
SPATIAL PLANNING BETWEEN GEOGRAPHY AND THE ART OF CONVERSATION

Violeta Pușcașu, Prof., PhD, "Dunărea de Jos" University of Galați

Abstract : This paper, structured in two parts, proposes an overview of the key moments and models registered in European and Romanian spatial planning. Considered to be one of the most contrasting phenomena with spectacular metamorphosis of the twentieth century, spatial planning has seen a number of paradigms that have marked both the development and the effects. At the beginning of XXI century, about planning is said to not only be a technical action rooted in a geographical reality, but a real art of conversation whose topic is sustainability. This paper summarizes the rational-comprehensive planning, argumentative planning, communicative planning, action and social learning as the most representative models. Specificity and limitations in the Romanian spatial planning is the second part of the article, and submit the findings to the confirmation of a new paradigm, namely that of open planning.

Keywords: *models, spatial planning, Romania, Europe.*

1. Planificarea spațială – un concept al timpurilor moderne?

Planificarea spațială, în sensul larg al definiției sale, se referă la procesul alocării de resurse limitate pentru atingerea unor obiective, respectiv la metodele folosite pe scară largă de sectorul public pentru a influența viitoarea distribuție a activităților în spațiu. Acest fapt implică o continuă organizare teritorială, mereu rațională, cu scopul de a echilibra cererea de dezvoltare și de împlinire a nevoilor sociale și economice ale comunității cu imperativul protecției mediului.

Planificarea spațială cuprinde, de asemenea, măsurile de coordonare a impactului spațial al tuturor politicilor sectoriale pentru a obține o mai bună distribuție a dezvoltării economice între regiuni care, altfel, ar fi creată prin jocul forțelor pieței, și a regla conversia extrem de activă uneori a proprietății și a utilizării terenurilor. Acest lucru presupune, de regulă, existența unei situații cunoscute, cu anumite caracteristici, și care trebuie gestionată într-un interval de timp.

Modalitățile prin care societățile modernă și contemporană au atins aceste obiective specifice ale planificării au variat în timp. Pentru a înțelege traseul meandrat al metodelor și paradigmatelor din planificare trebuie să reamintim faptul că, prin natura sa și în sensul cel mai general al termenului, planificarea este o acțiune prin excelență umană. Ea trimite către trei aspecte care o conturează definitoriu – cunoaștere, alegere și etică.

Etimologic privind lucrurile, cuvântul *planificare* conduce către latinescul *planum/(plana, pl.)* care înseamnă "întindere, suprafață, nivel, câmp deschis"¹. Pe filiera franceză va fi preluat mai apoi în limba engleză în forma *plan/to plan (vb.)* cu sensul de metodă sau schemă de acțiune. Acest sens conduce, subsidiar, la ideea de absență a unei delimitări clare sau a vreunei încărcături oarecare, de orice tip ar fi aceasta, sugerând astfel că există posibilitatea de a alege modul în care întinderea va fi "mobilată". Această accepțiune a înțelesurilor date de limba engleză a fost agreată mai ales în abordările care aveau o

¹ Dicționar latin-român, Ed.Stiințifică, 1973.

dimensiune spațială explicită, pentru care *planul* reprezintă suprafața ”albă”, lipsită de constrângeri, provocatoare tocmai prin posibilitățile multiple pe care le oferă acțiunii. Geografii, arhitecții și urbanistii sunt cei cărora li se datorează cele mai vechi utilizări ale acestui înțeles al planificării pe care le-au aplicat spațiului și, în mod deosebit, orașului. De altfel, este recunoscut faptul că planificarea, indiferent de aria sa de utilizare, păstrează permanent în corpul său motrice și o componentă spațială, chiar când lucrul acesta este mai puțin evident. Noile contexte în care operează planificarea - între care cel managerial a făcut o carieră incontestabilă în secolul trecut, transformând planificarea în cheie de boltă (J. Ivancevich, 2003) și funcție fundamentală (H. Koontz et al. 2007) a succesului unei entități - integrează treptat această trăsătură spațială a planificării, surprinsă în definiția dată de AESOP² – <<planificarea este instrument de promovare și gestionare a schimbării care are o dimensiune spațială>>³.

În funcție de accentul și modul de integrare a diferitelor elementele spațiale, se vorbește de trei categorii majore de planificare.

Planificarea generală pleacă de la ipoteza existenței unei situații fără creștere demografică, sau o creștere nesemnificativă, cazuri în care nu sunt dificultăți în privința deciziei pentru investiții publice sau pentru planificarea pe termen lung a proiectelor de infrastructură. Acest instrument este folosit în țările dezvoltate, unde scopul principal al planificării este acela al menținerii unei ordini deja stabilite. În țările în curs de dezvoltare sau nedezvoltate, acest tip de plan nu răspunde creșterii demografice, cererii de infrastructură și competiției pentru găsirea de resurse financiare necesare realizării investițiilor publice.

Planificarea *structurală*, folosită în mai ales în aria anglo-saxonă europeană, inclusiv în unele țări ale Commonwealth-ului, asigură o bază structurală pentru luarea deciziei. Politicile, programele și prioritățile de acțiune sunt orientate către obiectivele dezvoltării și includ schema și caracterul serviciilor, distribuția spațială și structura acestora, în conformitate cu tiparul urban existent. Acțiunile practice, implicarea politicienilor și participarea comunității sunt aspectele cheie ale implementării planului.

Planificarea strategică, dublată de planul de acțiune, accentuează elementele critice ale dezvoltării, identifică prioritățile de investiții în infrastructură și stabilește zonele unde ar trebui să se producă creștere sau schimbare. Acest tip de plan nu solicită o bază de date foarte elaborată și poate ușor deveni un proces continuu, alimentat cu planuri de acțiune prioritare, în zone cheie.

Pe acest calapod tipologic general, planificarea a cunoscut în secolul XX influența mai multor modele și curente de gândire, care au funcționat în acord cu nivelul de dezvoltare și cadrul politic. Sunt de remarcat astfel modelul rațional comprehensiv, modelul planningului argumentativ, modelul politicii economice radicale, modelul planningului echitabil, modelul acțiunii comunicative și a învățării sociale, modelul planificării radicale.

Modelul rațional comprehensiv

Planificarea rațională este procesul prin care proiectarea, mai ales cea urbană (a cartierelor, orașelor, regiunilor) urmează o schemă logică care pleacă de la definirea problemei, stabilirea și evaluarea scopului și obiectivelor, examinarea, evaluarea și alegerea

² Association of European Schools of Planning.

³ Carta AESOP, 1999.

alternativelor, implementarea și monitorizarea acestora. Specificitatea acestei căi o reprezintă abordarea bazată în întregime pe proces, cu o minimă privire spre conflictul politic sau spre caracteristicile specifice ale contextului. După cum afirma unul dintre teoreticienii săi, modelul rațional în perioada sa de maximă dezvoltare nu a avut de fapt nici subiect nici obiect, ignorând natura agenților care realizează planificarea cât și obiectul eforturilor lor. Acest model a furnizat meta-teoria pentru activitatea de planning după 1960, încorporând încrederea în metoda științifică ce a traversat științele sociale în perioada războiului rece.

Deși inovator în structură și metodă, conceptele planningului rațional sunt astăzi depășite, nemaifiind aplicate în masă, așa cum fusese cazul în deceniile 7-8 ale secolului trecut, iar punctele sale slabe vin tocmai din faptul că, la nivel teoretic, este centrat pe proces, în timp ce practica îl vedește sensibil la puterea politică (Flyvbjerg, 1998).

Modelul plannigului argumentativ, asociat la începuturile sale curentului „noul urbanism”, a fost promovat mai întâi de arhitecți și jurnaliști, acesta reprezentând mai mult o ideologie decât o teorie; mesajul său a fost condus nu atât de oamenii de știință, cât de practicienii din planificare și de mișcarea populară. ”Noii urbanisti” au primit o considerabilă atenție în SUA, în anii '80. Orientarea lor se aseamănă cu scopurile primilor teoreticieni ai planificării – Ebenezer Howard, Patrick Geddes, Frederic Law Olmsted – și anume utilizarea relațiilor spațiale pentru a crea o adevărată comunitate bazată pe interacțiune. Noul urbanism invită la un design urban care să includă o varietate de tipuri de clădiri, utilizări mixte, amestecul locuințelor pentru diferite grupuri și privilegierea puternică a domeniului public. Unitatea de bază a planificării este suburbia, care este limitată în dimensiunile sale fizice, are periferie și un centru conturat, iar nevoile vieții zilnice, cotidiene sunt accesibile într-un perimetru de 5 minute de mers pe jos. Noul urbanism a lucrat mai mult la nivelul substanței planurilor decât asupra metodei de a le obține. În practică, acesta a stimulat crearea unor noi orașe și suburbii. Urmare a acestui fapt, coroborat cu ascensiunea crescândă a automobilului, în epoca postbelică suburbia devine un stil de viață pentru cei mai mulți dintre americani, transferat fiind treptat și către lumea europeană. Dar în timp ce această nouă cale aduce incontestabile avantaje, ea fragmentează societatea spărgând liantul social al comunității și amplificând manifestările alienante ale unui mare segment al societății.

Critica ce i se aduce acestui curent este aceea că propunătorii săi au supralicitat vânzarea produselor lor, promovând un determinism environmental nerealist care și-a croit drum prin toată istoria planificării fizice. Ca o consecință a determinismului său spațial, noul urbanism rulează între câteva pericole – una din criticile aduse frecvent este că acest curent cheamă doar la alte forme de suburbie decât genera segregarea socială metropolitană.

Modelul politicii economice radicale

Văzut ca o cale de a atinge idealul „orașului corect”, modelul acesta derivă din tradiția economiei politice de stânga, dar care deși continuă în oarecare măsură „noul urbanism” este mai abstract, prezentând un model al relațiilor spațiale bazate pe echitate, ceea ce va determina uneori glisarea spre *modelul planningului echitabil*.

Elementul cheie al acestor modele îl constituie dimensiunea fizică a spațiului geografic, exprimată cel mai bine, de regulă, prin hărți, planuri, scheme și schițe, adică, într-un cuvânt, prin piesele desenate ale documentației de planificare.

Modelul planningului comunicativ, cunoscut și sub numele de planningul acțiunii sociale, subliniază rolul de mediator între pilonii diferitelor categorii de proprietari în cadrul unei situații de decizie. Acest model devine din ce în ce mai actual, fiind aplicat și analizat în toate sistemele de planificare evaluate.

Modelul integrează liniile trasate de două abordări – pragmatismul american, așa cum a fost acesta dezvoltat în gândirea lui John Dewey și Richard Rorty, și teoria raționalității comunicative, așa cum a fost ea lucrată de Jurgen Habermas⁴.

Conform modelului comunicativ, prima funcție a planficatorului este aceea de a asculta problemele cetățenilor și a veghea la realizarea unui consens între diferitele puncte de vedere (Forester, 1985, 1993, Haley, 1997, Foley, 1997). Mai mult decât a furniza conducerea și asistența tehnocratică, planficatorul, ca un ascultător experimentat, oferă informații participanților în procesul de planificare, fiind sensibil în primul rând la posibilele puncte de convergență. Calitatea sa de lider nu consistă în a aduna la un loc diverși actori în jurul unei probleme particulare de planning, ci de a îi face să accepte și să îi asigure că oricare ar fi poziția participanților în ierarhia social-economică, nici un grup de interese nu va fi dominant.

Judith Innes apreciază că „ceea ce trebuie să facă planficatorul de astăzi în cea mai mare parte a timpului este să vorbească și să interacționeze” și această „vorbitură” este o formă a acțiunii comunicative practice. Aceeași autoare consideră că modelul comunicativ care poziționează planficatorul în rolul de negociator și intermediator între actorii planficării a devenit foarte răspândit ca formă a „noii paradigme emergente a teoriei planficării” (Innes, 1995).

2. Politică, ideologie și modele în planficarea spațială românească

Este știut că, față de Europa occidentală, spațiul românesc a cunoscut în cea mai mare parte a secolului trecut un tip de planficare ce ar putea fi plasată la limita dintre distorsiunile a două modele de planficare - cel rațional-comprehensiv și cel al politicii economice echitabile. De fapt, ceea ce s-a numit sistematizarea teritoriului și a localităților nu poate fi asimilat decât în mică măsură planficării spațiale în sensul modern al termenului.

Sistematizarea teritoriului a fost termenul convențional folosit în nomenclatura științifică românească și care cuprinde sfera de activități teoretice și practice aferente acestui domeniu. După aprecierea multor specialiști, acest termen este chiar cel mai potrivit profilului unei astfel de discipline, în comparație cu titulaturi sinonime utilizate în literatura de specialitate a altor țări⁵.

Prin *sistematizare* trebuia să se înțeleagă înlănțuirea unor acțiuni succesive de cunoaștere și îndrumare a evoluției organismului teritorial, cuprinzând procese de investigare și diagnoză, de prognoză și strategie, de fundamentare a deciziilor tactice ce urmau a fi luate de forurile conducătoare, prin politica de remodelare planficată a cadrului material.

⁴ * * *, *New Directions in Planning Theory*, in *Urban Affairs Review*, 35 (4) (March 2000), 451-78

⁵ Termenul românesc "sistematizare" explicitează întreaga multilateralitate a acestui proces remodelator al cadrului material - investigare, analiză, propuneri selectate, stabilirea obiectivelor strategice, programarea măsurilor tactice optime, controlul activității de edificare. De asemenea se refera la totalitatea organismelor teritoriale, indiferent de mărimea și complexitatea profilului, considerate în relații sistematice (G.Gusti, *Forme noi de așezare, Studiu prospectiv de sistematizare macroteritorială*, București, 1974).

După 1990 schimbările politice au introdus practici și termeni noi în concordanță cu principiile economiei de piață. Vorbim astăzi în România de *amenajarea teritoriului* cvasi-sinonimă cu sistematizarea, ca un ansamblu de activități cu caracter interdisciplinar și global a cărui principal obiectiv este reorganizarea și planificare fizică a spațiului. Această activitate este de interes pentru întreaga societate și se caracterizează prin dezvoltarea pe întregul teritoriu național, în acord cu principiile dezvoltării durabile.

Deși la nivel de maximă generalitate sferile celor două noțiuni, *sistematizare* și *amenajare/planificare fizică* par suprapuse, diferențele specifice sunt numeroase (fig.1).

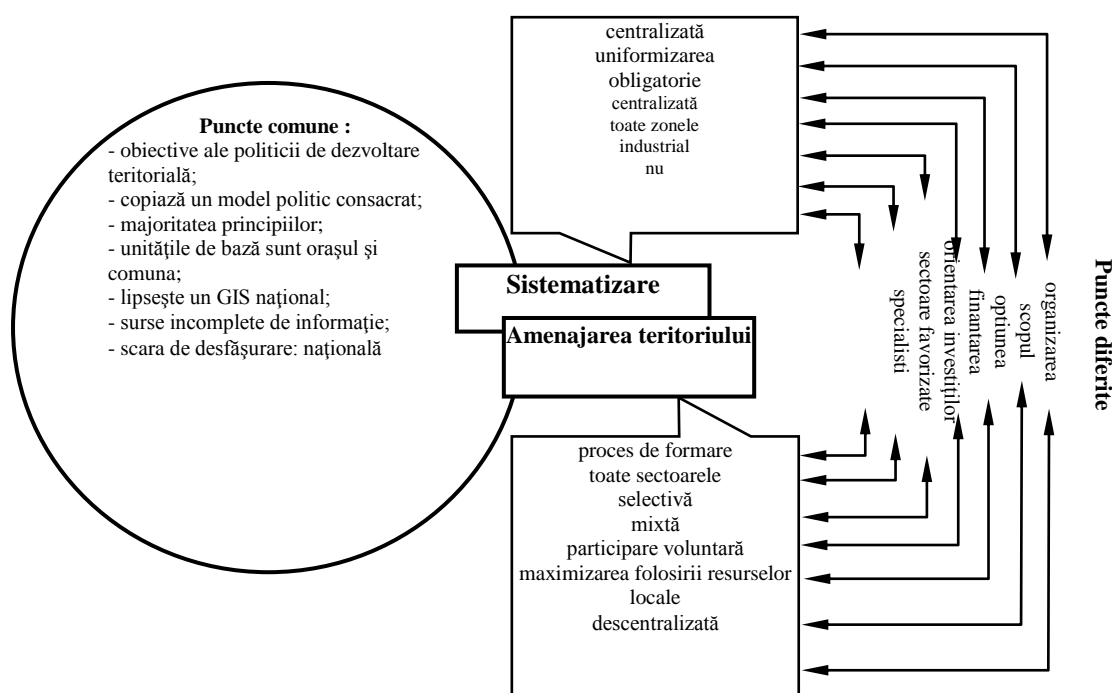


Fig. 1 Punctele comune și diferențele specifice ale sistematizării și amenajării teritoriului/planificării spațiale în România (V. Pușcașu, 1998)

Ideologia comunistă instalată politic după 1945 în toată Europa de est a făcut ca proiectele uniformizatoare să avanseze cu repeziciune sub umbrela egalității și echității sociale. Confuzia care plutește în descifrarea diferențelor dintre est și vest apare atunci când eticheta principiului social și economic se aplică pe orice proiect de amenajare teritorială din vest, iar rezultatele sunt vizibil diferite de cele românești. Acesta este și motivul pentru care societatea contemporană poartă un amestec bizar de nostalgie a planificării centralizate și de tentație a libertății de a planifica după nevoi. Și mai uluitor (și greu de conceptualizat) este că planificarea la scară mondială trece printr-o schimbare paradigmatică (mondializarea tranziției) care pune din ce în ce mai mult în discuție oportunitatea planificării comprehensive, justificând înlocuirea ei cu acțiunea comunicativă. Pentru România, care abia (re)pune pe picioare sistemul comprehensiv dintr-o altă perspectivă decât cea centralistă, există două

alterntive: fie asumă rapid modelul, cât încă mai este aplicabil, ca etapă obligatorie în maturizarea experienței de planning, fie ”arde” această etapă și intră direct în planningul comunicativ, caz în care apar două noi bifurcații – non-planning (de fapt haos-planning, pentru că există mai puțin o cultură a comunicării și mai mult o cultură a execuției), sau o surprinzătoare adaptare flexibilă, care să poată fi numită „miracolul” românesc!

Este util de asemenea să facem sublinierea că profesia de planificator nu a fost niciodată inclusă în nomenclatorul românesc de profesii sub această denumire. Profesiunile care recunosc competența totală sau parțială în acest domeniu sunt eminentamente tehnice, începând cu urbanistii și arhitecții, continuând desigur cu inginerii de diferite formații și terminând cu economiștii, geografi și sociologii. Problema nu rezidă însă atât de mult în formarea profesională, cât în abilitatea de a negocia soluția tehnică a acestor specialiști. În plus, atât timp cât deciziile urbane sunt luate în cadrul unei structuri politice în care nici un individ sau grup nu deține o cunoaștere sau putere totală, procesul de luare a deciziilor vizează obediența politică sau populismul. De altfel, acesta din urmă a re-apărut viguros după 1990. Este momentul în care se potrivește perfect constatarea lui Lindblom că „întregul sistem rațional-comprehensiv al urbanismului aproape că nu are nimic de a face cu ceea ce este procesul real al politicii de dezvoltare: amestec de valori și analize, amestec de scopuri și mijloace, o ignorare a alternativelor și o evitare a teoriei” (Lindblom, 1959). Cum scena contemporană a urbansimului și amenajării e plină de arhitecți și ingineri constructori, între care primii au pierdut uneori lupta cu mașinăria politică care i-a preferat pe inginerii constructori de șosele pentru că au pus accentul pe expertiză și obiective mici, ceilalți profesioniști (geografi, sociologi, ecologi, etc) pătrund greu și fără succes în practică, cu viziuni teoretice scurte și temându-se de interdisciplinaritate! Întâlnirea dintre specialiștii tradiționali (arhitecți) și cei din noul val (planificatori cu background urbanistic, geografic sau ingineresc) este dacă nu conflictuală, cel puțin concurențială

Urbanistii arhitecți au avut până în 2004 exclusivitatea concepției planurilor urbanistice, în virtutea tradiției că urbanism = planificare fizică, iar cerințele „spațiale” s-au tratat cu rigla sau mai nou GIS. A fost momentul când geografi au avut vântul în pupa. Categorie profesională care s-a instalat în eșalonul de competențe planificatoare după 2000, geografi s-au orientat mai ales către amenajarea teritoriului, prin prisma dinamicii peisajului (peisajul cultural), al interrelației locuire – schimbare, deși nici orașul nu le era necunoscut. Geografi sunt cei care compensează lipsa teoriei, „terenul ferm” fiind *sistemul și regiunea*. Inginerii teoreticieni (aproape o contradicție în termeni!) s-au încumetat în istorii ale tehnicii dar nu în polemici paradigmatică. În asemenea situație, natura planificării spațiale este departe de a fi interpretată prin modele holistice. Limbajul este sărac prin comparație cu alte arii culturale, iar recuperarea se face lent, prin culuare de compatibilitate: școala clujeană este deschisă cu precădere literaturii germane, iar prin componenta maghiară către lumea americană, în timp ce București și Iași sunt tradițional conectați la lumea franceză, deși sistemul anglo-saxon nu este străin elitei intelectuale din școala de arhitectură.

Pe acest fond, comunicarea și dialogul cu publicul în planificarea urbană este un subiect recent. Ordinul nr 2701/2010 reglementează aspectele privitoare la componentele obligatorii ale informării și consultării publicului care se aplică în cadrul proceselor de elaborare sau revizuire a planurilor de urbanism și de amenajare a teritoriului, în conformitate

cu art. 61 din Legea nr. 350/2001. Responsabilitatea privind informarea și consultarea publicului pentru planurile de urbanism și de amenajare a teritoriului revine autorităților administrației publice responsabile cu aprobarea planurilor. Cetățeanului i se oferă cadrul să ia cunoștință, să accepte sau să avanseze o critică, respectiv un refuz cu privire la propunerea din plan. Procesul este însă, deocamdată, unul de tip liniar: planificator – administrație – cetățean – administrație – planificator. Acest tip de proces are mai mult trăsăturile planningului participativ. E drept că adoptarea acestei practici în acord cu noua orientare către planningul comunicativ diminuează practicile deizionale unilaterale ale segmentului tehnic, aducând planul în centrul forumurilor de discuție. Se "neutralizează" astfel, treptat, puterea unui singur actor al deciziei. Totuși, măsura consultării publice este mai puțin clară în privința rolului rațiunii și puterii publice atunci când vine vorba despre modul în care practicile existente pot fi înlocuite cu altele mai democratice. Acest fapt aduce în discuție accentul care trebuie pus pe abilități analitice și discursive ale agenților schimbării.

Concluzii

Ritmul de succedere al modelelor și paradigmelor în teoria și practica planificării urbane și spațiale la nivel european este unul extrem de activ. Pe de altă parte, deși diferențele regionale sunt încă vizibile, decalajele par să se diminueze. Era informării, a dialogului și comunicării pare să fi venit și în planificarea spațială, iar planificatorilor li se cere să fie în măsură nu atât să conceapă un plan de dezvoltare teritorială, cât să promoveze procesul de luare a deciziilor deliberative. Mai mult, practicile comunicative trec de la întrebarea "cum", specifică amenajării teritoriului, la "de ce", care este net mai aproape de latura socială a planificării. Părțile interesate sunt aduse împreună și stimulate la o acțiune de "oglundire" reciprocă, într-un proces de construire a consensului în privința intereselor relevante și semnificative.

Teoria planificării comunicative are în vedere o schimbare radicală în actualele moduri de guvernare, ceea ce conduce la înlocuirea modurilor adânc înrădăcinate de luare a deciziilor cu practicile democratice care permit forme inclusive de deliberare politică.

Referințe

- Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and power: democracy in practice*. The University of Chicago Press, Chicago/London.
- Foley, J. (1997) *Communicative planning theory and community initiatives*, College of Urban and Public Affairs (CUPA) Working Papers, 1991-2000. Paper 8.
- Forester, J. (1999) *The reflexive practitioner: encouraging participatory planning processes*. MIT Press, Cambridge/London
- Healey, P. (1997) *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. MacMillan Press, London/Hong Kong
- Healey, P. (1998) *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning*. *Environment and Planning A*, 30: 1531-1546
- Innes, J.E. (1995) *Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice*. *Journal of Planning Education and Research*, 14/1995/3: 183-190

Innes, J.E. (1996) Planning through consensus building: a new view of the comprehensive ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62/1996/4: 460-472

Ivancevich, D. and S. Ivancevich (2003) "Systems Analysis and Design: Using Experiential Projects to Enhance Learning" *The Review of Business Information Systems* (Fall): pp. 13-30.

Koontz H. (1966) [Making theory operational: the span of management.](#) *Journal of Management Studies*, 3:229-43.

Lindblom, C.,E. (1959), The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 79-88

Legea 30/2001 privind amenajarea teritoriului si urbanismul, Monitorul Oficial nr. 373 din 10 iulie 2001