

INFORMAL SETTLEMENTS AND SQUATTING IN ROMANIA : SOCIO-SPATIAL FEATURES AND TYPOLOGIES

Versiunea in limba romana a articolului:

• **Suditu B.**, Vâlceanu D.G., 2013, Informal settlements and squatting in Romania: socio-spatial patterns and typologies, in *HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography* , 7.2 (2013), p.65-75 (http://humangeographies.org.ro/articles/72/7_2_13_7_suditu.pdf)

Bogdan SUDITU^{a)}, Daniel-Gabriel VÂLCEANU^{b)}

a) *Faculty of Geography, University of Bucharest, Romania;*

*Corresponding author: *Email: b_suditu@yahoo.fr*

b) *National Institute for Research and Development in Constructions, Urbanism and Sustainable Spatial Development URBAN-INCERC, Bucharest, Romania,*

*Corresponding author: *danielvalceanu@yahoo.com*

Abstract: The emergence of informal settlements in Romania is the result of mix of factors, including the some social and urban planning policies from the communist and post-communist period. Squatting was initially, a secondary effect of the relocation process and demolition of housing in communist urban renewal projects, and also a voluntary social and housing policy for the poorest of the same period. Extension and multiple forms of informal settlements and squatting were performed in the post-communist due to the inappropriate or absence of the legislative tools on urban planning, restitution properties and management of them, and weak control of the construction sector. The study analyzes the characteristics and spatial typologies of the informal settlements and squatters in relationship with the political and social framework of development of these types of housing.

Keywords: informal settlements, squatting, forced sedentarization, illegal building, urban planning regulation.

I. Context

Analiza așezărilor informale și identificarea de soluții adaptate legislative și operaționale pentru îmbunătățirea condițiilor de viață din cadrul acestora sunt subiecte de actualitate atât pentru cercetarea științifică internațională cât și pentru instituțiile internaționale și naționale cu responsabilități în domeniul locuirii și planificării teritoriale. În octombrie 2013, în cadrul celei de-a 68-a sesiuni a Adunării Generale a ONU organizată pe tema “Post-2015 Development Agenda: Setting the Stage” a fost prezentat un raport privind dreptul la o locuință adecvată ca un element al dreptului la un nivel de trai adecvat, cu accent pe situația locuințelor informale. Soluționarea provocării așezărilor informale este critică pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare a Mileniului, în special ținta 11 privind slum-urile. Infrastructura fizică și socială insuficientă și lipsa

implicării guvernamentale pentru ameliorarea condițiilor de viață pentru o serie de așezări informale sunt factori care determină sărăcia extremă, rate crescute ale mortalității infantile și condiții urbane precare (UN-HABITAT, 2003).

Actualitatea problematicei așezărilor informale este evidențiată de înscrierea acesteia în cadrul principalelor documente strategice internaționale și europene privind locuirea, precum: Agenda UN-Habitat din 1996, Declarația privind Orașele și Alte Așezări Umane în Noul Mileniu din 2001, Carta Socială Europeană revizuită din 1996, Declarația de la Viena privind Programele de Politici Regionale și Naționale referitoare la Așezările Informale din 2004, Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului, Carta de la Leipzig pentru orașe europene durabile din 2007, Raportul „Locuința și politica regională” inițiat de euro-deputatul italian Alfonso Andria din 2007, Strategia Europa 2020.

Declarația de la Viena identifică problematica drept prioritate, obiectivul acesteia susținând ideea că politicile din domeniu trebuie să vizeze legalizarea și ameliorarea condițiilor de locuire specifice așezărilor informale. Conform Declarației, managementul urban durabil impune ca așezările informale să fie integrate în rețeaua socială și economică, spațială și legală, la nivel particular sau local. Succesul eforturilor de legalizare contribuie la creșterea economică pe termen lung, precum și la echitate socială, coeziune și stabilitate (Vienna Declaration, 2004). La nivel european, se remarcă o dinamică accentuată în ceea ce privește apariția și dezvoltarea așezărilor informale, atât în statele dezvoltate din vestul Europei cât și în cele mai puțin dezvoltate din estul și sud-estul Europei și în special statele ex-comuniste. În unele orașe din fostele state comuniste, apariția și formarea așezărilor informale reprezintă un fenomen asociat cu un val de urbanizare ce a avut loc între anii 1960 și 1970, iar extinderea fenomenului este strâns legată de fluxul masiv de imigranți și refugiați din anii 1990. Zonele cu așezări informale sunt rezultatul unor factori diferiți: amenajarea necorespunzătoare a teritoriului, legislația necorespunzătoare și neadaptată la realitatea teritorială, politicile de locuire care nu prevăd și asigură locuințe la prețuri accesibile precum și structuri ale administrație publice care sunt depășite (Tsenkova, 2010).

În România, fenomenul apariției și dezvoltării așezărilor informale nu a fost analizat și cuantificat până în prezent în cadrul unor cercetări tematice. Problematika insalubrității și marginalității, sub raport social și spațial, a acestor așezări fost semnalată de numeroase studii privind calitatea vieții în comunitățile defavorizate, centrate mai ales pe comunitățile de romi (.....). Principalele cercetări și discuții privind identificarea, analiza și soluționarea aspectelor tehnice și juridice care vizează aceste tipuri de așezări umane au fost discutate în cadrul *Grupului de lucru referitor la problematica locuirii romilor din cadrul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuinței* (2007), fiind concretizate în inițierea a două proiecte tematice: „*Analysis of informal settlements in Romania - assessing the current situation and the formulation of rules and tools of intervention*”(2012) și „*Methodology for the rehabilitation of housing in the areas affected by physical degradation and social exclusion*” (2007). Prezentul studiu prezintă o serie de rezultate ale studiilor menționate în care autorii au fost implicați, cu privire la definirea, caracterizarea și stabilirea de tipologii ale așezărilor informale și locuirii abuzive/illegale în România.

II. Terminologii multiple pentru o realitate socio-geografică precară

UNECE (2009) oferă o definiție concisă ce stă la baza majorității studiilor de specialitate. Conform acesteia, **așezările informale** sunt definite ca „*formațiuni rezidențiale cărora le lipsește infrastructura de bază, condiții adecvate de locuire etc*”. În Declarația de la Viena (2004), așezările informale sunt definite ca fiind „*așezări umane, care dintr-o varietate de motive nu îndeplinesc cerințe pentru recunoașterea legală (și au fost construite fără a respecta procedurile*

formale ale statutului legal al proprietății, transferul dreptului la proprietate, precum și construcția și reglementările planificării urbane), există în respectivele state și împiedică dezvoltarea economică. În timp ce există o diversitate regională semnificativă a formelor de manifestare, aceste așezări sunt caracterizate în principal prin informalitate sau insecuritatea asupra statutului proprietății, acces inadecvat la serviciile de bază, atât cea socială cât și infrastructura fizică și finanțarea locuințelor” (Vienna Declaration, 2004).

În conformitate cu definiția propusă în 2008 de către Comitetul Economic pentru Europa, **o așezare informală** reprezintă *o așezare umană în care locuințele au fost construite fără a deține titlul legal de proprietate și/sau utilizarea terenurilor în scopuri rezidențiale. Aspectele legate de ilegalitate fac referire în principal la conformitatea cu normele de amenajare, zonare și de construcție și, cel mai important, la situații de proprietate, de exemplu la ocuparea ilegală a terenurilor publice sau private. De cele mai multe ori, rezidenții nu dețin drepturi de proprietate asupra terenurilor și locuințelor și riscă să fie evacuați. Uneori această vulnerabilitate este amplificată de inadecvarea generală a locuințelor, de accesul la servicii, transport, educație și sănătate care rezultă din marginalizarea fizică și juridică a acestor așezări din comunitatea urbană extinsă (Comitetul Economic pentru Europa, 2008).*

Trebuie să se facă o distincție foarte clară între locuința informală și locuirea informală, două concepte cu o semnificație diferită. Locuirea informală sau abuzivă (engl. *squatting*) consistă în ocuparea terenurilor sau a construcțiilor – de regulă rezidențiale – abandonate sau neocupate. În profil teritorial, forma de manifestare a acestui tip de locuire se traduce prin modul ilegal de ocupare a unei locuințe cu un statut cert al proprietății și, de regulă, legal construită (fenomenul de *squatting*), în timp ce așezările informale pot fi definite în contextul teritorial românesc ca grupări de locuințe dezvoltate, de regulă, la periferia localităților urbane sau rurale, în care modul de ocupare al terenurilor are un statut ilegal sau legal, iar construcțiile sunt neautorizate sau respectă parțial autorizațiile obținute, ale căror caracteristici de bază sunt lipsa accesului la infrastructura tehnico-edilitară de bază, condiții adecvate de locuire etc., ce pun în pericol siguranța și starea de sanogeneză a populației rezidente.

Squatter settlement este un termen utilizat pentru o gamă largă de așezări subdezvoltate și ilegale, constituite pe terenuri libere ocupate de familii cu venituri mici, fără permisiunea proprietarului de drept și/sau independent de autoritățile centrale însărcinate cu controlul instituțional sau extern în ceea ce privește modul de construire și planificare locală (Turner, 1969, p. 508). Sunt locuințe care au ca elemente caracteristice: un statut al proprietății incert, modul ilegal de ocupare, securitate redusă și de cele mai multe ori o calitate precară a condițiilor de locuire. La acestea se adaugă infrastructura rutieră precară, lipsa accesului la infrastructura publică de apă curentă, canalizare, gaze și chiar electricitate, elemente ce configurează caracterul de insalubritate și un pericol la adresa sănătății umane. Termenul mai poate fi definit ca o grupare de locuințe ridicate pe terenuri de cele mai multe ori ilegale, fără autorizație de construcție și după reguli proprii, și locuite adesea de grupuri individuale sau de grupuri colective. Sunt tipuri de locuințe marcate de statutul de ilegalitate: lipsa dreptului de posesiune asupra terenului, insecuritate, lipsa accesului la utilitățile tehnico-edilitare etc.

Termenul de „squatter settlement” a luat o amploare odată cu Conferința Așezărilor de la Vancouver (1976). Payne (1977) apreciază faptul că apariția și dezvoltarea așezărilor inadecvate și ilegale poate fi pusă pe seama perspectivei globale de creștere urbană în statele lumii a treia și caracterul său inevitabil. „Squatter” reprezintă persoana care se stabilește pe un teren urban sau rural fără a beneficia de vreun drept legal (Abrams, 1971). Se mai folosesc termenii de „squattage” și „squatment” ceea ce înseamnă ocuparea unui teren de către un squatter, termenul

de “squatterism”, respectiv de a dobândi un teren prin „squatting” și „squatterdom” sau organismul colectiv de squatters. În literatura internațională se mai utilizează termenul de “squater’s rights” sau drepturile squatter-ilor de a dobândi un teren prin presiune sau statut (ilegal). Termenul de squatting desemnează o încălcare a drepturilor de proprietate, în care sunt implicate două elemente ale statutului proprietății: terenul și construcția.

Termenul de *slum* este utilizat pentru a face referire la așezările ilegale. Conform ediției a –XI-a a *Concise Oxford Dictionary (...)*, termenul de “slum” desemnează o persoană care se stabilește în special pe un teren public, cu un statut juridic neclar sau o persoană care posedă ilegal spații (areale) neocupate. Așadar, un astfel de areal rezidențial ocupat de aceste tipuri de persoane devine o așezare ilegală (squatter settlement). *Enciclopedia Britanică* definește termenul de „slum” ca „...areale rezidențiale deteriorate fizic și social și în care calitatea satisfăcătoare a vieții de familie este imposibilă. Locuirea precară constituie un vector al caracteristicilor slum-ului. Dar o locuire precară semnifică faptul că locuințele beneficiază de iluminat, aerisire, dispunere de grup sanitar sau alte facilități inadecvate; la acestea se adaugă starea precară a instalației sanitare, igienă și încălzire necorespunzătoare; lipsa spațiului suficient și a supraaglomerării nu permit posibilitatea de a avea intimitate și de a beneficia de un spațiu adecvat de agrement”.

Definiția de *slum* este des întâlnită în studiile internaționale în domeniu. Ford (1936) oferă o definiție a termenului ca fiind *o zonă rezidențială în care locuința este deteriorată, substandarde sau nesănătoasă și constituie o amenințare pentru sănătatea, siguranța, moralitatea sau bunăstarea ocupantului*. În concepția lui Bergel (1955), slum-ul poate fi caracterizat ca *un areal urban cu condiții de locuire substandardele minimale legislative*. Termenul de condiții de locuit depășește aspectul fizic al unei clădiri, referindu-se la condițiile de trai. Termenul de substandard trebuie înțeles prin prisma faptului că slum-ul este un produs complex al mai multor factori, cum ar fi fenomenele sociale care au loc în profilul teritorial al unui oraș. Clinard (1966) definește slum-ul ca o zonă supraaglomerată cu clădiri, locuințe suprapopulate sau ambele. Abrams (1971) definește slum-ul ca *o clădire sau un areal care este deteriorat, periculos din punct de vedere al structurii de rezistență, insalubru sau lipsit de standardele de confort; de asemenea, starea de insalubritate, aglomerarea sau condițiile nesanitare în care oamenii trăiesc, indiferent de starea fizică a clădirii sau a zonei*.

Inițial acești doi termeni - squatter settlement și slum - au fost sinonimi, însă cercetătorii în domeniu îi utilizează separat. Cu toate acestea, există o diferență între termenii de slum și squatter settlements: pe de o parte, termenul de slum poate fi definit ca și clădiri permanente, legal construite, unde condițiile de locuire sunt precare datorită vârstei imobilului de locuit, a stadiului avansat de degradare fizică și structurală, a spațiului insuficient de locuit și a supraaglomerării; odată cu trecerea timpului, condițiile de locuit din slum-uri tind să se deterioreze. Locuirea caracteristică așezărilor ilegale (informal settlement) este sub standardele minimale, având ca elemente caracteristice lipsa de securitate a proprietății și acces la infrastructura tehnico-edilitară de bază. În cazul în care nivelul perceput al securității proprietății crește și alte condiții de locuire se îmbunătățesc, locuirea în astfel de așezări tinde să se amelioreze în timp.

În studiile dedicate fenomenului, au fost folosite o serie relativ extinsă de termeni pentru a defini și caracteriza conceptul de așezare informală: *Squatter settlements* (Willis, 2009), *Shanty town* (Auyero, 2000; D’Cruz et al., 2009), *Informal settlements* (Vienna Declaration, 2004; UNECE, 2009; Tsenkova, 2010), *Autonomous settlements* (Turner, 1969), *Extra-legal settlements*

(Rodwin and Sanyal, 1987), *Popular settlements* (Aina, 1990), *Self-help settlements* (Gilbert, 1999; Gough and Kellett, 2001; La Ferrara, 2002; Zhang et al., 2003), *Spontaneous settlements* (Dwyer, 1979), *Shack settlements* (Mason and Fraser, 1998; Selwood and Jones, 2010), *Low-income settlements* (Yeh, 1987; Matovu, 2000; Aluko and Amidu, 2006), *Semipermanent settlements* (Hurskainen, 2004; Ahmad et al., 2012), *Unauthorized settlements* (UN-HABITAT, 1996), *Unplanned settlements* (Ali and Sulaiman, 2006), *Uncontrolled settlements* (Ahmad and Choi, 2011), *Irregular settlements* (Moser and Peake, 1987, p. 37; UN-HABITAT, 1996; Ward, 2001), *Marginal settlements* (Solaun et al., 1974; Peattie and Aldrete-Hass, 1981; Plöger, 2012).

De asemenea, semnalăm că în mod curent aceste tipuri de așezări informale poartă denumiri diferite în diverse state ale lumii: în America Latină - *barrios piratas* sau *clandestinas* (Columbia), *colonias letarias* sau *paracaidistas* (Mexic), *ranchos* (Venezuela), *callampas* sau *campamentos* (Chile), *villas miserias* (Argentina), *barriadas* (Peru, Panama și Columbia), favelas (Brazilia); în SUA - *ghetto*; în Asia - *bustees* sau *jhuggis* (India), *kampung* (Indonezia), *barong-barong* (Filipine), *setinggan* (Malaysia), *chumchaon bukruk* (Thailanda), *nhaa tam bo* (Vietnam), *sukumbashi* (Bangladesh), *muhogu chongchakji* (Republic of Korea), *palpath* (Sri Lanka), *kachi abadi* (Pakistan), *kevettits* (Burma); în Africa - *gourbivilles* (Tunisia), *bidonvilles* (Maroc); în Europa - *bidonville* (Franța), *borgate* (Italia), *chabolos* sau *guetos* (Spania) *gecekondur* (Turcia), *bairros de lata* sau *favelas* (Portugalia), *domiki* (Armenia).

În România, apreciem ca fiind așezări informale următoarele:

a) grupările de locuințe și adăposturi realizate din materiale refolosite sau de slabă calitate, constituite ca urmare a evoluției unor nuclee familiale de populației romă sedentarizată voluntar sau forțat la începutul perioadei comuniste, situate pe terenuri asupra cărora ocupanții nu au niciun drept real;

b) locuințe realizate fără autorizație de construire și fără a respecta prevederile documentațiilor de urbanism, chira dacă proprietarii dețin drepturi reale asupra terenurilor pe care le-au construit.

Sub raport terminologic, menționăm că nici în literatura de specialitate și nici în practica cotidiană nu există un termen consacrat care să definească cu precizie așezările informale. În mod curent, pentru a desemna locuințele de mici dimensiuni, sărăcicioase, improvizate sau construite din materiale refolosite sau din pamant și lemn sunt folosiți termenii de *cocioabă* (sg.) / *cocioabe* (pl.), *magherniță* (sg.) / *maghernițe* (pl.) sau *șandrama* (sg.) / *șandramale* (pl.). În cazul construcțiilor provizorii realizate din lemn, așa cum este cazul grupărilor de adăposturi realizate pentru muncitorii de la șantierele de construcții, termenul consacrat este cel de *baracă* (sg.) / *barăci* (pl.). (DEX - Dicționar Explicativ al Limbii Române, 2005). Semnalăm astfel că utilizarea termenului de *mahala* pentru a desemna așezări informale este inapropiat (Mionel, 2013). Termenul de *mahala* (tc.*mahalle*) este un arhaism care desemna cartierele situate periferic în cadrul orașelor, precum și populația acestora, fără însă a traduce în mod explicit caracterul informal al acestora. În prezent referirea la *mahala* nu mai are o semnificație spațială, ci doar o semnificație socială peiorativă, semnalând deficiențe de educație și un comportament social inadecvat.

III. Factorii determinanți ai apariției și dezvoltării așezărilor informale

Factori istorici. În România, principalul factor al apariției și dezvoltării nucleelor așezărilor informale din prezent este legat de sedentarizare a romilor din perioada comunistă. Localizarea primelor comunități a de cele mai multe ori aleatorie, cu excepția situațiilor în care noile comunități create au fost sedentarizate în vecinătatea unor comunități rome care existau deja acolo. Încă din 1948, regimul comunist a inițiat o vastă operațiune de identificare a șetrelor de romi și de înregistrare la birourile de evidență a populației, adoptând o politică de sedentarizare a romilor nomazi. Pentru foarte multe dintre comunitățile astfel constituite, intervenția statului s-a produs într-un moment oportun, membrii acestora fiind susținuți sub formă de împrumuturi și subvenții pentru construcția de locuințe, fapt care a determinat dezvoltarea naturală a comunității și integrarea lor (CNCR, 2010).

Regimul socialist a urmărit totodată „românizarea” habitatului romilor prin sedentarizare și măsuri de eliminare a nomadismului. Odată cu politica de sistematizare forțată a satelor, romii au fost mutați în imobile la marginea orașelor și satelor sau în casele sașilor emigrați, așa cum s-a întâmplat în Transilvania. Deși condițiile de viață în aceste locuri erau mult mai bune, aceștia s-au adaptat cu dificultate la noul mod de viață (CPADCR, 2010). La nivelul țării sunt adoptate o serie de măsuri speciale în favoarea sedentarizării romilor nomazi începând cu anul 1977, dată la care comitetul central al partidului comunist român adoptă un program în favoarea integrării lor sociale (CNCR, 2010). De asemenea, ca parte a procesului de sistematizare teritorială, politica regimului comunist a fost aceea de a încerca să bage cu forța romii nomazi în ghetourile sărăcicioase din orașe sau așezările de tip semiurban din zonele agricole (Fraser, 2008).

Factori socio-economici. Evoluția condițiilor sociale și economice în contextul crizei din anii 1950-1975 din Europa de Est a avut o serie de repercursiuni asupra romilor nomazi, traduse prin imposibilitatea de a se fixa sau/și de a duce o viață semi-nomadă, precum și scoaterea lor în afara noilor strategii economice (CNCR, 2010). În studiul realizat de UNECE (2009), acești factori sunt corobați cu o serie de schimbări majore interdependente, printre care:

(a) Pe de o parte, urbanizarea rapidă în contextul politicii socialiste de sistematizare a teritoriului și mobilitatea rezidențială impusă de noile cerințe ale industrializării în materie de forță de muncă;

(b) Pe de altă parte, restructurarea post-socialistă a economiei naționale, a condus la accentuarea stării de sărăcie și la excluziune socială, în special la limitarea dreptului de acces la locuință.

La aceste două schimbări majore, contribuie decisiv o serie de factori adiacenți cu impact asupra apariției și dezvoltării așezărilor informale după 1990:

(c) instrumente inadecvate privind administrare a terenurilor publice;

(d) un sistem de planificare teritorială necorespunzător care a condus la dificultatea integrării acestor teritorii segregate în intravilanul localităților, îndeosebi în perioada de tranziție;

(e) lipsa de locuințe la prețuri accesibile și de terenuri disponibile pentru categoriile defavorizate.

Factori politici și legislativi. Ca urmare a abrogării în decembrie 1989 în zilele imediat următoare Revoluției române a legii privind sistematizarea teritoriului, dezvoltarea localităților s-a realizat vreme de mai mult de un deceniu, până în 2001, în absența unui cadru legal privind amenajarea teritoriului și urbaismului. Trecerea de la planurile de sistematizare a teritoriului specifice perioadei socialiste, la planurile urbanistice generale specifice perioadei postsocialiste au generat o serie de dificultăți de integrare a anumitor teritorii cu așezări informale în intravilan,

cea ce le-a permis dezvoltarea ulterioară fără a se supune cadrului de reglementare în vigoare dar și fără posibilitate de legalizare. Lipsa respectării reglementărilor urbanistice și absența unui strict control al discipline în construcții stă la baza numărului semnificativ de locuințe construite ilegal sau care nu respectă în totalitate autorizația de construire. Formele de manifestare spațială a fenomenului de informalitate au fost atribuite inițial inexistenței unui sistem de planificare și administrare a terenurilor, a absenței din planurile de urbanism a soluțiilor operaționale flexibile și integratoare în contextul noilor dinamici ale dezvoltării localităților urbane și rurale. Semnalăm că în numeroase cazuri, generațiile de documentații de urbanism aprobate în ultimele două decenii, nu au propus soluții urbanistice pentru zonele cu locuințele informale decât în puține cazuri, lăsându-le în afara intravilanului. În fapt, urmând principiul că ceea ce nu este legal nu trebuie să existe nici în realitate sau documente, unele grupări de locuințe de acest tip – dintre care unele situate în zone de risc biologic sau natural - nu figurează deloc în documentațiile de urbanism.

Dar poate ca unul dintre factorii politici semnificativi care au împiedicat identificarea de soluții tehnice și juridice pentru așezările informale este legată de absența de pe agenda publică și politică a acestui subiect. În acest sens, soluțiile legislative de rezolvare a informalității s-au făcut în absența unei abordări generale a informalității (cu sau fără autorizație, pe terenuri aflate în proprietatea celui ce a construit locuința sau a altcuiva – stat, autoritate locală sau un alt proprietar), fără o evaluare și analiză a realității teritoriale în ansamblu și fără o asumare a acțiunilor publice subsecvente ce decurg din legalizarea acestor așezări/locuințe, mai ales când acestea sunt ocupate de grupuri etnice sau economice marginale.

IV. Caracteristici socio-spatiale și juridice ale așezărilor informale

Majoritatea definițiilor așezărilor informale subliniază caracterul ilegal al construcției locuinței și nerespectarea regulilor stabilite prin documentațiile de urbanism. Raportat la caracteristicile europene ale locuințelor informale, cele din România includ o serie de caracteristici comune acestora: statut al proprietății incert (locuințe construite, de regulă, pe terenuri cu alt statut decât cel al ocupanților); nerespectarea totală sau parțială a autorizației de construire; lipsa serviciilor de bază (lipsa accesului la infrastructura tehnico-edilitară de bază); locuințe sub standard sau structuri de construcții ilegale sau necorespunzătoare; fragmentarea așezărilor; materiale de construcție, de regulă, de slabă calitate (paianță, chirpici, materiale reutilizabile provenite din demolări etc.); supraaglomerarea; ocupanți afectați de sărăcie și excluziune socială; condiții de locuire precare și periculoase pentru starea de sănătate a populației rezidente (UN-HABITAT, 2003; Payne and Majale, 2004; Tsenkova, 2010).

În raport cu aceste particularități generale, așezările informale din România au următoarele caracteristici:

a) *Caracteristici fizice*. Datorită statutului ilegal, acest tip de așezări nu dispun în general de o planificare urbană adecvată; la acestea se adaugă lipsa accesului la infrastructura tehnico-edilitară (alimentarea cu apă, canalizare, drumuri, electricitate, gaze), infrastructura socială (școli, centre de sănătate, centre culturale, spații comerciale etc.); autoritățile publice nu pot asigura accesul la infrastructura edilitară, cheltuielile de realizare a acestora – în cazul în care acestea există - fiind suportate de cei care au construit locuințele;

b) *Caracteristici sociale*. Există două situații diferite în funcție de particularitățile privind proprietatea asupra terenurilor a așezărilor informale. În situațiile în care nu există niciun drept real asupra terenurilor pe care sunt realizate locuințele, persoanele care ocupă acest tip de așezări fac parte din categoria grupurilor sociale sau etnice vulnerabile. Mixajul social generat de

procesul socialist de industrializare forțată a presupus “enclavizarea” post-socialistă a acestora, în funcție de statutul social și venituri. Acest proces involuntar generat în contextul marilor transformări socio-economice și a cadrului legislativ permisiv, coroborat cu restituirea aurului se răsfrânge asupra peisajului urban actual, neomogen și inestetic. Poziționarea acestor tipuri de așezări în profilul teritorial al localităților nu are la bază un proces controlat, dictat de politicile de dezvoltare urbană, ci este un proces spontan și un produs al contextului socio-economic și politic de tranziție de la economia planificată la economia de piață. Grupurile vulnerabile nu includ numai rezidenți de etnie rromă, locatari majoritari ai acestor așezări, ci și populația autohtonă - tineri fără un loc de muncă, șomeri, persoane cu dizabilități, persoane de vârstă a treia. Când cei care au construit locuințele au un drept de proprietate asupra terenurilor, dar au realizat construcțiile fără autorizație de construire, sub raport social există o diversitate foarte mare, ocupanții aparținând tuturor categoriilor sociale, profesionale și de venituri.

c) *Caracteristici juridice.* Caracterul de informalitate a acestor așezări este legat de statutul juridic al construcțiilor și al terenurilor pe care sunt construite acestea. Astfel, în România vom putea considera ca fiind așezări informale, pe de o parte grupările de locuințe realizate fără autorizație de construire pe terenuri care nu aparțin celor care le-au realizat, iar pe de altă parte, dezvoltările rezidențiale în cei care au construit au un drept asupra terenurilor, dar care nu respectă reglementările legale privind planificarea urbană (construcții din afara intravilanului sau care nu respectă prevederile planurilor de urbanism în vigoare) și autorizarea construcțiilor. Pentru majoritatea așezărilor informale statutul juridic al terenului este de cele mai multe ori incert sau ilegal, iar statutul juridic al construcției este dependent de cel al terenului. În perioada post-comunistă, dezvoltarea de noi zone rezidențiale prin expansiune urbană și reducerea drastică a autorității instituțiilor publice însărcinate cu controlul în construcții în perioada post-comunistă, a generat creșterea fără precedent a numărului de locuințe ridicate ilegal în interiorul sau exteriorul intravilanului localităților (Suditu B., 2012).

V. **Locuirea informală sau despre ocuparea ilegală și abuzivă a clădirilor existente**

Spre deosebire de așezările informale, locuirea ilegală se referă la ocuparea fără forme legale de către indivizi sau familii aparținând grupurilor marginale etnic sau economic a unor construcții deja existente. Situațiile cele mai numeroase identificate în România sunt următoarele:

- a) Locuințe și alte clădiri evacuate de proprietari/locatari în vederea demolărilor din cadrul proiectelor de renovare urbană din perioada comunistă, ocupate de marginali etnici și economici;
- b) Clădiri naționalizate, aflate în proprietatea statului și autorităților publice, abandonate de acestea sau/și ocupate abuziv de către categorii diverse de marginali etnici și economici;
- c) Locuințe dinsăsești din Transilvania ocupate de romi sau repartizate acestora, în perioada comunistă, după emigrarea sașilor.

Primele situații de squatting sunt legate de procesul de evacuare-relocare din cadrul amplelor proiecte de renovare a centrelor orașelor din România la sfârșitul anilor 80. În acest proces, concomitent cu evacuarea proprietarilor sau locatarilor din locuințele aflate în vecinătatea frontului demolărilor, grupuri de marginali etnici și/sau economici se instalau pentru câteva zile în locuințele eliberate, utilizându-le ca adăpost temporar până la apariția buldozerelor. Astfel, în numeroase locuințe ocupate inițial doar pentru câteva zile în această perioadă, ca urmare a căderii comunismului și încetării demolărilor, ocupanții abuzivi au rămas și după 23 de ani.

O altă situație de locuire informală este legată de abandonul sau proasta gestiune după 1990 a unor imobile naționalizate nefolosite, degradate și/sau care nu au fost retrocedate proprietarilor *de jure*. Aceste imobile, adăpostind instituții publice diverse sau folosite ca locuințe sociale, nu au mai fost bine administrate de către autoritățile publice, fiind ocupate abuziv de romi sau diverși marginali economici. Până la soluționarea situației juridice, dacă un proprietar a dorit reîntrirea în posesia proprietății, aceste imobile au fost folosite ca locuințe ilegale.

Regimul juridic incert al proprietății terenurilor și a unor imobile după 1990 generate de lacunele legislative ale Legii 112 din 1995 privind reglementarea juridică a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, ale Legii nr. 231 din 1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia sau ale Legii nr. 18/1991 privind fondul funciar, a condus la o dinamică accentuată a fenomenului de informalitate, atât la nivelul așezărilor, dar și al locuirii. Astfel, grupurile de persoane vulnerabile din punct de vedere social se instalează ilegal, de regulă, în clădirile nelocuite, contribuind decisiv la accentuarea stării de degradare sau distrugere totală a respectivelor imobile. O situație specifică o constituie clădirile din zonele centrale ale marilor orașe, unele dintre ele de patrimoniu, având un regim juridic sau destinații incerte. Altfel, mai ales în cazul clădirilor de patrimoniu care au valoare imobiliară nu prin ele însele ci prin valoarea terenului și speculării imobiliare prin derogare urbanistică a unei viitoare construcții, imobilele sunt locuite ilegal de către grupurile vulnerabile cu acordul proprietarului, tocmai pentru a contribui la degradarea fizică și structurală, uneori chiar incendiere, fapt care favorizează obținerea autorizației de demolare a acestora pentru eliberarea terenurilor.

Cea din urmă situație de locuire abuzivă, instituită cu sprijinul sau acordul tacit al statului comunist, vizează ocuparea locuințelor sașilor din Transilvania după emigrarea acestora în Germania. Întrucât obținerea unui pașaport depindea, printre altele de vânzarea sau cedarea către stat a locuințelor, în satele săsești, locuințele sașilor au fost utilizate ca locuințe pentru romii ce urmau a fi sedentarizați. În alte cazuri, după plecarea sașilor, casele au fost ocupate fără implicarea și complicitatea statului comunist.

VI. Tipologii ale așezărilor informale și al locuirii .

Ținând cont de caracteristicile morfologice și spațiale, precum și de localizarea acestora în raport cu perimetrele constructibile ale localităților, au fost identificate următoarele tipuri de locuințe informale:

(1) *Grupări de locuințe construite recent, fără a avea autorizație de construire, situate în intravilan sau în extravilan, în perimetre dezvoltate urmare a expansiunii urbane post-comuniste.* Așezările informale de acest tip sunt constituite de cele mai multe ori din locuințe de bună calitate, realizate din materiale rezistente. De asemenea, situarea lor în intravilanul sau extravilanul localităților, în contextul intensei dinamici a acestui perimetru, este temporară și relativ aleatorie. Astfel, foarte multe grupări de locuințe sau așezări informale în întregime au fost construite inițial în extravilanul localităților, iar ulterior, în momentul modificărilor/actualizărilor documentațiilor de urbanism general, terenurile pe care erau situate au fost introduse ulterior în intravilan. Procedul nu este însă generalizat, și în prezent existând așezări informale sau grupări de locuințe construite în extravilan, deci implicit fără autorizație de construire.

(2) *Locuințe improvizate sau construite fără autorizație, situate în intravilan, în zone care conform documentațiilor de urbanism general (PUG-Planului Urbanistic General) au funcțiuni care exclud locuirea.* Aceste așezări informale regroupează imobile improvizate și insalubre, precum și categorii de populație marginală etnic și economic și sunt situate în zone care nu au funcțiuni de

locuire: zone cu risc natural (alunecări, inundații, seisme etc); zone industriale; zona haldelor de steril; zona depozitelor de deșeuri; zona de protecție și siguranță a rețelelor tehnico-edilitare etc. În această categorie intră și grăurile de locuințe de romi construite ilegal în zone naturale protejate (rezervații naturale, situri Natura 2000), zone construite protejate (sit-uri arheologice) sau în zonele de protecție (rețele tehnico-edilitare, obiective industriale etc.).

(3) *Așezări informale cuprinzând grupări de clădiri cu caracter de adăpost temporar, ulterior perenizate.* În această categorie intră grupurile de *barăci* din coloniile muncitorești construite pentru cazarea muncitorilor implicați în realizarea de lucrări hidrotehnice, diverse exploatări (carbonifere, metalifere etc.) sau a angajaților marilor combinate industriale (siderurgice etc.).

(4) *Locuințe ale comunităților rome, rezultate prin sedentarizare forțată, dezvoltare spontană sau relocate ca urmare a expulzării, situate în intravilanul sau extravilanul localităților, realizate fără autorizație de construcție.* Principalele așezări informale din acest tip sunt: grupările de locuințe de romi construite ca urmare a sedentarizării forțate din anii '50-60 și extinse ulterior, situate la marginea localităților sau izolat de acestea, în care construcțiile de mai bună sau mai proastă calitate sunt realizate fără autorizație de construire; grupările de locuințe de romi, apărute spontan și dezvoltate în mod necontrolat pe diferite terenuri ocupate abuziv, realizate fără a respecta cadrul legal privind planificarea teritorială și autorizarea construcțiilor.

VII. Concluzii

Analiza caracteristicilor sociale și spațiale ale așezărilor informale și a locuirii ilegale confirmă diversitatea de situații existente în România. Îmbunătățirea condițiilor de viață a persoanelor și comunităților respective vizează probleme de natură juridică, socială și urbanistică. Soluționarea situațiilor de informalitate implică o recunoaștere teritorială și o cuantificare a fenomenelor, precum și construirea de instrumente juridice și de planificare teritorială adaptate. Dar cel mai important aspect în rezolvarea situațiilor de informalitate din statele europene este recunoașterea acestora ca problemă prioritară a societăților și înscrierea de politici publice adaptate pe agenda politică.

Dedicăm prezentul studiu, *In memoriam* Nicolae Gheorghe (1946-2013), distins intelectual român de origine romă, militant rațional și profesionist pentru cunoașterea și recunoașterea oficială a realităților așezărilor informale, precum și pentru găsirea de soluții adaptate în vederea îmbunătățirii calității vieții locuitorilor acestora.

Bibliografie

Roger Zetter & Flavio A. M. De Souza, 2000, Understanding Processes of Informal Housing: Appropriate Methodological Tools for a Sensitive Research Area, *International Planning Studies*, Volume 5, Issue 2, 2000

Garstka, Grant Jude, 2010, Post-conflict urban planning: The regularization process of an informal neighborhood in Kosovo/o , *Habitat International*, ISSN 0197-3975, 2010, Volume 34, Issue 1, pp. 86 – 95

Filcák, Richard., 2012, Environmental Justice and the Roma Settlements of Eastern Slovakia: Entitlements, Land and the Environmental Risks, *Sociologicky Casopis* 48.3 : 737-762.

Golic, Rajko; Milincic, Miroljub; et al.B, 2013, ELGRADE SLUMS - LIFE OR SURVIVAL ON THE MARGINS OF SERBIAN SOCIETY?, Sabic, Dejan; Knezevic, Aleksandar; Vujadinovic, Snezana; *Trames : A Journal of the Humanities and Social Sciences* 17.1 : 55-86.

Tsenkova, Sasha, 2010, Informal settlements in post-communist cities: Diversity factors and patterns, *Urbani izziv*, ISSN 0353-6483, Volume 21, Issue 2, pp. 73 - 84

Pojani, Dorina , 2011, Urban and suburban retail development in Albania's capital after socialism, by, *Land Use Policy*, ISSN 0264-8377, Volume 28, Issue 4, pp. 836 - 845

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2010, Informal Urban Development in Europe - Experiences from Albania and Greece, http://www.fig.net/pub/others/un-habitat_informal_urban_dev.pdf

Zlata Vuksanovic-Macura, 2012, The mapping and enumeration of informal Roma settlements in Serbia, *Environment and Urbanization* 24: 685-705

Mionel Viorel 2013, Tipologia segregării geografice în mediul urban, *Geographia Napocensis* Anul VII, Nr. 1, 87-99

Suditu B., 2012, Urban sprawl – the legal context and territorial practices in Romania, in *HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography*, **4.2**, 74-77

Nae M.N.,2007, La taille des logements, densité et attachement résidentiels – facteurs limitatifs de l’habitat urbain bucarestois à l’impact visible sur la qualité de vie, in *HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography*, **1.1**, 117-124

Săgeată D., 2011, The administrative-political function of human settlements and the role it plays in organizing geographical space. Case study – Romania, in *HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography*, **5.1**, 77-94

Abrams, C. (1964), *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*, Cambridge: The MIT Press.

Ahmad, S., Choi, M.J. (2011), *The context of Uncontrolled Urban Settlements in Delhi*. *Research Note*, *Asien* 118:75-90.

Ahmad, S., Sridharan, N., Kono, N. (2012), *Housing Supply in Unauthorized Settlements in Delhi: Process and Outcomes*, in 48th ISOCARP Congress, Delhi.

Aina, T.A. (1990), *Petty landlords and poor tenants in a low – income settlement in metropolitan Lagos, Nigeria*, in Amis, P., Lloyd, P. (1990) (eds.), *Housing Africa’s Urban Poor*, Manchester University Press, Manchester, pp. 87 – 102.

Ali, M.H., Sulaiman, M.S. (2006), *The causes and Consequences of the Informal Settlements in Zanzibar*, in XXIII FIG Congress, Munich, 8-13 October 2006.

Aluko, B.T., Amidu, A.-R. (2006), *Urban Low Income Settlements, Land Deregulation and Sustainable Development in Nigeria*, in 5th FIG Regional Conference of Promoting Land Administration and Good Governance, Accra, March 8-11, 2006.

Auyero, J. (2000), *The Hyper-Shantytown. Neo-Liberal Violence(s) in the Argentine Slum*, in *Ethnography*, 1(1):93-116.

Centrul Național de Cultură a Romilor (2010), *Istoria romilor. Comunismul*, Ed. Elena Marushiakova și Veselin Popov, accesibil la: [http://romanikultura.ro/docs/Istorie/6.1 Comunismul RO.pdf](http://romanikultura.ro/docs/Istorie/6.1%20Comunismul%20RO.pdf)

Comisia Prezidențială pentru analiza dictaturii comuniste din România (2010), *Raport final*, București, accesibil la: http://www.presidency.ro/static/ordine/RAPORT_FINAL_CPADCR.pdf

D’Cruz, C., McGranahan, G., Sumithre, U. (2009), *The efforts of a federation of slum and shanty dwellers to secure land and improve housing in Moratuwa: from saving groups to citywide strategies*, in *Environment&Urbanization*, 21(2):367-388.

- Dwyer, D.J. (1979)**, *People and housing in Third World cities: Perspectives on the problem of spontaneous settlements*, Longman, London.
- Economic Commission for Europe (2008)**, *In search for Sustainable Solutions for Informal Settlements in the ECE Region: Challenges and Policy Responses*, Unedited Draft, sixty-ninth session, Geneva, available at: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/sessions/docs2008/informal.notice.1.pdf>
- Elder, G. (2006)**, *Squatter settlement*, In Warf, B. (Ed.), *Encyclopedia of human geography*, pp. 459-461, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Fowler, H.W., Fowler, F.G. (2008)**, *Concise Oxford English Dictionary: Eleventh Edition*, Revised 2008, Publisher: OUP Oxford, 1728 pp.
- Fraser, A. (2008)**, *Țigani*, Ed. Humanitas, București, pp. 298-299.
- Gilbert, A. (1999)**, *A home is for ever? Residential mobility and homeownership in self-help settlements*, in *Environment and Planning A*, 31(6):1073-1091.
- Gough, V.K., Kellett, P. (2001)**, *Housing Consolidation and Home-based Income Generation: Evidence from Self-help Settlements in Two Colombian Cities*, in *Cities*, 18(4):235-247.
- La Ferrara, E. (2002)**, *Self-help Groups and Income Generation in the Informal Settlements of Nairobi*, in *Journal of African Economies*, 11(1):61-89.
- Mason, S.O., Fraser, C.S. (1998)**, *Image sources for informal settlements management*, in *Photogrammetric Record*, 16(92):313-330.
- Moser, C., Peake, L. (1987)**, *Women, human settlements, and housing*, Tavistock Publications, New York, p. 37.
- Mutunayagam, N. B. (1974)**, *Towards Principles for the Control of Squatter Settlements in Bangkok, Thailand*, Community and Regional Planning Program: Faculty Scholarly and Creative Activity, Paper 10.
- Parlamentul României (1995)**, *Legea nr. 112 din 1995, privind reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului. Legea caselor naționalizate*, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 279 din 29/11/1995.
- Parlamentul României (1998)**, *Legea nr. 213 din 1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia*, Monitorul Oficial, nr. 448 din 24 noiembrie 1998.
- Payne, G. K. (1977)**, *Urban Housing in the Third World*, London: Leonard Hill.
- Payne, G., Majale, M. (2004)**, *The Urban Housing Manual: Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*, Earthscan, London.
- Peattie, L., Aldrete-Hass, J.A. (1981)**, *"Marginal" Settlements in Developing Countries: Research, Advocacy of Policy, and Evolution of Programs*, in *Annual Review of Sociology*, 7:157-175.
- Plöger, J. (2012)**, *Gated barriadas: Responses to urban insecurity in marginal settlements in Lima, Peru*, in *Singapore Journal of Tropical Geography*, 33:212-225.
- Rodwin, L., Sanyal, B., (1987)**, *Shelter, settlement, and development: An overview*, p. 9, in Rodwin, L., (ed), *Shelter, Settlement & Development* (book title in italics), Boston: Allen and Unwin, pp. 39-47.
- Selwood, J., Jones, R. (2010)**, *Western Australian battlers and coastal squatter settlements: heritage from below versus regulation from above*, in *Prairie Perspectives: Geographical Essays*, 13:78-85.
- Smith, J. (2009)**, *Encyclopaedia Britannica*, 8th ed., s.v. "Internet." Chicago: Encyclopaedia Britannica, available at: <http://www.britannica.com/articles/id=2533> (accessed February 16, 2013).

Solaun, M., Flinn, W.L., Kronus, S. (1974), *Renovation of a Squatter Settlements in Colombia*, in *Land Economics*, 50(2):152-162.

Srivas, H. (2005), *Urban Squatters and Slums*, www.gdrc.org/uem

Tsenkova, S. (2010), *Informal settlements in post-communist cities: Diversity factors and patterns*, in *Urbani izziv*, 21(2):73-84.

Tsenkova, S. (2010), *The Phenomenon of Informal Settlements in Post-Socialist Cities: Factors and Patterns of Diversity*, *Urban Challenge*, 21(2):73-84.

Turner, J. (1969), *Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies*, in G. Breese (eds.), *The City in Newly Developing Countries: Readings on Urbanism and Urbanization*, Printice Hall, pp. 507-534.

UN (1996), *Indicators of sustainable development. Framework and methodologies*, New York: United Nations.

UNECE (2009), *SELF MADE CITIES. In search of sustainable solutions for informal settlements in the United Nations Economic Commission for Europe Region*, Geneva.

UN-HABITAT (1996), *Urban management and land. Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience*, Working paper no. 6, Nairobi, Kenya, available at: <http://ww2.unhabitat.org/programmes/ump/documents/wp6.pdf>

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2003), *Second Meeting of the Kitakyushu Initiative Network*, 15-17 October 2003, Weitai, China.

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) (2003), *Global Report on Human Settlements 2003. The Challenge of Slums*, London: Earthscan.

Vienna Declaration (2004), *Vienna Declaration on Informal Settlements in South Eastern Europe*, in Ministerial Conference on informal settlements in South Eastern Europe, Vienna, 28 September – 01 October 2004 (Retrieved on October 25th, 2007 from <http://www.stabilitypact.org/humi/041001-conference.html>).

Ward, P.M. (2001), *The Rehabilitation of Consolidated Irregular Settlements in Latin American Cities: Towards a Third Generation of Public Policy Housing Analysis and Development*, in ESF Workshop, 23-26 May – Coping with Informality and Illegality in Human Settlements in Developing Countries, available at: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_infrastructure/pdf_shelter_settlements/ESF_NAERUS_Ward_Rehabilitation_Settlements_Latin_American.pdf

Willis, K.D. (2009), *Squatter settlements*, Royal Holloway, University of London, Egham, pp. 403-408, available at: http://digirep.rhul.ac.uk/file/a14bc3f3-0c7d-96a7-2207-bfbaf259103a/3/Squatter_settlements.pdf

Zhang, L., Zhao, S.X.B., Tian, J.P. (2003), *Self-help in housing and chengzhongcun in China's urbanization*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4):912-937.

*** MDLPL, 2008, Metodologie de realizare a programelor de reabilitare a locuirii în zone afectate de degradare fizică și excluziune socială – Ministerul Dezvoltării Regionale, Lucrărilor Publice și Locuințelor.

James Ford (1936), *Slums and housing, with special reference to New York City: history, conditions, policy*. Volume One, Harvard University Press, 1st edition