trebuie subliniat că, în privința ponderii acordate statului, respectiv celorlalți factori, există diferențe – uneori considerabile – nu numai de la un moment istoric la altul, dar și de la o țară la alta, acesta fiind, de fapt, un criteriu esențial de tipologizare a politicilor sociale.

Diferențele în definirea politicii sociale se manifestă îndeosebi în legătura cu elementele subsumate acesteia. În accepțiunea lui Michael Hill – specialist britanic în domeniu, există trei subdomenii considerate centrale: menținerea veniturilor (formulă similară cu securitatea socială), îngrijirea medicală și serviciile de asistență socială. Alături de acestea coexistă politica privind condițiile de locuire, politica de angajare a forței de muncă, politica educațională și politica privind mediul. Deși nu pot fi negate implicațiile vreunui dintre aceste subdomenii asupra soluționării problemelor sociale, respectiv asupra bunăstării, trebuie să constatăm că o abordare atât de largă aproape că suprapune politica socială și politica publică¹.

O analiză asupra evoluțiilor în politica socială americană și a perspectivelor acesteia pentru anii '90 oferă un exemplu pentru înțelegerea ceva mai restrictivă, focalizată asupra domeniilor considerate a fi în nevoie de inovare, referindu-se, în principal, la politica în privința pensiilor, a îngrijirii medicale, a învățământului public, precum și a *welfare* (care, în cazul americanilor, se referă la asistența socială), respectiv a asigurării locuinței pentru cei cu venituri mici.

În încercarea de a releva elementele comune se poate constata că majoritatea autorilor se raportează, atunci când definesc politicile sociale, la aspectul locuirii; astfel putem ușor concluziona că politica locuirii constituie o componentă de bază a acestora. Dacă politicii locuirii îi atașăm ansamblul aspectelor acesteia – cu implicații socio-economice, demografice, psihologice, tehnice etc. – ajungem, firesc, la politica urbană.

3. În acest context politica urbană apare ca o formă de orientare și organizare a activității legate de crearea și realizarea unui cadru de desfășurare a tuturor activităților umane, chemată să stabilească strategii, metode și mijloace destinate găsirii “optimului” în soluționarea cvasitotalității problemelor ridicate de civilizația contemporană (și, evident, și de cea viitoare) la nivelul așezărilor umane.

O interesantă interfață a politicilor urbane ni le prezintă ca pe locul geometric al nevoilor populației și al agendei politicianilor, dat fiind faptul că parametrii de calitate ai mediului urban sunt rezultatul acțiunii sau inacțiunii politice. Succesul dezvoltării orașelor este direct legat de elaborarea strategiilor de dezvoltare formulate pe baza politicilor urbane. Acestea se referă la orice set de argumente interpersonale sau organizaționale care sunt chemate să rezolve clase identificabile de probleme. Asemenea seturi de argumente se exprimă prin planuri și acțiuni care au ca scop (într-o primă fază) îmbunătățirea unei situații existente.

4. Se poate aprecia că politicile urbane pot fi abordate din mai multe perspective, dintre care menționăm: cea a conținutului (enunțul acestora preconizând formularea lor pe domenii specifice

¹ Ambii termeni, “politics” și “policy”, consacrați în limbajul anglo-american, se traduc în limba română prin “politică”. Se poate afirma că distincția dintre cei doi termeni este dificil de exprimat în majoritatea limbilor de largă circulație (germană, franceză și spaniolă). Fără a menționa multitudinea de sensuri pe care le implică fiecare, se poate afirma că, în esență, *politics* se referă la ansamblul activităților desfășurate pentru dobândirea și exercitarea puterii, pentru adoptarea unor decizii ce vizează o comunitate globală, în vreme ce *policy* se referă la formularea obiectivelor și scopurilor ce orientează activitatea în diferite domenii, precum și a regulilor și mijloacelor utilizate în implementarea deciziilor. Mai trebuie adăugat că *policy* este uneori utilizat de vorbitorii limbii engleze pentru a caracteriza opțiuni specifice care nu au nimic de a face cu politica – în sensul descris de *politics*. Cuvântul și-a găsit însă consacarea în legătură cu politica publică, deseori definită, mai ales de către autorii americani, în termenii a ceea ce un sistem de guvernământ decide să facă sau nu, ca răspuns la o anumită problemă. Deoarece gama problemelor la care se referă această acțiune sau inacțiune este foarte largă, pluralul “politici publice” apare, desigur, ca fiind mai adecvat spre a descrie multitudinea domeniilor pe care le vizează: politica economică, politica fiscală, politica în domeniul mediului, politica de apărare, politica externă și, fără îndoială, enumerarea ar putea să continue, incluzând, în mod necesar, politica socială, respectiv subdomeniile acesteia.

de analiză, pe baza identificării și prioritizării problemelor urbane – rezultate din analiza datelor, informațiilor și indicatorilor care reflectă situația existentă); cea a ariilor de interes (potrivit căreia politicile urbane scanează aspectele sectoriale ale locuirii, ale terenurilor urbane, ale dezvoltării socio-economice, ale îmbunătățirii serviciilor publice, protecției mediului și pe cele complexe ale revitalizării și reînnoirii urbane); cea care prezintă politicile urbane ca un proces (un demers ciclic, care cuprinde: formularea scopurilor dezvoltării urbane, evaluarea rezultatelor dezvoltării, planificarea acestei dezvoltări, proiectarea și, mai apoi, implementarea ei); cea istorică (care urmărește politicile urbane de la primele inițiative – îndreptate către ridicarea, la nivel local, a calității vieții deteriorate de externalitățile generate de dezvoltarea industrială care a marcat sfârșitul secolului al XIX-lea, și până la abordarea globală, holistică a problematicii în domeniu, din zilele noastre).

5. O analiză din perspectivă istorică evidențiază faptul că o îndelungată perioadă de timp, respectiv până la sfârșitul secolului al XIX-lea (când au apărut primele manifestări concrete și coerente ale interesului pentru locuire) nu se poate afirma că a existat o politică – în adevăratul sens al noțiunii – în ceea ce privește viața citadină, care să aibă ca obiect și să abordeze complexitatea fenomenelor care se petrec la acest nivel. Activitățile legate de cadrul material al desfășurării “vieții” așezărilor constituiau, în principal, o preocupare a constructorilor și arhitecților, planificarea în acest domeniu prezentând un caracter preponderent tehnic. Este incontestabil impactul culturii, al filosofiei asupra structurii, funcțiilor și aspectului edificiilor, fie ele de interes public sau privat; secole de-a rândul construcțiile – și nu numai ele, ci așezările umane în ansamblul lor – au constituit forme de manifestare și expresii ale spiritualității umane, adevărate simboluri ale etapelor parcurse în evoluția omenirii. Schimbările aduse de fiecare fază istorică au determinat fluctuații de mare amplitudine și în ceea ce privește concepția urbanistică: de la nevoi simple, la aspirații îndrăznețe, de la funcțiuni practice, la destinații strategice, de la considerente dictate de numărul locuitorilor, la modele caracterizate printr-un ridicat standard de confort. Toate aceste mișcări au fost dictate, succesiv, de deziderate modeste (legate de nevoia de adăpost), de instituirea unor măsuri de apărare, de nevoia de a crea un cadru cu geometrii exacte, caracterizat de echilibru și soliditate, de considerente strict constructive pentru ca, în ultima perioadă, să se ajungă la un stadiu în care să se pledeze pentru o abordare *complexă, socială și economică, multi și interdisciplinară* a planificării urbane (formulată și susținută de către Patrick Geddes). “A cerceta înainte de a planifica” a devenit formula de ordine, deviza activităților de planificare în decadele de început ale secolului XX. Această etapă a urmat celei derulate până la sfârșitul secolului al XIX-lea, caracterizat prin schimbări profunde datorate dezvoltării industriale masive, care a generat o serie importantă de externalități (pozitive și negative)²; ele nu au mai putut fi gestionate – și rezolvate – de către piața liberă, astfel încât a fost reclamată – pentru prima dată – intervenția administrației publice, în scopul instituirii acțiunilor de reglementare și control în majoritatea domeniilor existenței citadine: locuire, trafic, poluare, salubritate, infrastructură etc.

6. Dacă în anul 1909 putem semnala prima lege a sistematizării urbane (în Anglia, măsură instituită datorită acutizării fenomenului de expansiune tentaculară, necontrolată a orașelor și care semnalează *aparitia* primilor germeni ai politicilor urbane), în deceniul 6 al sec. XX asistăm la *formularea* primelor politici urbane, care promovează orientarea preocupărilor în direcția revitalizării zonelor centrale ale orașelor. Programele de demolare în zonele centrale urbane (având ca și scop eliminarea clădirilor delabrate, reconfigurarea acestora astfel încât să corespundă noilor nevoi legate de prezența instituțiilor publice, de îmbunătățirea condițiilor de trafic, de securitatea indivizilor etc., având ca și efect inclusiv expansiunea centrului și îmbunătățirea accesului auto în aceste zone) au accentuat conflictul dintre eficiența investițiilor realizate (în primă parte, în regim privat) și bunăstarea generală a populației,

² Prezența unei fabrici care poluează apa sau aerul constituie o externalitate negativă; un parc public bine întreținut este o externalitate pozitivă pentru majoritatea locuitorilor zonei. În general, amplasamentele cu un grad ridicat de salubritate, igienă ambientală, cu putere economică ridicată și tehnologie înaltă sunt capabile să câștige beneficiile unor externalități pozitive. Asemenea locații sunt mai în măsură să respingă activități precum o rețea rutieră, care generează o serie de externalități negative.

aducându-l pe scena și în atenția politică. Acesta reprezintă momentul în care comunitatea înțelege să-și asume un rol major în activitatea de planificare urbană, ocupând astfel un loc semnificativ în agendele politicianilor. Tot de atunci se poate vorbi despre formarea unor adevărate coaliții între administrația orașelor și grupurile de locuitori afectați de planificarea urbană.

7. Presiunea exercitată de locuitori asupra autorităților în ideea realizării investițiilor în domeniul locuințelor au dus la creșterea rolului comunității în planificarea urbană, apărând – în agendele politicianilor – principiile echității³ în aspectele dezvoltării urbane. Coalițiile dintre administrația orașelor și grupurile de locuitori afectați de planificarea urbană au determinat realizarea cadrului complet pentru atragerea de fonduri de la bugetul public național în rezolvarea problemelor de revitalizare urbană. Câteva dintre chestiunile-problemă care au determinat schimbarea de atitudine în ceea ce privește planificarea lor sunt: relocarea populației, schimbarea structurii acesteia în zonele centrale, amestecul funcțiunilor urbane din aceste zone, posibilitatea de a rezista în afaceri (datorită costurilor mari solicitate după realizarea programelor de revitalizare, costul transportului etc.). Este de subliniat faptul că revitalizarea (respectiv reînnoirea urbană) constituie una dintre cele mai importante mișcări de planificare ale acestui secol și înseamnă crearea unui viitor mai bun pentru toți; este o mișcare internațională pentru reforma design-ului mediului construit și vizează creșterea calității vieții și a standardului de viață prin crearea unor medii, a unor locuri mai bune de trăit. Reînnoirea urbană este renașterea artei dispărute de a crea și re-crea locuri fiind, esențialmente, o reorganizare a mediului construit în orașe, cartiere, periferii urbane, sate ș.a. – modalități în care comunitățile au fost și sunt construite de secole în toată lumea. Reînnoirea urbană⁴ include atât schimbarea orașelor existente, cât și crearea unor așezări noi. Beneficiarii planurilor de reînnoire sunt, în primul rând, rezidenții localității respective, iar mai apoi sectorul de afaceri și investitorii, și – nu în ultimul rând – municipalitatea, autoritatea publică locală. Politicile de revitalizare urbană au dus la părăsirea completă a principiilor “tehnice” de abordare a “mașinării urbane” și au îndreptat politicienii către rezolvarea conflictelor și redistribuirea resurselor către populație în modul cel mai echitabil posibil prin abordarea principiilor managementului urban.

8. În perioada anilor ‘80 politicile urbane s-au reorientat din nou: motivul a fost cel al revizuirii politicilor privind locuirea, renunțându-se la programele sociale și punându-se accentul pe procesul de gentrificare a zonelor centrale și/sau atractive ale orașului. S-a remarcat însă, de către politicieni, că lipsa ghidurilor de dezvoltare urbană și a restructurării economice va duce – de o manieră periculoasă – la o severă segregare socială a unor grupuri de locuitori. Împreună, politicieni și rezidenți, au constatat că, fără o economie urbană sănătoasă, bunăstarea populației este în pericol.

9. Rezultatul acțiunilor – conjugat cu realitatea obiectivă – a fost acela de creștere a competiției dintre orașe și îndepărtarea de principiile echității. Obiectivele noilor politici au devenit combaterea

³ Echitatea – ca dimensiune de analiză a politicilor urbane – se referă la două concepte inter-relaționate: **echitatea distribuției în termeni sociali** (caracterizată prin distribuția venitului la nivelul populației) și **echitatea spațială** (reprezentând distribuția venitului pe cap de locuitor, pe zone în interiorul orașelor). Relația dintre termeni este evidențiată de faptul că, aproape întotdeauna, schimbările la nivelul entității sociale determină schimbări în echitatea spațială și invers. Îmbunătățirea echității este abordată, de obicei, prin transferuri de venit, dar distribuția (socială și spațială) a taxelor și impozitelor trebuie, de asemenea, luată în considerare. Un sistem de impozitare poate fi construit pe principii progresive, proporționale sau regresive, în funcție de obiectivele pe care le urmărește politica de dezvoltare.

Succesul orașelor depinde de distribuția veniturilor. O distribuție extrem de inechitabilă creează probleme sociale: sărăcie, morbiditate, infracționalitate, consum de droguri, alcoolism etc. și poate afecta eficiența economică, întrucât orașele cu probleme majore de echitate nu sunt atractive pentru locuitori și pentru investitori. Pe de altă parte, activitatea antreprenorială a orașului poate amplifica inechitatea dacă politicile de dezvoltare nu combină dimensiunea eficienței cu măsurile de protecție socială.

⁴ Conceptul de “reînnoire urbană” a intrat în literatura de specialitate din România după 1990, împreună cu alte noi concepte – cu sau fără precedent până la acel moment. În țara noastră reînnoirea urbană are loc pe mai multe direcții: zone urbane și periurbane, legislație, sisteme informaționale și financiare, proprietate publică și, respectiv privată etc.

constrângerilor care împiedică o dezvoltare a afacerilor și crearea de locuri de muncă și, de asemenea, combaterea fenomenelor de deteriorare a mediului. În acest moment politicienii au fost nevoiți să adopte o atitudine “antreprenorială” în guvernarea orașelor, punând accent pe **politica integrată**, care să reunească aspectele calității vieții cu promovarea imaginii, atragerea de subvenții, îmbunătățirea avantajelor competitive ale orașului, încurajarea activităților economice și oferirea de asistență pentru a face ca firmele existente să fie mai competitive.

10. Adesea apare întrebarea :de ce este planificarea “politică”? Putem afirma că, măcar pentru câteva motive, această activitate este localizată într-un mediu puternic politizat:

1. Planificarea presupune adesea chestiuni în care oameni manifestă puternice interese emoționale (spre exemplu, caracterul unei vecinătăți, calitatea învățământului din zonă). O decizie în acest domeniu (de planificare, de proiectare), neagreată de un individ, se poate insinua în viața de zi cu zi a acestuia întrucât rezultatele ei sunt localizate acolo unde el lucrează sau trăiește. Foarte adesea este invocat sentimentul de teamă pe care îl au rezidenții din zonele cu locuințe sociale vis-a-vis de sistemul școlar local. Locuitorii acestor arealuri pot avea temeri (justificate sau nu), dar grija pentru siguranța și fericirea copiilor lor constituie un punct sensibil al lor. Puține acțiuni ale autorității locale pot stârni mai multe emoții decât un program care îi poate forța pe cetățeni să renunțe la un apartament sau să găsească o nouă locație a afacerii dezvoltate de ei pentru a face loc “buldozerului” autorității (respectiv măsurilor instituite de aceasta în scopul implementării unui proiect sau program).
2. Deciziile planificării sunt vizibile: ele implică clădiri, drumuri, parcuri, proprietăți – entități pe care cetățenii le văd și le cunosc. Greșeli de proiectare, cum ar fi cele arhitecturale, sunt greu de ascuns și sunt inevitabil supuse criticii.
3. Ca și alte funcții ale autorității locale, procesul de proiectare este unul “la îndemână”: este mai ușor pentru cetățeni să atace o hotărâre a primăriei sau a consiliului local decât să declanșeze o acțiune împotriva prevederilor unei legii, iar sentimentul unei potențiale eficacități a intervenției le încurajează participarea la asemenea luări de poziție.
4. Cetățenii presupun – de o manieră corectă – că ei au cunoștințe de proiectare, chiar dacă nu au studii de specialitate. Este știut faptul că proiectarea presupune cunoștințe despre modul de utilizare a terenului, trafic, caracteristici ale comunității, precum și alte chestiuni care, însă, le sunt familiare și acestora (și despre care obțin zilnic informații pe diverse canale); pentru acest motiv cetățenii tind să nu respecte (sau să o facă cu manifestarea propriilor păreri) opiniile proiectanților.
5. Proiectarea presupune decizii cu importante consecințe financiare. În condițiile în care, spre exemplu, o persoană deține 100 de pogoane de pășune într-o zonă limitrofă orașului există posibilitatea ca valoarea terenului în zonă să crească atunci când există certitudinea că terenul va trece curând de la o destinație agricolă la una mai intensă. Dacă rețeaua de canalizare și conductele de alimentare cu apă se vor extinde de-a lungul drumului din fața proprietății, terenul va fi propice construirii de locuințe – cam 12 unități de locuit pe pogon (costul estimativ ar fi de circa 100.000 \$. Pe de altă parte, dacă terenul nu beneficiază de utilități, dezvoltarea de locuințe se va limita la locuințe unipersonale, construite pe loturi de câte un pogon (costul estimativ fiind de 10.000 \$ pe pogon). Se poate concluziona că proprietarul are 9 milioane de dolari interes pentru ca proiectul din zonă să prevadă canalizarea și alimentarea cu apă. Variațiuni pe aceeași temă pot fi făcute și dacă este vorba de zonificare funcțională, lărgiri de drumuri, edificări de construcții de interes public, lucrări de regularizare a râurilor, programe de dezvoltare locală etc. Chiar și cei care nu dețin proprietăți în afara casei în care locuiesc pot aprecia, corect, că au un interes financiar substanțial în decizia de proiectare, întrucât – atunci când ar exista posibilitatea înstrăinării ei – aceasta (decizia de proiectare) afectează, după cum s-a arătat, valoarea imobilului.
6. Poate exista o puternică legătură între activitatea de proiectare și impozitele pe avere. Impozitul pe avere este unul dintre elementele financiare de bază pentru consiliul local și suport vital pentru sistemul educațional. În măsura în care deciziile de proiectare afectează ceea ce se construiește în

interiorul comunității, ele afectează și baza de comunicare a acesteia. Ele influențează, de asemeni, și impozitul pe proprietate pe care cetățenii trebuie să îl plătească, iar aceste impozite sunt departe de a fi niște cifre modeste. Preocuparea pentru nivelul impozitului pe avere a fost și este accentuată de la an la an.

11. Modelele noi în proiectare promovează ideea că cele mai bune soluții vin de la comunitatea însăși. Din această nouă perspectivă, cel mai potrivit rol al proiectantului este acela de a facilita procesul de planificare (proiectare), punându-și la dispoziție experiența, mai degrabă decât să furnizeze propriul proiect gata elaborat. Pot fi invocate câteva argumente care să pledeze în favoarea acestei noi maniere de abordare:

- ea elimină “elitismul”, în sensul că proiectantul are cunoștințe și abilități speciale, pe care cetățeanul de rând nu le posedă, dar aceste capacități nu se poate afirma că l-ar face pe primul mai înțelept.
- este indiscutabil că un proiectant (luat ca individ sau ca grup de specialiști) nu poate să aibă o imagine completă și corectă despre ceea ce interesează locuitorii – considerați în ansamblul lor. Un individ poate ști cu precizie care îi sunt necesitățile și preferințele proprii, dar atunci când este vorba de interese de grup ele vor putea fi deplin reprezentate și mai apoi realizate numai antrenând cetățenii în procesul proiectării, încă din faza ei incipientă. Crearea de parteneriate⁵ pentru furnizarea, în mod eficient și eficace, a diferitelor servicii publice și pentru dezvoltarea unor programe și proiecte complexe în orașe a devenit din ce în ce mai frecventă în ultimii ani.
- în final, se poate susține că un proiect, un plan care a beneficiat de o participare largă a cetățenilor (din punctul de vedere al elaborării lui, ca și “input” comunitar) este mult mai probabil de pus în aplicare decât unul de aceeași calitate care a fost livrat “de-a gata” de către specialiști în domeniu. Participarea activă, directă a cetățenilor la elaborarea proiectului îi face pe aceștia buni cunoscători ai detaliilor proiectului. Antrenând timpul și energia cetățenilor în procesul de elaborare a proiectului de obține – simultan – angajamentul cetățenilor în legătură cu planul. Ideea de “planul lor” – al specialiștilor se transformă în “planul nostru” – al locuitorilor.

12. Proiectanții percep implicația politicului foarte diferit față de perioadele anterioare. Dacă în anii 1920-1930 era un lucru obișnuit ca să realizeze detașarea (ruperea) activității de planificare de politică, situând-o “deasupra politicii” (supunând proiectele analizei unei comisii non-politice), în timp s-a ajuns la concluzia că – dat fiind faptul că deciziile se iau în sfera politică – izolând proiectarea de politică, îi diminuau eficiența. De asemenea s-a cristalizat ideea că atributul “apolitic” nu este eficient și benefic să fie asociat acestei activități. Dacă cineva instituie o comisie de evaluare, de analiză – formată dintr-un grup de cetățeni remarcabil – avem de a face clar cu o luare de decizie politică. Un grup de cetățeni, lipsiți de calități deosebite, ar putea sugera urbanistilor un cu totul alt set de propuneri, de sugestii. Nimeni nu este cu adevărat apolitic pentru simplul fapt că fiecare este interesat de anume valori – pe care le apără, le susține și le promovează – iar acest lucru este elementul cheie, substanța însăși din care este plămădită politica.

Spațiul în care operează cei din domeniul planificării urbane (proiectanții) este caracterizat prin difuzia, dar și prin interferarea puterilor: politică, economică și juridică.

Puterea politică este fragmentată în câteva feluri: pe de o parte se poate remarca diferența dintre puterea centrală și autonomia de care se bucură unitățile administrativ teritoriale. Răspunderea financiară și autonomia politică sunt strâns legate. De asemeni se poate remarca fragmentarea ei prin binecunoscuta formulă a separării puterilor în stat între legislativ, executiv și autoritatea judecătorească, gândite astfel

⁵ O materializare a acestei idei – în țara noastră – o constituie Ordonanța Guvernului României nr.16/2002 privind contractele de parteneriat public-privat (publicată în Monitorul Oficial al României nr. 94 din 2 februarie 2002, modificată și completată în mai multe rânduri, ultima dată prin Legea nr.528/2004, publicată în Monitorul Oficial al României nr.1153 din 7 decembrie 2004), prin care se reglementează noul și extrem de utilul tip de legătură între autorități și cetățeni, stabilit în scopul satisfacerii – la cote superioare – a interesului public.

încât puterea fiecăreia dintre aceste domenii să fie contrabalansată de celelalte. Amenajarea teritoriului (cu planificarea pe care o presupune) – ca și activitate de stat, guvernamentală este clar o sarcină a laturii executive, astfel încât implementarea oricărui proiect necesită subvenții. Atât perceperea impozitelor, cât și procurarea de fonduri sunt funcții legislative. Ambele puteri – și ce executivă și cea legislativă – sunt firesc limitate de cea judecătorească.

Se mai poate vorbi – de asemeni – despre o fragmentare a guvernării locale în sensul administrativ. O arie metropolitană (la noi, municipiul București) constituie o entitate economică și socială unică, dar existența sectoarelor conferă activității de planificare aspecte particulare.

Puterea în sfera nonguvernamentală este de asemeni puternic dispersată. Cetățenii – în rolul de votanți – sunt ultima putere, dar grupuri de indivizi pot constitui adevărate “blocuri de putere”. Individul – în calitatea sa de proprietar de locuință – este o mică parte a acestui bloc (care poate fi, așa cum am subliniat, extrem de puternic la un moment dat), la fel ca orice proiectant care lucrează într-o comunitate cu un procent mare de deținători de locuințe proprietate personală. Deținătorii de proprietăți numeroase – fie terenuri neconstruite, fie construite – constituie, în cazul asocierii lor, o altă importantă sursă de putere. Se poate remarca existența unei strânse legături între cei preocupați de folosința terenurilor (respectiv cu planificarea și controlul utilizării lor), investițiile de capital și activitatea de construcții. Astfel, întreaga activitate de construcții – cuprinzând și managementul și munca propriu-zisă – este adesea un “participant” important în luarea deciziilor privind amenajarea terenului și în soluționarea controverselor iscate în acest domeniu.

13. Se poate conchide că activitatea de planificare este un spațiu de întâlnire al unor puteri dispersate, al conflictelor de interese și al unei înțelegeri dificil de obținut. În aceste condiții, apare – în toată dificultatea ei și cu toate aspectele delicate – postura de proiectant, de “vizionar” conștient, ancorat în realitate care trebuie să fie în măsură să ofere soluția optimă pentru rezolvarea unor multifacetate probleme care ar fi “valențele” unei asemenea munci.

1. Pe de-o parte, proiectantul poate fi perceput ca un “**slujitor**” neutru al **interesului public**, acest aspect al activității fiind caracterizat de neutralitatea lui politică. El este un expert în măsură să spună comunității (respectiv membrilor săi) cum anume este cel mai bine să procedeze pentru a realiza un anumit obiectiv propus. Sfaturile și experiența tehnică de specialitate vor fi dirijate spre “cum să...” și “cum ar fi dacă...?”, nu spre “trebuie” sau “nu trebuie”. Atunci când se impune luarea unei decizii, proiectantul este cel care apreciază care dintre soluțiile propuse este cea mai potrivită pentru a fi înșușită.

2. O altă interfață a proiectantului este aceea de “**constructor**” al **consensului comunitar**. Această postură este una esențialmente politică, devenită extrem de populară în perioada postbelică. Ea a fost adoptată de majoritatea specialiștilor din acest domeniu, pentru care a fost evidentă superioritatea manierei noi de rezolvare a problemei amenajării teritoriale – maniera politică – aflată la antipodul accepțiunii mai vechi privind această activitate, care o consacra ca pe o acțiune non-politică pusă în slujba interesului public.

În această concepție, activitatea de proiectare nu poate fi disociată de politică. Politica este arta de a armoniza opinii divergente și interese diferite, astfel încât să fie posibilă acțiunea. Rolul politicianului este acela de intermediar al variilor interese. Dacă nici un plan, nici un proiect nu poate fi implementat fără o voință politică și fără o acțiune politică, atunci proiectantul – este limpede – trebuie să fie foarte aproape sau, poate chiar, o parte a procesului politic. S-a opinat că este mult mai util să se facă din proiectant o parte integrantă a birocrăției sau a structurii politice, la nivelul căreia se formulează deciziile, aceasta constituind modalitatea prin care proiectanții își exprimă propriile valori, încercând să orienteze comunitatea spre modelul pe care ei îl consideră cel mai potrivit – într-o situație determinată. Măsura în care un asemenea demers (de orientare, de dirijare) este unul mai mult sau mai puțin reușit depinde de gradul de apropiere al concepției specialistului de dorințele și valorile comunității.

3. Latura de “**antreprenor**” a personalității proiectanților – care poate fi evidențiată – este aceea care îi plasează pe aceștia într-un rol pe care, inițial, nu și l-au dorit, dar este unul în care mulți s-au regăsit pe ei înșiși. Atunci când proiectanții conduc o firmă care desfășoară activități bine determinate, ei adesea devin antreprenori. Programele de dezvoltare economică locală au ca scop principal creșterea investițiilor private în comunitate, astfel încât cei care se ocupă cu planificarea dezvoltării economice sunt obligați să “între” într-un rol antreprenorial, care cuprinde activități de marketing, negocieri și identificare de resurse financiare. În ultimii ani, o serie de orașe au beneficiat de finanțări de tip “granturi” pentru revitalizarea unor arii defavorizate; și în aceste cazuri proiectanții s-au comportat mai mult ca antreprenori decât ca și proiectanți – în sensul tradițional al cuvântului.

4. Proiectantul mai poate fi privit și ca “**avocat**”, reprezentant al unor grupuri, de regulă animate de aceleași interese, fie ele ale unei “elite” urbane, fie ale unor formațiuni, organizații, grupări cu o limitată putere politică și economică (și care nu le permite promovarea, de o manieră adecvată, eficientă, a propriilor interese). De regulă, reprezentanții acestei ultime categorii caută să avanseze și să susțină interesele acestora, ajungându-se, uneori, chiar la inițierea unor propuneri de modificări legislative; aceste interese pot coincide cu interesele majorității comunității sau nu; și în această ipostază se poate evidenția “amprenta” politică a activității de planificare, dat fiind faptul că grupurile reprezentate pot aparține unei categorii de populație mai puțin prospere, iar susținerea propunerilor lor constituie o formă de manifestare a unei politici de luat în seamă, putând fi utilizată, conjunctural, ca și capital electoral.

Valența de “avocat”, de reprezentant (al unui segment de populație) găsită proiectantului poate fi particularizată și la scopul unui program vizând, spre exemplu, amenajarea unor parcuri, gestionarea deșeurilor, realizarea unei autostrăzi, conservarea unor zone protejate etc. Este de menționat și situația în care proiectantul care susține o cauză a unei majorități a comunității poate mai ușor formula o revendicare – invocând servirea interesului public, apreciat ca un “întreg” – decât o poate face un proiectant care reprezintă doar un anume grup.

Indiferent de maniera de abordare a problemelor este cert că atingerea unor obiective – în ceea ce privește proiectarea urbană – se va traduce într-o separare a cetățenilor în câștigători și perdanți, consensul fiind, în practică, imposibil de realizat.

5. Proiectantul – **adept al schimbărilor radicale** – este formula îmbrățișată de un număr relativ redus de specialiști; cei care au făcut dovada maturității perspectivelor lor au constatat că sunt “frustrați” în munca lor de zi cu zi de către sistemul în care lucrează și care nu le inspiră prea mult respect. Unii au văzut în promovarea unei schimbări politice și economice radicale un ideal pentru proiectarea pe termen lung.

14. Dacă specialistului i se pot asocia atâtea atribute, activitatea pe care el o desfășoară este, de asemeni, posibil de conturat prin câteva aspecte particulare.

Proiectarea – în varianta ei modernă, cu o arie de cuprindere mult amplificată față de perioadele istorice trecute – trebuie să fie independent și distinct definită de științele ingineresti, care au constituit sursa ei de inspirație de bază. O asemenea (nouă) definiție implică corelarea informațiilor (cunoștințelor de specialitate) cu acțiunea, astfel încât proiectarea să fie percepută ca o acțiune (profesionistă) care caută, cu mijloace specifice, să conecteze formele cunoștințelor cu formele de acțiune, în domeniul public. Astfel re-configurată, proiectarea este “altceva” decât ingineria, unde înțelesurile sunt întotdeauna eficient legate de finalități predeterminate și proiecte care prezintă o suită de acțiuni care trebuie urmate. Definiția ne permite o “evadare” într-un spațiu ne-euclidian al proiectării – dat fiind colapsul contemporan al continuum-ului timp-spațiu.

Activitatea de planificare trebuie să fie, totodată, prescriptivă. La sfârșitul secolului XX, pe lângă “dat”-ul existent, o altă serie de valori a trebuit luată în considerare: idealurile democrației (sub toate formele ei), protecția minorităților, situația națiunilor mai slab dezvoltate, creșterea economică calitativă, prevalând față de creșterea economică cantitativă, promovarea și implementarea conceptului

de “durabilitate”, respectul și grija față de natură ș.a. Toate aceste valori specifice – în condițiile unei lumi cu frecvente puseuri de criză – trebuie, firesc, să aibă o înrăurire aparte asupra activității de proiectare.

Proiectarea și planificarea trebuie să fie înnoitoare, în sensul că trebuie să ofere, în permanență, soluții ingenioase, variate, dar puțin costisitoare și în spiritul durabilității, pentru totalitatea problemelor societății, care apar la nivelul politicii în domeniul public. Planificarea inovatoare este mai degrabă focalizată decât atotcuprinzătoare, este preocupată mai mult de mobilizarea resurselor locale decât de alocările centrale, operând într-un timp real, nu în imaginar și, mai ales, este antreprenorială. Astfel, ea este bine adaptată unui sistem de proiectare și planificare descentralizat, care implică conjugarea eforturilor unor “actori” extrem de diferiți. Proiectarea solicită numeroase abilități în domeniul negocierilor, al medierii, pe tărâmul “artei” compromisului; această formă de activitate este pregătită – asemeni antreprenoriatului din sistemul privat – să-și asume riscuri.

Proiectarea implică apariția noului, dar experiența istorică a demonstrat că orice noutate este, în genere, respinsă pentru că amenință, într-un fel, ceea ce există. Întotdeauna cineva se va simți amenințat de noutate, chiar dacă nu neapărat în termeni financiari (care sunt, de departe, cei mai de temut). În aceste condiții, proiectanții sunt extrem de “vulnerabili” și vor întâmpina adesea opoziția celor care se simt în pericol, atunci când vor încerca să-și impună propriile modele. Secretul succesului constă în găsirea modalităților de “captare” a bunăvoinței, interesului și sprijinului acestora prin demersuri succesive de modelare a noutății propuse de ei pe dorințele de schimbare ale segmentului de populație vizat de schimbare, iar în aceste acțiuni sprijinul puterii politice este esențial.

Putem cu ușurință remarca și afirma că proiectarea s-a mutat deja (iar acțiunea va continua) din atelierele de profil pe teren. Aici va fi spațiul pe care, față în față, proiectanții – deținători de cunoștințe de specialitate și cetățenii – potențiali beneficiari, vor negocia pentru găsirea celor mai potrivite soluții pentru problemele care trebuie rezolvate.

Nu rareori aceste tranzacții se finalizează cu respingerea proiectelor întocmite de către specialiști. În aceste condiții este limpede că, ținând cont de părerile celeilalte părți, trebuie elaborată o nouă strategie. Noua imagine a activității de proiectare este una aparent agresivă, dar îi solicită celui care o desfășoară o permanentă căutare de schimbări relevante de valori în cadrul propriei sfere de competență.

Proiectarea de tip nou este descentralizată, privilegiază regiuni și localități, încurajează participarea activă a cetățenilor beneficiari, care sunt solicitați să-și aducă un aport substanțial la luarea deciziilor. Ea operează într-un sistem spațio-temporal care impune o strânsă legătură între cunoștințele tehnice și acțiune într-un amplu proces de schimbare strategică, orientată fiind, cu precădere, spre promovarea și ocrotirea valorilor, nu spre profit.

Bibliografie:

1. Jean-François Davignon, *Droit de l'urbanisme*, Edition Litec, Paris, 2004;
2. Corrin Flint and David Flint, *Urbanisation: Changing Environments*, Harper Collins Publishers Ltd., Second Edition, London, 2001;
3. Liliana Mișuț, Bruno Lauritzen, *Modele de politici sociale – Models of Social Policy*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1999;
4. Elena-Maria Minea, *Amenajarea teritoriului. Urbanism*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2003;
5. John Friedman, *Toward a Non-euclidian Mode of Planning*, în *Readings in Planning Theory*, Blackwell Publishing, United Kingdom, 2004;
6. Scott Campbell and Susan S. Fanstein, *The Structure and Debates of Planning Theory*, în *Readings in Planning Theory*, Blackwell Publishing, United Kingdom, 2004;
7. Carley Pennink, *Parteneriat public-privat în dezvoltarea urbană*, în *Management și guvernare urbană*, Editori Sorina Racoviceanu și Nicolae Țarălungă, Chișinău, 2004.