

## رهیافت‌هایی دربارهٔ سیاست‌گذاری در بافت فرسوده و سکونت‌گاه غیررسمی

سعید معیدفر\*

که هر بخش دارای ارزش‌هایی متعارض با ارزش‌های بخش دیگر است. دوم، جهان به تدریج در حال انتقال از سنتی به مدرن است. این امر اجتناب‌ناپذیر است و سرانجام جهان مدرن با ویژگی‌هایش جانشین جهان سنتی خواهد شد. سوم، این انتقال تدریجی از طریق یک فرایند درونی<sup>۱</sup> نوسازی و توسط رهبران سیاسی در کشورهای جهان سوم انجام خواهد شد. چهارم هم این که در نهایت، جوامع سنتی در فرایند نوسازی به جوامعی مشابه جوامع غربی تبدیل خواهند شد. الگوهای توسعه بر مبنای نظریه‌های نوسازی در کشورهای در حال توسعه، در واقع، یک نوع اشاعهٔ تمدن، فرهنگ و ارزش‌های غربی است و غرب در تصویر رویکردهای نوسازی، در همهٔ زمینه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی برتر از جهان سوم است (Tipps 1973: 206).

برخی دیگر از نظریه‌پردازان نوسازی، در تبیین ویژگی‌های جوامع جدیدی که در فرایند نوسازی قرار گرفته‌اند، مستقیم یا غیرمستقیم، بر ارزش‌های شهری شدن و تمرکز جمعیت در مراکز شهری و منزوی ماندن روستاها تأکید دارند (Abraham 1980). اجتماعات روستایی به هیچ روی نمی‌توانند در فرایند نوسازی قرار گیرند مگر با حذف شدن، انتقال یافتن یا تبدیل شدن

این که بافت‌های فرسوده و سکونت‌گاه‌های غیررسمی درست از چه زمانی مسئلهٔ شهری ما، به‌ویژه در کلان‌شهرها، شده است جای تأمل دارد. ممکن است قدمت چنین مناطقی در شهرهای ما زیاد باشد، اما بی‌تردید از زمان شکل‌گیری دولت مدرن در ایران و آغاز نوسازی و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی - اجتماعی مبتنی بر آن، مسئلهٔ بافت‌های فرسوده و سکونت‌گاه‌های غیررسمی هر روز ابعاد جدیدتر و گسترده‌تری یافته است. تا امروز که در بسیاری از شهرهای بزرگ کشور این مسئله از حاشیه به متن انتقال یافته و به معضل مهم شهری ما تبدیل شده است. در تحلیل دلایل شکل‌گیری و گسترش این معضل گفته می‌شود که رویکردهای آغازین برنامه‌های نوسازی که در اکثر مناطق جهان شکل مشابهی دارد مبتنی بر تضاد میان دو نوع زندگی سنتی و مدرن بوده است. نوع سنتی در روستاها و سکونت‌گاه‌های پیشین وجود داشته و نوع جدید در کلان‌شهرها در مشابهت با شهرهای کشورهای توسعه یافته وجود دارد.

چهار نکته دربارهٔ رویکردهای نوسازی مطرح است. نخست این که در کلیهٔ این رویکردها، جهان به دو بخش نو و کهنه یا مدرن و سنتی تقسیم می‌شود

به جامعه شهری. اصولاً حیات روستا با شرایط توسعه سازگار نیست زیرا روستاها ساختی سنتی و قدیمی دارند و ارزش‌های اجتماعی آن‌ها باید به نفع ارزش‌های جدید اجتماعی کنار گذاشته شود، و این امر تنها از طریق جذب ارزش‌های مدرن و شهری<sup>۱</sup> یا انتقال به جامعه شهری امکان‌پذیر است (Lambert 1967).

نظریه‌پردازان وابستگی نیز معتقدند در کشورهای در حال توسعه، با تسلط چند کلان‌شهر، گسست پیوند ساختاری در میان مناطق کشور رخ داده است و به جای آن، در گستره ملی و در میان مناطق مختلف، روابط ناعادلانه و استثمارگری شکل گرفته است (Frank 1972: 174-175). دوقطبی بودن یا دوگانگی میان کشورها در نظام جهانی، به گونه‌ای شدیدتر در میان مناطق کشورهای در حال توسعه به وجود آمده است. مناطقی در این کشورها عمدتاً دارای ساختار ماقبل صنعتی یا تقریباً فئودالی هستند و مناطقی دیگر از ساختار نسبتاً سرمایه‌داری برخوردارند (Frank 1972: 174-175). برخی این دوگانگی را در همان قالب سنتی و مدرن مطرح کرده و گفته‌اند: «جامعه‌های جهان سوم متشکل از یک بخش جدید و یک بخش سنتی است و این دو بخش کاملاً از یکدیگر مستقل‌اند و روابط متقابل بسیار کمی بین آن‌ها وجود دارد» (روکس‌برو ۱۳۶۹: ۳۳). این دوگانگی و قطبیت حتی در محدوده یک کلان‌شهر نیز موجب بروز شکاف‌های اقتصادی و اجتماعی رو به تزیادی شده است.

نظریه‌پردازان وابستگی پیامد این دوگانگی ساختاری یا دوقطبی شدن بخش‌ها و مناطق کشورهای در حال توسعه، همچنین روابط استثمارگری میان مادرشهر - اقمار در درون این کشورها، را توسعه نابرابر مناطق مختلف یک جامعه، شکاف عمیق میان شهر و روستا، تمرکز شدید امکانات و جمعیت در چند شهر بزرگ، مهاجرت روستاییان به شهرها و حذف تدریجی اجتماعات روستایی دانسته‌اند (لهسانی‌زاده 1368: 14-15, Safa 1975, Castles, 1972, Amin 1972, and Kosack 1972).

تمرکزگرایی از جمله ویژگی‌های وابستگی و دوگانگی ساختاری در کشورهای در حال توسعه است. ایجاد

1-urbanization

یک یا چند شهر بزرگ به عنوان کانون‌های اصلی توسعه کشور و حرکت جمعیت از مناطق دور و نزدیک به سوی یک یا چند شهر مادر و انباشت کلیه امکانات اطلاعاتی، ارتباطاتی، فرهنگی، آموزشی، خدماتی، بهداشتی، درمانی و تمرکز نظام اداری، تجاری، سیاسی و تصمیم‌گیری صور مختلف این تمرکز هستند (کاستلز، ۱۹۷۷، ص ۴۲). این امر نه تنها موجب نابرابری‌های شدید اجتماعی و منطقه‌ای می‌شود، بلکه طیف گسترده‌ای از ناپهنجاری‌های اجتماعی را نیز در شهرهای بزرگ ایجاد می‌کند.

حال با توجه به این‌که با سیاست‌گذاری‌های مبتنی بر مکتب نوسازی، سیل مهاجران به سوی شهرها روان شده و پدیده حاشیه‌نشینی روز به روز شدت یافته است و در عین حال در درون شهرها نیز بر مبنای تمایزگذاری و قطبیت، مناطق شهر به دو بخش توسعه یافته و محروم تقسیم شده و با مهاجرت نیروی انسانی توسعه یافته به مناطق مرفه، عملاً سرمایه‌های اجتماعی مناطق مرکزی تخلیه شده و پدیده بافت فرسوده به وجود آمده است، نمی‌توان ادعان کرد که سیاست‌های جدید عمران و بهسازی بافت‌های فرسوده و سکونت‌گاه‌های غیررسمی در ادامه همان سیاست‌های قبلی و مکمل آن است؟ در پاسخ به این سؤال می‌توان گفت چنانچه قرار باشد این مناطق نیز حذف یا در دستگاه هاضمه نظام شهری به اصطلاح توسعه یافته هضم شوند، چنین سیاست‌هایی در ادامه همان برنامه‌های نوسازی است. دو اصطلاح بافت فرسوده و سکونت‌گاه غیررسمی نیز برچسب‌هایی در همین جهت هستند و با این وصف باید کاری کرد تا این دوگانگی و قطبیت تداوم یابد تا روند فائق نظام جدید شهری جایگزین شود. اما به نظر می‌رسد این دوگانه‌سازی یا غیرسازی بی‌پایان است و تجربه کشورهای در حال توسعه نشان داده است که این رویکرد صرفاً شکاف‌های اقتصادی - اجتماعی را بیشتر و فقر و بی‌عدالتی را تشدید می‌کند و در نتیجه آسیب‌ها و مسائل اجتماعی تا سرحد فروپاشی اجتماعی پیش می‌رود.

آیا زمانی که مفاهیم بافت فرسوده و سکونت‌گاه

غیررسمی یا هر اصطلاح دیگری را در مورد بخش‌هایی از شهر به کار می‌بریم، ناخواسته به ناکارآمدی آن بخش‌ها و کارآمدی سایر بخش‌های شهر اذعان نکرده‌ایم؟ ما نگاه یکپارچه به شهر را کنار گذاشته و به مسئله این گونه مناطق پرداخته‌ایم. در حالی که به نظر می‌رسد اگر چنین مسئله‌ای وجود دارد، فقط مربوط به این مناطق نیست، بلکه مسئله کل شهر است. وقتی کسی بیمار می‌شود، اگرچه ممکن است یک عضو بدنش دچار اختلال شده باشد، در کل بدن احساس ناراحتی می‌کند و لاجرم برای به دست آوردن سلامتی‌اش درگیر پزشک و بیمارستان و درمان می‌شود. در حالی که رویکرد ما نسبت به مناطقی از شهر که به نظرمان مشکل دارد رویکردی یکپارچه نیست. از نظر ما بقیه بخش‌های شهر سالم‌اند و نیاز به درمان ندارند و برای بهسازی فقط باید به سراغ همان مناطق برویم. این نگاه بخشی‌مبتنی بر همان نگاه قطبی و دوگانه به شهر و حتی کشور است، و مداخله در چنین رویکردی نسبت به این گونه مناطق چاره‌ساز نیست و مسئله را شدت می‌بخشد یا از منطقه‌ای به مناطق دیگر منتقل می‌کند و حل آن را تا زمانی دیگر و به شکلی پیچیده‌تر به تعویق می‌اندازد.

چنان‌که گفته شد، فرسودگی و حاشیه‌نشینی مشکل مناطقی از شهر نیست، بلکه مشکل کل شهر است. فرسودگی را ممکن است در کالبد مناطقی از شهر ببینیم، همان‌طور که چنین مناطقی ذیل عناوین ریزدائگی، ناپایداری و نفوذناپذیری شاخص‌گذاری شده است. در واقع، از نظر ما، بقیه مناطق از جمله مناطق برخوردار فرسوده نیستند چون به لحاظ این شاخص‌ها در وضعیت قابل قبولی هستند. اما آیا نمی‌توان فرسودگی را در قالب زندگی اجتماعی تعریف کرد؟ با چنین رویکردی، آیا مناطق هدف از نظر فرسودگی شهری تغییر نمی‌کند؟ در مقایسه با مناطق مرفه، گاه جامعه در مناطقی از نظر کالبدی فرسوده زنده‌تر است و تعاملات اجتماعی در این مناطق از قوت و استحکام بیشتری برخوردار است. در حقیقت، اگر هدف ما زدودن فقر مادی از چهره شهر و بهسازی کالبدی است،

فرسودگی را باید در همان شاخص‌های معمول در نظر بگیریم. اما اگر هدف ما زدودن فقر روابط اجتماعی و تقویت انسجام اجتماعی شهر است، فرسودگی را باید در مورد کل شهر به کار ببریم، شهری که چند تکه شده و هر تکه حیات مستقلی یافته و در آن بیگانگی در روابط اجتماعی اشاعه یافته است. بدون چنین رویکردی، حتی هدف بهسازی مناطق فرسوده از نظر کالبدی نیز محقق نمی‌شود. با این وصف، نیاز به تغییر رویکرد در کاربست مفاهیم «فرسوده» و «غیررسمی» داریم.

همان‌طور که در آغاز مطلب اشاره شد، باید در نظر گرفت که مسائل و مشکلات شهری به دلیل رویکردهای فاقد توجه اجتماعی (اگر نگوییم ضد اجتماعی) به وجود آمده است. حال برای حل چنین معضلاتی نباید نگران باشیم که مجدداً جنس مداخله ما از همان جنس مداخله اول باشد؟ بی‌شک مشکلی که به دلیل از میان رفتن انسجام اجتماعی در شهرهای ما پیش آمده با اتخاذ رویکردهای اجتماع‌محور و ایجاد شرایطی برای بهبود تعاملات و تقویت همبستگی اجتماعی میان بخش‌های منفصل شهری قابل حل است؛ و نگاه صرفاً کالبدی، فنی و بخشی به مناطقی از شهر که ظاهراً از نظر کالبدی با بقیه مناطق شهر ناهماهنگ هستند ادامه همان رویکرد اول به توسعه شهری است که نتیجه آن را امروز در تمرکز فقر و ایجاد شکاف‌های عمیق اقتصادی - اجتماعی در کشور و به‌ویژه در شهرها ملاحظه می‌کنیم.

تردیدی نیست که شرایط امروز سکونت‌گاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده ناشی از غلبه رویکردهای قطبی و ضد اجتماعی است که موجب مهاجرت بی‌رویه جمعیت کثیری شده و تعادل اجتماعی را در اجتماع روستایی یا جامعه شهری برهم زده و هم برای مبدأ مهاجرت و هم برای مقصد آن مسئله‌ساز شده است. معمولاً در چنین شرایطی، سرمایه‌های اجتماعی مبدأ مهاجرت که فرصت و توان بهتری برای مهاجرت دارند تقلیل می‌یابد و اجتماع محلی قدرت بازسازی خود را از دست می‌دهد و در فرایند کاهش تدریجی سرمایه‌های

اجتماعی، محکوم به فقر اقتصادی و اجتماعی می‌شود. از دست رفتن ارزش اقتصادی سکونت‌گاه نیز غالباً موجب جذب پایین‌ترین اقشار اقتصادی اجتماعات مجاور به چنین مناطقی می‌شود و آن‌ها را در لوپ تمرکز فقر قرار می‌دهد. پس علت پدید آمدن چنین وضعیتی مشخصاً از دست رفتن سرمایه‌های اجتماعی و بروز شکاف‌های عمیق اقتصادی - اجتماعی میان این مناطق و سایر مناطق کشور یا شهر است. روشن است که برای بازسازی این مناطق می‌بایست همین روند به طور معکوس اتفاق افتد. در واقع، به جای تأکید بر کالبد، لازم است تأکید بر بازسازی سرمایه‌های اجتماعی مناطق هدف و کاهش شکاف‌های اقتصادی - اجتماعی میان مناطق هدف با سایر مناطق قرار گیرد. گزارش چند تحقیق در مناطق بافت فرسوده نشان می‌دهد که با بهسازی صرفاً کالبدی، ساختمان‌ها نو و مشکل ریزدانی، ناپایداری و نفوذناپذیری تا حدودی حل می‌شود، اما ساکنان این مناطق پس از این نوسازی با مشکلاتی روبه‌رو می‌شوند که بعضاً آنان را مجبور به ترک محل و سقوط به مناطق ناپایدار دیگری می‌کند. در نتیجه، مسئله تمرکز فقر و حاشیه‌نشینی از نظر کمی گسترش و از نظر کیفی اشکال پیچیده‌تری می‌یابد. این نتایج مؤید بی‌توجهی به امر اجتماعی در بهسازی این مناطق است.

در مناطق اسکان غیررسمی نیز به نظر می‌رسد بی‌توجهی به عواملی که براساس رویکردهای مبتنی بر نوسازی موجب شکل‌گیری مهاجرت‌های گسترده شده است، همچنان در ذهنیت مدیران و سیاست‌گذاران زمینه‌ساز برخورد حذفی با ساکنان می‌شود و برنامه‌ریزی اساسی برای حل معضل حاشیه‌نشینی را به تعویق انداخته است. رفتار کج‌دار و مریز و توأم با فساد مدیریت شهری با این پدیده نیز موجب بحرانی‌تر شدن شرایط و گسترش بیشتر آن شده است. از یک سو، نظر بر این است که بهتر شدن وضع زندگی ساکنان این مناطق موجب تقویت انگیزه‌های مهاجرت و لاجرم افزایش جمعیت آن‌ها خواهد شد و بهتر است شرایط سخت موجود ادامه

یابد تا با کاهش انگیزه‌های مهاجرت، از مهاجرت بیشتر به شهر جلوگیری شود. از سوی دیگر، حتی با ادامه چنین وضعیت رقت‌باری، هر روز بر تعداد حاشیه‌نشینان افزوده شده و با توجه به شهروند تلقی نشدن آنان از سوی مدیریت شهری، اعمال خلاف قانون در میان ساکنان این مناطق رو به افزایش گذاشته و در نتیجه، روند آسیب‌ها و مسائل اجتماعی به جایی رسیده که مسئله روز کشور و مدیران شده است. اما همچنان رویکرد نسبت به این مسئله و مسائل دیگر کشور و شهرها رویکردی غیر یا حتی ضد اجتماعی است. در چنین شرایطی، آیا تشکیل ستاد بازآفرینی شهری که اقدامی دولتی برای حل معضل مناطق هدف به‌ویژه سکونت‌گاه‌های غیررسمی است می‌تواند چاره‌ساز باشد؟ در شرایطی هستیم که دولت و نهادهای حکومتی درگیر بی‌انگیزگی، روزمرگی و فساد گسترده و بی‌سابقه‌ای هستند و در عین حال به دلیل بی‌اعتمادی شدید اجتماعی، شکاف میان نهادهای حکومتی و نهادهای مردمی نیز بسیار عمیق‌تر شده است و ما قدرت بهره‌گیری از حمایت نهادهای مردمی را نداریم یا در به‌کارگیری آن‌ها تردیدهایی جدی داریم. با این وصف آیا حرکت از بالا، شبیه تشکیل شورای عالی اجتماعی کشور یا ایجاد سازمانی برای آسیب‌ها و مسائل اجتماعی کشور، می‌تواند راهگشا باشد؟ قطعاً بدون رویکرد اجتماعی و ایجاد شرایط همکاری برای نهادهای مردمی و ساکنان این مناطق، این اقدام فقط سطح انتظارات و توقعات را در مناطق هدف بالا می‌برد و با بی‌عملی دستگاه‌های دولتی، مشکل در سطح دیگری تداوم می‌یابد. به نظر می‌رسد در کنار اجرای سیاست‌ها در چارچوب ستاد بازآفرینی شهری، باید در نظر داشت که اولاً هر سکونت‌گاهی مسائل خاص خودش را دارد و نمی‌شود برای همه آن‌ها نسخه واحدی نوشت. ثانیاً، بدون مشارکت خود ساکنان در شناخت مسائل و نیازها و اقدام برای حل مشکلات، انجام اقدامات عمرانی و هر اقدام دیگری، جدا از تحمیل هزینه‌های هنگفت، صرفاً بر توقعات ساکنان می‌افزاید و می‌تواند در دوساز هم باشد.

مسئله اصلی ساکنان این مناطق مسئله اجتماعی است و برای حل آن باید رویکردی اجتماعی مبتنی بر تقویت سرمایه‌های اجتماعی در این مناطق و انجام اقداماتی در جهت کاهش شکاف‌های اقتصادی - اجتماعی میان این مناطق و سایر مناطق شهر اتخاذ کرد. توجه به یک نکته دیگر هم در این جا لازم است. همان طور که اشاره شد، ما امروز در کشور و به‌ویژه در شهرها، به دلیل غلبه نگاه دولتی به مسائل، ضمن آن که سطح انتظارات و توقعات را در میان اقشار مختلف جامعه به خصوص افراد برخوردار بالا برده‌ایم، در عین حال به نوعی بیگانگی اجتماعی در میان مردم نسبت به سرنوشت یکدیگر نیز دامن زده‌ایم. در مکان‌ها و مناطقی که نفوذ دولت بیشتر است، این بیگانگی نیز شدیدتر است و در مکان‌ها و مناطقی که نفوذ دولت کمتر است، این بیگانگی اجتماعی کمتر و دستگیری و حمایت مردم از یکدیگر بیشتر است. در بافت‌های فرسوده و سکونت‌گاه‌های غیررسمی که نقش دولت در زندگی ساکنان کمتر است، این روحیه اجتماعی را در میان مردم بیشتر می‌بینیم. بهسازی این مناطق با رویکرد دولتی و غیراجتماعی می‌تواند بیگانگی اجتماعی را در میان ساکنان این مناطق نیز منتشر سازد و، در مقابل، نگاه یکپارچه به شهر و ایجاد بستری برای تعامل ساکنان این بخش از شهرها با سایر مناطق برای حل معضلات مناطق هدف می‌تواند مشکل بیگانگی اجتماعی مناطق برخوردار شهر را نیز کاهش دهد. در واقع، هر سیاستی که در جهت تقویت مداخله دولتی باشد به افزایش بیگانگی اجتماعی شهروندان می‌انجامد؛ و هر سیاستی که زمینه‌ساز تعاملات و همکاری‌های بیشتر شهروندان در بهسازی شهری باشد، موجب همبستگی اجتماعی، کاهش شکاف‌های اقتصادی - اجتماعی، کاهش آسیب‌ها و مسائل اجتماعی، و تحقق جایگاه شهروندی افراد می‌شود و هزینه‌های به مراتب کمتری نیز دربر خواهد داشت.

منابع:

- روکس برو، یان. (۱۳۷۰). جامعه‌شناسی توسعه (نظریه‌های توسعه‌نیافتگی). تهران: توسعه.
- لهسایی‌زاده، عبدالعلی. (۱۳۶۸). نظریات مهاجرت. شیراز: نوید شیراز.
- Abraham, M. (1980). *Perspectives on modernization: Toward a general theory of third world development*. Washington: University Press of America.
- Amin, S. (1976). *Unequal development*. New York: Harvester Press.
- Castles, S. and G. Kosack. (1972). "The function of labor immigration in Western European capitalism". *New Left Review*, May-June.
- Frank, A.G. (1972). *Lumpenbourgeoisie - Lumpendevlopment*. New York: Monthly Review Press.
- Lambert, J. (1967). *Latin American: Social structure and political institutions*. translated by H. Katel. Berkeley: University of California Press.
- Safa, H.I. (1975). "Introduction". in H.I. Safa (ed.). *Migration and development*. Chicago: Mouton Publisher.
- Tipps, D. (1973). "Modernization theory and the comparative study of societies: A critical perspective". *Comparative Studies in Society and History* 15(2).