

EVALUAREA ÎN PLANIFICAREA URBANĂ, A PLANURILOR URBANISTICE ȘI PROCESELE DE PLANIFICARE

Andrei Ștefan SĂBĂU

Student urbanist, anul I Master "Proiect Urban"
Universitatea de Arhitectură și Urbanism "Ion Mincu", București

Abstract. This article brings to the forefront the process concerning evaluating planning, plans and the corresponding criteria in relation to the concept of evidence-based planning (as presented by authors in spatial planning like Simin Davoudi and Andreas Faludi). The subject revolves around two key questions: "Which is the most important aspect to take into account regarding planning at large?" and "To what extent "evidence" (as discussed by the two authors) always are value-free and unbiased facts regardless of how they are interpreted". It concludes with the assumption that without strong evidences the evaluation process is almost null, but in the same time, a well-made evaluation of a plan can pose as an evidence for accepting or rejecting a plan.

Key words: evaluating planning, evidence-based planning, evaluation criteria

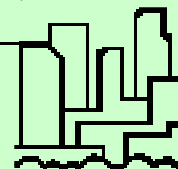
Notă: Această lucrare constituie o interpretare personală a autorului în privința procedurii de evaluare în planificarea urbană, bazată exclusiv pe informațiile obținute din bibliografia menționată.

1. Introducere

1.1. Contextul general

Trăim într-o "societate a evaluării". În ultimele decade, orice activitate, de la cele personale zilnice, la cheltuielile publice, sunt supuse unei examinări atente cu scopul economiei cheltuielilor, a eficienței, atragerea de clienți și locuitori. La nivel general, procesul de evaluare a reprezentat din totdeauna un element important al procesului decizional, astfel că nu reprezintă un aspect nou. Acest lucru este punctat și de unii scriitori care afirmă că evaluarea reprezintă elementul central al

procesului de planificare (Alexander, 2002; Khakee, 1988). Oricând o persoană decide să întreprindă o acțiune, intuitiv unele considerații și evaluări privind posibilele rezultate sunt luate în considerare înainte de o decizie finală: Ar trebui ca o familie să se mute într-un apartament cu o suprafață mai mică, dar mai aproape de locul de muncă? Ar trebui ca cetățenii să voteze împotriva unei intervenții în zona istorică din orașul lor? Ar trebui construit un nou aeroport în proximitatea orașului? Acest principiu simplu de "a face" sau "a nu face" (sau "to-do or not to-do") este aplicat practic în privința



oricui angajament ce este posibil să aibă loc în viitor.

Dar ce putem spune despre planificarea urbană, planificarea spațială (în continuare ambii termeni fiind folosiți generic cu denumirea de "planificare")? Este necesară o evaluare a acestor operațiuni, activități? și ce anume ar trebui evaluat și verificat în acest domeniu?

Evaluarea în domeniul planificării și întregul proces a căpătat un impuls puternic în ultimii 20-30 de ani, în special datorită conceputului dezvoltării durabile. Astfel, prin procesul de evaluare, planificarea încearcă să integreze cât mai eficient posibil diferitele componente ce alcătuiesc societatea de astăzi și care i-ar putea determina dezvoltarea în viitor: echitatea socială cu viabilitatea economică, responsabilitatea socială, protecția mediului, reducerea segregării sociale, etc.

1.2. Metodologie

Lucrarea de față aduce în discuție câteva aspecte legate de procesul de evaluare în domeniul planificării și propune sub forma unei interpretări personale răspunsuri la o serie de întrebări ce structurează acest articol în două părți.

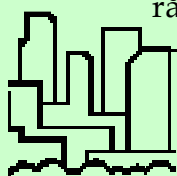
Astfel, în prima parte sunt discutate criteriile în domeniul evaluării planificării, așa cum sunt prezentate de o parte din autori, răspunzând la întrebarea "Care este cel mai important aspect de luat în considerare în evaluarea planificării la scară mare? Planurile, rezultatele, procesele, participarea publicului?etc". În partea a doua, este discutat conceptul planificării bazate pe dovezi, informații (sau "knowledge-based planning") și cum răspunde el evaluării planificării. Această a doua parte propune un răspuns pentru întrebarea "În ce măsură

dovezile reprezintă întotdeauna date nepărtinitoare și lipsite de valoare în procesul de evaluare?" și ce anume determină utilizarea unor dovezi și ignorarea altora.

2 Criteriile de evaluare și aspectele acoperite

Așa cum unii autori au observat și au descris, cu timpul investitorii, managerii, antreprenorii au dezvoltat metode complexe de evaluare pentru a-i ajuta în procesul de luare a deciziei (Alexander, 2006). Aceste metode le-au permis să evalueze profitabilitatea unui anumit proiect, dar s-a recunoscut că această abordare bazată doar pe rezultatul profitului reprezenta o judecată insuficientă, deficitară. Așa cum autorul descrie, în istorie profitul nu reprezenta deloc un criteriu de evaluare în sectorul proiectelor publice, de urbanism. Pe lângă aceasta, se poate chiar nega existența întregului proces de evaluare în domeniul planificării, prin compararea poziției de "expert" pe care urbanistul și-o asuma în prima jumătate a secolului XX: dacă este un expert, nu este nevoie de evaluare.

Cu toate acestea, se ridică următoarea întrebare: ce este relevant de fapt în evaluarea planificării? Probabil nu există un răspuns clar la această întrebare, cât mai degrabă o interpretare a fiecărui grup de evaluatori asupra elementelor pe care ar trebui să se concentreze, depinzând de contextul planului propus. Ca o descriere generală simplificată, scopul planificării este acela de a cerceta și de a recomanda acele pregătiri care vor conduce la reconcilierea conflictelor și la cele mai bune beneficii pentru "client", în ceea ce privește utilizarea terenurilor (IHS, 2001),



în crearea de locuri atractive, echitabile eficiente, sănătoase pentru cetățeni, etc.

Începând cu anii 1950, domeniul planificării a cunoscut o schimbare de paradigmă în modul în care era înțeles până atunci. Noi elemente au apărut și nu mai era privită ca o activitate ce viza doar latura fizică a orașului, o activitate de producere a unor planuri arhitecturale la scara orașului ce prezentau doar rezultatul final (o imagine finală de dorit). Astăzi, când se discută despre planificare, se discută despre **procesul** urmărit în atingerea viziunii, a rezultatelor și așteptărilor intervenției, actorii implicați (cetățenii, consiliile locale sau naționale, dezvoltatorii, etc). Astfel, trebuie recunoscut că planificarea reprezintă o sumă a tuturor acestor elemente, cu alte cuvinte, formează un tot unitar în atingerea viziunii pentru anii ce urmează. Din punct de vedere etic, acest lucru este adevărat și toate elementele acestea sunt de importanță și relevanță egală. Dar acest lucru nu garantează că în practica curentă lucrurile vor fi chiar așa. De ce? În majoritatea cazurilor, probabil interesul diferiților factori interesați ar avea o putere de decizie mai pronunțată în procesul planificării, făcând abstracție de celelalte elemente, iar cei care vor reuși vor fi cei cu argumentele convingătoare, cei activi în rundele de negociere, cei care au puterea, sau banii pentru a direcționa întregul procesul.

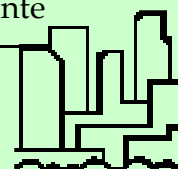
Scurta descriere de mai sus a conflictelor de interese ar reprezenta probabil unul din motivele pentru care în practica curentă nu toate elementele de evaluare pot fi tratate și analizate în mod egal, astfel că nu se poate spune cu exactitate ce este important de fapt în privința procesului evaluării în planificare.

Un alt exemplu ce poate fi discutat îl reprezintă **participarea publicului**. Un interviu acordat de către un urbanist implicat

în intervenția urbană privind un nou cartier de locuințe din Stockholm (cartierul *Hammarby Sjöstad*), demonstrează clar că în realitate participarea publicului reprezintă doar o procedură formală, care este cel mai probabil să fie neglijată de oficiali și dezvoltatori: *“Este cu adevărat important ca persoanele vizate să simtă că ele participă cu adevărat în dialogul și în procesul de negociere. [...] asta nu înseamnă neapărat că părerile lor sunt luate automat în considerare”* (interview Khakee, 2007). Este acest lucru cel **corect**? Răspunsul poate avea două variante opuse, dar valabile în același timp. Din punct de vedere profesional, răspunsul este “da” și se poate dezbate acest lucru prin următoarele întrebări: care sunt cunoștințele publicului general privind planificarea și dezvoltarea în viitor a unei zone din oraș? Are publicul cunoștințele necesare ca să putem afirma că opiniile lor sunt la fel de relevante precum cele ale oficialilor/urbanistilor?

În același timp, din punct de vedere etic răspunsul poate fi “nu” și se poate argumenta prin următoarea întrebare: sunt experții mai buni decât ceilalți în privința judecății bunăstării unei comunități? Această dezbateră poate reprezenta o problemă cu adevărat spinoasă, dar rolul urbanistilor este acela de a evalua **opinia** fiecărei persoane, fiecărui grup, să le înțeleagă și să le integreze (pe cât posibil) în procesul de luare a decizie. Încă o dată, această abordare dublă arată că nu se poate spune cu certitudine ce este mai important în procesul de evaluare în planificare.

Astfel, în acest moment o nouă întrebare se pune: care sunt cele mai importante



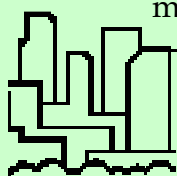
criterii pentru evaluarea în planificare? Cu timpul, diferiți autori în domeniul planificării au discutat criterii ce ar trebui luate în considerare în procesul de evaluare. Acestea urmăreau răspunsuri la întrebări precum “Când este un plan atât de slab întocmit încât este inacceptabil de pus în practică și cum se poate ajunge la această concluzie dacă este necesar?” (Alexander, 2002). Autorul aduce în discuție conceptul abordării “bazate pe drepturi” (sau “rights-based” approach) pentru evaluarea planificării, cu referințe directe la “Drepturile omului”. Această afirmație este adevărată și validă, dacă luăm în considerare că planificarea se adresează în primul rând cetățenilor unei comunități și planificarea ar trebui astfel să respecte și să promoveze drepturile pe care aceste persoane le au. Această abordare “bazată - pe-drepturi” este în relație directă cu conceptul “Perspectivele Etice” promovat de Khakee, unde autorul definește patru direcții de acțiune pe care urbanistii ar trebui să le ia în considerare atunci când evaluează un plan: perspectiva **umană**, **socială**, **democratică** și de **mediu** (Khakee, 2007).

Se observă că aceste criterii sunt orientate strict către aspectul etic al planificării, respectiv către drepturile individuale și nu către măsuri concrete necesare pentru evaluare. Sunt aceste perspective ușor de înțeles și de aplicat de fiecare urbanist în parte? Din analiza interviului lui Khakee celor cinci urbanști implicați în proiectul Hammarby Sjostad (Stockholm) reiese faptul că nu este nici pe departe așa. Autorul însuși recunoaște că în procesul de evaluare urbanistii erau prea puțin interesați de perspectivele de mai sus și concentrați mai mult pe **acțiuni concrete** pentru evaluare. Cu

alte cuvinte, se pare că urbanistii implicați au avut o dificultate în privința eticii (Khakee, 2007), iar unele concepte sunt cu greu aplicate în practica curentă, unde accentul este pus pe activități zilnice și acțiuni concrete.

Pe de altă parte, în studiul său, Baer sugerează o listă de criterii generale pentru evaluarea unui plan (Baer, 1997). Acestea reprezintă întrebări clare la care evaluatorii ar trebui să fie capabili să găsească un răspuns, în timpul procesului de evaluare. Cu toate că prezintă o listă cuprinzătoare (60 de criterii de evaluare), autorul nu prezintă o structură clară a pașilor necesari să fie urmați, fiind mai degrabă o procedură confuză de întrebări și răspunsuri. Cu alte cuvinte, autorul se “ascunde” în spatele multitudinii de criterii, astfel că nu este necesar să se stabilească priorități. În această situație, trebuie să considerăm că un bun rezultat al procesului de evaluare necesită întrebări simple și clare la care trebuie răspuns, ca de exemplu: Ce a generat acest plan de dezvoltare în primul rând? Care este **problema** actuală ce necesită acest plan/soluție de rezolvare? Cum **rezolvă** acest plan problema? Cum se integrează planul în context? Cum poate fi acest plan un beneficiu pentru locuitorii din vecinătate? Are noul plan o influență asupra condițiilor de locuit pentru locuitori? Etc.

Probabil sugerarea de criterii pentru evaluarea unui plan ar trebui să reprezinte subiectul unei alte lucrări, dar structura principală pentru orice evaluator poate fi următoare:



identificarea problemei și a oportunităților pentru situl în cauză, iar apoi să analizeze cum rezolvă planul problema și cum sunt întărite oportunitățile pentru dezvoltare. În această manieră simplă și ușor de înțeles, procesul de evaluare ar beneficia de șanse crescute de a fi înțeles **de către toți** cei implicați și să se ia măsurile necesare.

3. Planificarea bazată pe cunoaștere

Așa cum am menționat mai sus, metodele complexe de evaluare a unui program, sau a unui plan au fost dezvoltate inițial în sectorul corporatist pentru a ajuta antreprenorii, managerii, investitorii în procesul de luare a deciziei: o **decizie informată**, evaluarea reprezentând un element central al acestui proces.

Așa cum Simin Davoudi prezintă în articolul său, *“Planificarea bazată pe dovezi”* (sau *“Evidence-based planning”*), dovezile/justificările/ devin elemente tot mai importante în procesul de elaborare a politicilor (Davoudi, 2006). În același timp, Faludi și Waterhout puntează importanța crescută a dovezilor în elaborarea politicilor, argumentând că doar prin demonstrarea dovezilor politicienii și urbanistii pot lua o decizie bine informată (Faludi și Waterhout, 2006). Davoudi realizează chiar și o comparație interesantă spunând că dovezile reprezintă un element crucial într-o condamnare penală, iar acest principiu simplu poate fi argumentat prin faptul că a demonstra o acțiune cu elemente certe, se arată ca decizia corectă a fost luată.

Într-o descriere generală, autorii vorbesc despre *“dovezi”* referindu-se la cercetarea menită să furnizeze **date și informații** despre un domeniu al politicilor în care o decizie se impune. La începutul secolului 20, planificarea (sau urbanismul) urmărea strict aspectul fizic al orașului, putând afirma chiar că în acei ani se

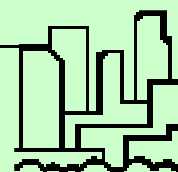
folosea simplul termen de *“proiectare urbană”*, nu *“planificare”*. Regula aplicată în acei ani era cea implementată de Geddes și anume procedura *“studiază – analizează – proiectează”*: **SAP**.

Davoudi menționează că această metodă de culegere a informațiilor și a proiectării/ planificării prezenta unele deficiențe: nu era dar de ce studiul trebuia realizat, iar rezultatul obținut reprezenta o schiță, un simplu plan.

Această atitudine în gestionarea dezvoltării orașelor a început să se schimbe începând cu sfârșitul anilor '50, începutul anilor '60, când a apărut conceptul de **“oraș ca sistem”**, iar urbanistii au înțeles că până să controleze modul în care orașul (**sistemul**) se dezvoltă, ei trebuie să înțeleagă în primul rând cum funcționează. Cu alte cuvinte, ei trebuiau să înțeleagă cum funcționează sistemul, iar mai apoi era o chestiune de control a acestuia. Astfel, urbanistii au realizat că cercetarea în planificarea urbană a trebuit să se *“mute”* de la simpla analiză fizică a sitului, către formularea teoriilor și a ipotezelor în distribuția spațială, care într-un final vor fi testate în practica reală (Davoudi, 2006).

Dar reprezintă volumul de informații și cunoștințe singurul element în procesul de luare a deciziei? Nu chiar. Trebuie avut în vedere că în luarea deciziei, cunoașterea (sau *cunoștințele*) reprezintă doar o parte dintr-un proces ce include ideologii, interese ale diferiților factori interesați, practicieni, norme instituționale.

Se susține ideea că dovezile (sau informațiile acumulate în timpul studiului



și analizei) **nu** sunt menite să rezolve o anumită problemă, cât mai degrabă să informeze și să clarifice contextul în care se află (Davoudi, 2006). Dacă acest lucru este corect, înseamnă că toate cunoștințele acumulate în partea de cercetare sunt luate drept *dovezi* (sau *evidence*)? Sunt dovezile pătinoare unui proces de evaluare favorabil? Faludi și Waterhout admit că ceea ce este luat în considerare drept *dovadă* reprezintă o chestiune pur subiectivă din partea politicianilor. Acest aspect este demonstrat și de simplul obicei al oamenilor înșiși: când există prea multă informație disponibilă este dificil să se ia o decizie, iar volumul mare de rapoarte va rămâne cel mai probabil necitit. În acest sens, nu se poate identifica ce anume determină folosirea anumitor fapte drept dovezi și nu altele; astfel, ne întoarcem la problema contextului ce determină care dintre datele disponibile sunt luate în considerare drept dovezi și care nu. Cu alte cuvinte, într-un mod abstract, se poate afirma că dintr-o listă întreagă de criterii, procedura de evaluare are la bază o activitate de "*alegere*" a dovezilor favorabile.

4. Concluzie

Acest articol se conturează în jurul a două întrebări cheie privind în primul rând relevanța și importanța unor criterii în fața altora în procesul de evaluare a planificării spațiale și teritoriale și cum pot fi definite acestea. În al doilea rând, s-a discutat despre conceptul de "*dovezi*" în procesul de evaluare a planificării (sau "*evidence-based planning*") și în ce măsură acestea influențează într-un fel sau altul întreg procesul de evaluare.

Diferiți autori în domeniul planificării au adus în discuție aceste aspecte, iar o comparare a interpretărilor lor relevă faptul că **nu există o poziție comună acceptată** a ce anume este de fapt relevant într-un proces de evaluare și ce anume determină utilizarea unor dovezi în favoarea altora.

Cu toate acestea, se poate stabili o legătură între procesul de evaluare a planificării și dovezile existente? Probabil cele două aspecte sunt ușor relaționate, astfel că în acest moment intervin următoarele întrebări deschise – "*În ce măsură, dovezile fac parte din procesul de evaluare?*" și "*Cum poate evaluarea în sine să reprezinte dovada pentru un plan bun?*". În momentul de față se poate presupune că fără dovezi solide procesul de evaluare este aproape nul, dar în același timp, o evaluare făcută corect poate sta drept dovadă pentru acceptarea sau respingerea unui plan.

BIBLIOGRAFIE

- Alexander E. R. (2002), *Planning Rights: Toward Normative Criteria for Evaluating Plans*, International Planning Studies **7(3)**:191-212.
- Baer W.C. (1997), *General Plan Evaluation Criteria*, Journal of the American Planning Association **63(3)**:329-345.
- Davoudi S. (2006), *Evidence-based planning, Rhetoric and Reality*, disP **165(2)**:14-24.
- Faludi A. și Waterhout B. (2006), *Introducing Evidence-Based Planning*, disP **165(2)**:4-13.
- Khakee A. (2007), *From Olympic Village to Middle class Waterfront Housing Project: Ethics in Stockholm's Development Planning*, Planning Practice & Research, **22(2)**:235-251.
- IHS Romania (2001), *Integrare instituțională pentru dezvoltare regională*.

