



Neoliberal Urbanization and Informal Settlements: The Housing and Politics of the Poor in a Tehran Suburb

Alireza Sadeghi¹

1. Department of Social Development, Faculty of Social Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: alirezasadeghi58@gmail.com

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:

Received: 20 January 2023
Received in revised form:
13 May 2023
Accepted: 22 June 2023
Published: 20 September
2023

Keywords:

*Housing,
Informal Settlements,
Quiet Encroachment, Poor
People, Structural
Adjustment, Tehran.*

ABSTRACT

Neoliberal policies have changed the urban realities in the informal settlements of the impoverished in Iran, affecting the struggles of the lower classes to provide and improve housing. However, scholars in the great majority of urban studies, without considering the broader context of political economy, use conventional conceptual tools that are insufficient for comprehending the dynamic and complicated lives of the poor in these settlements. These studies are largely silent on how the implementation of Structural Adjustment Programs via new urban policies such as privatization of public properties, price liberalization, and deregulation may result in significant changes in informal settlements and, as a result, in the housing practices of subaltern residents in these areas. This study, which focuses on one of the post-liberalization periods (2011-2013), addresses the central question of how the informal housing politics of Iran's urban poor have changed following the Economic Reform and Structural Adjustment. This research's theoretical starting point is the quiet encroachment of the ordinary, which has been rethought in light of its findings

Using a qualitative research design, the poor communities of the cities of Golestan and Nasim Shahr in the suburbs of Tehran are the primary focus of this study. Observation, personal interviews (with ordinary people, officials of urban organizations, and local informants), and document review (people's letters to authorities, archives of local and national newspapers, administrative correspondence, official reports, and journals and books) were used to generate and collect data.

The findings of this research indicate that the increasing marketization of the informal realms has significantly prevented the impoverished from illegally acquiring the resources, facilities, and opportunities necessary for constructing shelter or has made achieving this objective costly and difficult. The substantial shift in the disenfranchised's strategy from horizontal encroachment on lands to vertical encroachment on homes, as well as the expansion of tenancy in the deprived and marginalized settlements, are indicative of this reality. Even in remote areas, the pervasive presence of market forces throughout the socio-spatial configuration may aid state surveillance apparatuses and prevent the occupation of uncontrolled holes by impoverished people. According to the evidence, there is a significant population of poor tenants in deprived villages, where it is easier to violate the law to seize land and construct housing.

Under neoliberal policies, "informal" or marginal areas, which Bayat views as a potential alternative to enduring the hardships of the modern world, have increasingly become a battleground for the incursion of disempowering market forces.

Cite this article: Sadeghi, A., (2023). Neoliberal urbanization and informal settlements: housing and the politics of the poor in the suburb of Tehran. *Community Development (Rural and Urban)*, 15 (1): 67-86.

<https://doi.org/10.22059/jrd.2023.354096.668784>



© The Author(s). Publisher: University of Tehran Press.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jrd.2023.354096.668784>

شهرنشینی نولیبرال و سکونتگاه‌های غیررسمی: مسکن و سیاست تهی‌دستان در حومه شهر تهران علیرضا صادقی^۱

۱. گروه توسعه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران، رایانامه: alirezasadeghi58@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	در ایران با گذار به شهرنشینی نولیبرال، واقعیت‌های شهری و به تبع آن، تقلاهی تهی‌دستان برای تأمین و بهبود سرپناه در سکونتگاه‌های «غیررسمی» دستخوش تغییرات مهم و معنادار شده است. باین حال، در مطالعات شهری محققان اغلب به نحو غیرانتقادی از ابزارهای مفهومی متعارفی استفاده می‌کنند که کمک چندانی به فهم پروبلماتیک‌های شهری جدید به‌ویژه در قلمرو زندگی مردمان تهی‌دست نمی‌کند. این مقاله با تمرکز بر یکی از برهه‌های پس‌آزادسازی اقتصادی (۱۳۹۰-۱۳۹۲) به این سوال محوری پاسخ می‌دهد که پس از اجرای برنامه تعدیل ساختاری در ایران، سیاست‌های غیررسمی تهی‌دستان شهری برای تأمین مسکن چه تغییری کرده است. نقطه عزیمت تئوریک در این تحقیق، نظریه «پیشروی آرام مردم عادی» است که براساس نتایج پژوهش بازاندیشی شده است.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۳۰	میدان اصلی تحقیق، محله‌های تهی‌دست‌نشین شهرهای گلستان و نسیم‌شهر در حومه تهران است که در چارچوب طرح پژوهش کیفی مطالعه شدند. برای گردآوری داده‌ها از روش‌های مشاهده، مصاحبه (با مردم عادی، مسئولان شهری و مطلعان محلی) و اسنادی (نامه‌های مردم به مقامات، آرشیو روزنامه‌ها، مکاتبات اداری، گزارش‌های رسمی و مجلات و کتاب‌ها) استفاده شد.
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۲/۲۳	یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد بازاری شدن فزاینده قلمروهای غیررسمی، تهی‌دستان را از تصرف غیرقانونی و مستقیم منابع، امکانات و فرصت‌های ضروری برای خانه‌سازی به نحو قابل توجهی بازداشته یا دستیابی به چنین هدفی را برای آن‌ها به شدت پرهزینه و دشوار کرده است. تغییر چشمگیر راهبرد تهی‌دستان از «پیشروی افقی» در زمین‌ها به «پیشروی عمودی» روی خانه‌ها و گسترش اجاره‌نشینی در محله‌های محروم دلالت بر همین واقعیت دارد.
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۲/۲۳	سکونتگاه‌های غیررسمی که آصف بیات آن را بدیل ممکن از زیستن برای تاب‌آوردن در برابر سختی‌های دنیای مدرن می‌داند، تحت سیاست‌های نولیبرال به نحو فزاینده به تصاحب نیروهای عذاب‌آور و ناتوان‌مندساز بازار درآمده است.
تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۶/۲۹	کلیدواژه‌ها: مسکن، سکونتگاه‌های غیررسمی، پیشروی آرام، تهی‌دستان، تعدیل ساختاری، تهران

استناد: صادقی، علیرضا (۱۴۰۲). شهرنشینی نولیبرال سکونتگاه‌های غیررسمی: مسکن و سیاست تهی‌دستان در حومه شهر تهران. توسعه محلی (روستایی-شهری)، ۱۵(۱): ۶۷-۸۶. <https://doi.org/10.22059/jrd.2023.354096.668784>



© نویسندگان.

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jrd.2023.354096.668784>

۱. مقدمه

اجرای برنامه‌ی تعدیل ساختاری در جوامع درحال توسعه از جمله ایران، غیررسمیت شهری^۱ را وسعت بخشیده و کیفیت آن را دستخوش تغییر کرده است. گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی را می‌توان تابعی از منطق دوگانه‌ی طرد و ادغام در شهرنشینی نولیبرال دانست؛ جمعیت فزاینده‌ای از مردم که بیش از پیش از حق برخورداری مسکن محروم مانده‌اند، به ناگزیر تقلا می‌کنند از راه‌های غیررسمی برای خود سرپناهی بیابند یا آن را بهبود دهند. در ایران با رشد نرخ شهرنشینی، جمعیت این سکونتگاه‌ها رو به افزایش بوده است؛ به طوری که شمار ساکنان این مناطق از ۴/۵ میلیون نفر در سال ۱۳۸۲ به ۱۱ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ رسیده است (دورباطی و همکاران، ۱۴۰۱). در تهران در سال ۱۳۷۳ حدود ۶۷۴ هزار نفر در سکونتگاه‌های غیررسمی اطراف شهر زندگی می‌کردند (بیات، ۱۳۷۹: ۱۵۰). در اوایل دهه‌ی نود، جمعیت این سکونتگاه‌ها در مجموعه‌ی شهری تهران بیش از سه میلیون نفر برآورد شد (سرور، ۱۳۸۸). اقدام دولت‌ها به آزادسازی اقتصادی همچنین در عمل شکل‌های جدیدی از غیررسمی بودن را پدید آورده و مهم‌تر از آن تولید غیررسمی فضا را به منطق سازمان‌دهنده‌ی دگرگونی شهری بدل کرده است (روی^۲، ۲۰۰۵: ۱۴۸). شهرنشینی غیررسمی به روندی معمول در بسیاری از جوامع بدل شده است که صرفاً توده‌های فرودست و محله‌های فقیرنشین درگیر آن نیستند، بلکه شیوه‌های غیررسمی زیست شهری به نحوی نابرابر در اختیار بازیگران قدرتمندی نیز قرار دارد که از غیررسمی‌سازی تغذیه می‌کنند (بنکس، ۲۰۱۶: دیویس، ۲۰۱۷). مطالعه‌ی شهرک تهی‌دست‌نشین میان‌آباد در شهرستان اسلامشهر نشان می‌دهد سیاست‌های مسکن در قالب رژیم‌های شهری نولیبرال مبتنی بر کاسب کارسالاری شهری، خودش ماهیتی غیررسمی (ساز) پیدا کرده تا جایی که حتی بقای نهادهای متولی مسکن در این غیررسمی‌سازی نهفته است (برادران و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۲۹). امروزه بنا به استدلال متفکران انتقادی، محدوده‌های رسمی و غیررسمی را نه به شکل یک دوگانه، بلکه باید به‌عنوان یک پیوستار در نظر گرفت که فضاهای شهری را از قلب پایتخت‌های مدرن تا مناطق حاشیه‌نشین و دورافتاده درمی‌نوردد.

در ایران در بیشتر مطالعات انجام‌شده درباره‌ی سکونتگاه‌های غیررسمی، این قبیل تحولات در زمینه‌ی گسترده‌تر اقتصاد نولیبرال نادیده گرفته شده و پروبلماطیک‌های مرتبط با آن به‌ویژه در قلمرو مسکن تهی‌دستان شهری مورد بحث واقع نشده است. در نتیجه محققان بدون بازاندیشی و به نحو غیرانتقادی از ابزارهای مفهومی استفاده می‌کنند که کمک چندانی به فهم واقعیت‌های پیچیده در این سکونتگاه‌ها و بهبود واقعی زندگی تهی‌دستان نمی‌کند. انبوهی از این نوشته‌ها ذیل دیدگاه رایج «توانمندسازی» از طریق جعل یا بازتفسیر مفاهیمی نظیر «خودمدیریتی جمعی»، «مشارکت محلی»، «بهبودی مشارکتی»، «سرمایه اجتماعی» در عمل در جهت پیشبرد اهداف برنامه‌ی تعدیل ساختاری از جمله خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و آزادسازی بازار مسکن و نیز درونی کردن هنجارها و روابط بازاری نظیر خوداتکایی و رقابت گام برداشته‌اند (صادقی، ۱۳۹۷: ۲۵-۲۶).

در پی تجدید ساختار نولیبرالی در جهان، ادبیات جدیدی عمدتاً ذیل مفهوم وسیع «توانمندسازی» در محافل سیاست‌گذاری و دانشگاهی تولید و بسط یافت که مروج این ایده بودند که اسکان غیررسمی نوعی از سکونت‌یابی است که خارج از قواعد رسمی (دولت و بازار) صورت می‌گیرد. این نوع سکونت‌یابی «تمهیدی است که کم‌درآمدها برای دستیابی به سرپناه به‌کار می‌برند؛ چرا که از عهده‌ی تهیه‌ی آن در بازار متعارف مسکن بر نمی‌آیند» (اطهاری، ۱۳۹۰: ۶۷-۸۷). استدلال شده که بازار رسمی شامل مدیریت شهری، طرح‌های توسعه‌ی شهری و اراضی شهری برای پذیرش افشار فرودست سازمان‌دهی نشده است (خضرای، ۱۳۸۱: ۵۹)؛ درحالی که بازار

1. urban informality

2. Roy

غیررسمی «با شرایط متفاوت از بازار رسمی و غالباً از طریق نقض مقررات معمول، ... زمین و گاه مسکن را با قیمتی به مراتب کمتر از بازار رسمی در اختیار متقاضیان ویژه خود قرار می‌دهد» (صالحی امیری و خدایی، ۱۳۹۰: ۳۰۳). در این نوشته‌ها این موضوع کمتر مورد بحث قرار گرفته که تسری برنامه‌های تعدیل ساختاری به سیاست‌های شهری (نظیر خصوصی‌سازی زمین، آزادسازی قیمت‌ها و مقررات‌زدایی)، واقعیت‌های شهری به‌ویژه در سکونتگاه‌های تهی‌دست‌نشین را تغییر داده و بالطبع، سیاست‌های ساکنان عادی این مناطق را برای تأمین مسکن تحت تأثیر قرار داده است.

در این مقاله با تمرکز بر مناطق فقیرنشین حاشیة شهر تهران در یکی از برهه‌های پساتعدیل ساختاری (عمدتاً سال‌های اوایل دهه ۱۳۹۰) و با در نظر گرفتن طیف متنوعی از بازیگران فعال در سکونتگاه‌های حاشیة‌ای و نقش‌ها، روابط، و راهبردهای آن‌ها به این سوالات پاسخ داده می‌شود: تهی‌دستان برای تأمین سرپناه یا بهبود خانه‌هایشان چه شیوه‌های عملی‌ای را به کار گرفته‌اند؟ راهبرد آن‌ها چه تغییری کرده است؟ پیامدهای آن چه بوده است؟ بنابراین این مقاله بر سیاست‌های خرد تهی‌دستان متمرکز است و جز در پس‌زمینه بحث، به سیاست‌گذاری و برنامه‌دولت‌ها در زمینه مسکن نمی‌پردازد. به عبارت دیگر، براساس شواهد تجربی در میدان تحقیق، برخی از واقعیت‌های کمتر کاویده‌شده شهرنشین نولیبرال در محله‌های فقیرنشین کندوکاو می‌شود.

۲. چارچوب نظری

گسترش منطق نولیبرالی به‌واسطه اجرای برنامه تعدیل ساختاری، تبعات مهمی برای فضاهای شهری داشته است که می‌توان آن را ذیل مفهوم «شهر نولیبرال» توضیح داد (برای مثال، مایر^۱، ۲۰۱۲). شهر نولیبرال شهری بازارمحور است که بیشتر با منطق بازار شکل گرفته و نه براساس نیازهای ساکنانش، و بیشتر به منافع فردی یا شرکتی پاسخ می‌دهد تا دغدغه‌های عمومی. شهر نولیبرال با مقررات‌زدایی و خصوصی‌شدن فزاینده تولید، مصرف جمعی و فضای شهری تعریف می‌شود. براساس این منطق، شهر عرصه فعالیت سرمایه‌دارانه برای تعقیب سود می‌شود و نه جایی که در خدمت نیازهای عامه مردم باشد. این بدین معنی است که دولت‌ها نقش‌های کمتری در شکل‌دهی به شهر ایفا می‌کنند یا به نفع انباشت سرمایه عمل می‌کنند تا منافع ساکنان شهر. این تجدید ساختار نوین سبب تغییرات زیادی در قلمروهای کار/تولید، مصرف جمعی و زیست‌جهان‌ها می‌شود و پیامدهای وسیعی برای پیکربندی سیاست و فضای شهری دارد (هک ورت، ۲۰۰۶ به نقل از بیات، ۲۰۱۲: ۱۱۱).

در سال‌های اخیر نوشته‌های زیادی درباره «جنبش‌های ضد شهر نولیبرال» در جهان منتشر شده است که نشان می‌دهد چگونه گروه‌های محروم و ناراضی در شهرها در برابر بازاری شدن نیازهای مبرمشان بسیج می‌شوند (برنر، ۲۰۰۲). بنا به استدلال هاروی (۲۰۱۲) با توجه به گردش سرمایه در بازارهای مختلف مسکن، کار و مصرف، سازوکارهای انباشت از طریق سلب مالکیت نه فقط در رابطه کار/سرمایه بلکه در قلمروهای دیگر زندگی شهری نیز جریان دارد. امروزه با گسترش تهی‌دستان شهری یا «غیررسمی»‌ها در جهان سرمایه‌داری که موقعیت اجتماعی ناامن، بی‌ثبات، پراکنده و در نتیجه غیرسازمان‌یافته دارند، نبردهای طبقاتی بیش‌ازپیش از درون کارخانه‌ها به سمت مبارزات بر سر «حق به شهر» کشیده شده است.

در تحقیقات انجام‌شده درباره فرودستان شهری در ایران، خلأ این قبیل نوشته‌های انتقادی مشهود است. رویکردهای نظری شامل «فرهنگ فقر»، «مارکسیسم ارتدکس» و «طرز اجتماعی»، اغلب از طریق بسط و بازتولید اسطوره «تهی‌دست منفعل» توان و انرژی نهفته در زندگی گروه‌های فاقد امتیاز را برای بهبود و تغییر زندگی‌شان دست‌کم گرفته‌اند. دیدگاه امروزی‌تر «توانمندسازی» نیز اگرچه

بر عاملیت تهی‌دستان برای بهبود زندگی خود تأکید می‌کند، اما همسو با اصول نولیبرالی به‌عنوان ابزاری ایدئولوژیک برای مصادره‌کردن دارایی‌ها و قابلیت‌های تهی‌دستان و تجهیز و سازمان‌دهی اجتماع آن‌ها برای ادغام بیشتر در مناسبات بازار عمل کرده است (صادقی، ۱۳۹۷: ۱۷-۲۶).

در پرداختن به غیررسمیت شهری دیدگاه متمایزی نیز وجود دارد که ضمن برجسته‌کردن عاملیت تهی‌دستان برای تغییر، حاوی سوبیه‌های انتقادی و رهایی‌بخش است. در این دیدگاه‌ها، قلمروهای غیررسمی به‌عنوان یک «شیوه زندگی» بدیل برای فرودستان مفهوم‌پردازی شده است (بیات، ۱۳۷۹؛ الصیاد، ۲۰۰۴؛ بنجامین، ۲۰۰۸). از نظر آصف بیات (۲۰۰۰) قلمروهای غیررسمی، شیوه زندگی یا زیست‌جهانی بدیل برای محروماندگان است تا در فاصله‌ای نسبی با نظم مدرن سرمایه‌داری امکان بقا یابند. حاشیه‌نشینی زیست‌جهانی بدیلی است که تماماً عرصه رنج و انقیاد نیست، بلکه می‌تواند مکانی برای اعمال قدرت دیده شود؛ جایی که امکان بقا، رشد و ترتیبات اجتماعی بدیل را برای مردمی که نمی‌توانند از عهده هزینه جریان عادی یا اصلی زندگی برآیند، می‌پروراند (بیات، ۲۰۰۹)؛ بنابراین آنچه زیست‌جهان تهی‌دستان را متمایز می‌کند، نه فرهنگ ذاتی‌شده فقر بلکه زندگی غیررسمی است. زیستن در محدوده‌های حاشیه‌ای به این دلیل نیست که این مردم ذاتاً غیرمدرن یا ضدمدرن هستند، بلکه ضرورت بقا آن‌ها را واداشته تا در جست‌وجوی شیوه غیررسمی زندگی برآیند (بیات، ۱۳۷۹: ۳۱)؛ بنابراین، تهی‌دستان نه به شیوه‌های رسمی که عمدتاً از آن طرد شده‌اند، بلکه با فعالیت‌های عادی روزمره در قلمروهای غیررسمی حضور خود را برای بهبود زندگی‌شان ابراز می‌کنند.

بیات معتقد است سیاست تهی‌دستان شهری در جوامع خاورمیانه را با نظریه «پیشروی آرام مردم عادی» بهتر می‌توان درک کرد. در جوامعی که اقتصادها نولیبرالی می‌شوند، دولت‌ها اقتدارگرا و ناکارآمدند، فعالیت‌های سازمان‌یافته و تشکلهای مستقل ضعیف و بی‌رمق باقی مانده و شورش‌های توده‌ای سرکوب می‌شوند، دولت‌ها اقتدارگرا و ناکارآمدند، فعالیت‌های سازمان‌یافته و تشکلهای مستقل ضعیف و بی‌رمق باقی مانده و شورش‌های توده‌ای سرکوب می‌شوند، «پیشروی آرام» راهبردی ممکن و عملی برای گروه‌های فرودست است که به‌واسطه کردارها و شیوه‌های عادی و مستمر در زندگی روزمره به بسیج فردی، خاموش و محتاطانه روی می‌آورند (بیات، ۲۰۱۰). غیررسمی‌ها با تعدی به قدرتمندان و مالکان و جامعه به‌طور کلی، بر سر بقای خود و بهبود زندگی‌شان می‌جنگند. هدف انضمامی این مبارزات روزمره، بازتوزیع امکانات و فرصت‌ها است که در شکل به‌دست‌آوردن غیرقانونی و مستقیم مصرف جمعی (زمین و خدمات شهری)، فضای عمومی، فرصت‌ها و دیگر شانس‌های زندگی نمود می‌یابد (بیات، ۱۳۷۹: ۲۹؛ بیات، ۲۰۱۰: ۹۰).

بیات در *سیاست‌های خیابانی* نشان داد در دوران پیش‌آزادسازی اقتصادی در ایران گروه‌های فاقد امتیاز با همین راهبرد عمل‌گرایانه زمین‌های خارج از محدوده شهری را تصرف و دور از نظارت دولت جوامعشان را بنا کردند (۱۳۹۱: ۱۴۱-۲۰۰). در دهه‌های بعد و پس از اجرای برنامه تعدیل ساختاری در کشورهای خاورمیانه، بیات تلاش کرد با بسط نظریه خود، عاملیت محروم‌شدگان شهری را در بازتوزیع کالاهای اجتماعی و فرصت‌های زندگی و به‌طور کلی در تغییرات اجتماعی گسترده‌تر برجسته کند. در تحلیل او، نولیبرال‌سازی در شهرها فقط فرایند عمیق طرد را بروز نمی‌دهد، بلکه دینامیزم‌های جدید فضای عمومی را نیز تولید می‌کند که می‌تواند پیامد مهمی برای فعالیت تهی‌دستان داشته باشد. با اینکه تهی‌دستان ممکن است بخش زیادی از حق سنتی‌شان را به شهر از دست داده باشند، در واکنش تمایل دارند راه‌های گریز جدیدی را کشف و خلق کنند. بیات متفاوت با طیف وسیعی از متفکران چپ، از جمله هاروی (۱۳۸۶: ۲۰۱۲)، از این ایده دفاع می‌کند که شهر نولیبرال فقط با منطبق غارتگری و محروم‌سازی توده‌ها کار نمی‌کند، بلکه در جریان مبارزه‌ای طولانی، «سلب مالکیت» و «بازپس‌گیری» به‌موازات هم رخ می‌دهد (بیات، ۲۰۱۲)؛ برای مثال، پاکسازی و تخریب زاغه‌ها اتفاق می‌افتد، اما مردم همچنان به مکان‌های متفاوت، دورافتاده‌تر، کمتر رؤیت‌پذیر و کمتر راهبردی‌تر حرکت می‌کنند تا چیزهایی را که از دست داده‌اند پس بگیرند و زندگی را دوباره از سر گیرند (همان). علی‌رغم تمایلات

غالباً اقتدارگرایانه و حضور همه‌جانبه دولت‌ها، آن‌ها فاقد ظرفیت‌های لازم برای تحمیل کنترل کامل بر جامعه هستند؛ بنابراین بسیاری از فضاهای کنترل‌نشده باقی می‌ماند که فرودستان خلاق می‌توانند از آن‌ها به نفع خود استفاده کنند.

۳. روش‌شناسی پژوهش

روش این تحقیق، کیفی و رویکرد میدانی آن مردم‌نگاری است. پژوهش با تمرکز بر یکی از برهه‌های پس از آزادسازی اقتصادی (عمدتاً ۱۳۹۰-۱۳۹۲) انجام شده و کانون اصلی آن، شهرهای گلستان (سلطان‌آباد)، نسیم‌شهر (اکبرآباد) و برخی روستاهای توابع آن واقع در شهرستان بهارستان در حومه جنوب غربی شهر تهران است. سؤال محوری در کار میدانی این بود که ساکنان این محله‌ها برای رفع نیاز مسکن خود دست به چه اقدامات و شیوه‌های عملی می‌زنند. برای مطالعه این اقدامات که عمدتاً به نحو غیرقانونی و بی‌سروصدا انجام می‌شود، استفاده از روش کیفی توجیه‌پذیر می‌شود. برای تولید و گردآوری داده‌ها از روش‌های مشاهده، مصاحبه (گفت‌وگو با مردم عادی، مسئولان شهری و مطلعان محلی) و اسنادی (نامه‌های مردم به مقامات، آرشیو روزنامه‌های محلی و ملی، مکاتبات اداری، گزارش‌های رسمی و مجلات و کتاب‌ها) استفاده شده است. علاوه بر مرور بیش از ۱۰۰ شماره روزنامه و ۶۰ سند شامل پرونده‌های ساختمانی ساکنان و نیز بازیابی و استخراج اطلاعات ساخت‌وساز از دفاتر و سامانه الکترونیکی شهرداری گلستان، با ۱۵ نفر از نگارندگان نامه‌ها به مقامات، ۲۷ نفر از ساکنان و مطلعان محلی و ۸ نفر از کارمندان و مسئولان نهادهای محلی (شهرداری، دهیاری و فرمانداری) گفت‌وگو شد. غیر از این، برای تکمیل داده‌ها و اعتباربخشیدن به یافته‌ها (چندبعدی‌سازی داده‌ها)، از شواهد مربوط به برخی مناطق جغرافیایی دیگر نیز استفاده شده است.

همچنین در جریان تحقیق نیاز به اطلاعات در مقیاس بزرگ‌تر احساس شد و از آنجا که این اطلاعات وجود نداشت، با روش کمی (ابزار پرسشنامه) داده‌های مورد نیاز دست آمد. سؤال اصلی پیمایش این بود که از شمار ساکنان واحدهای مسکونی ساخته‌شده در محله‌های تازه‌احداث، چه تعداد مستأجر و چه تعداد مالک هستند. طبق طرح تفصیلی شهر گلستان، یکی از محله‌های کوی گلستان که ۷۸۵۹ نفر در آنجا سکونت داشتند، تعیین و پرسشنامه برای ساکنان ۴۰۰ واحد مسکونی که به‌طور تصادفی انتخاب شده بودند، پر شد. براساس روش ترکیبی تعبیه‌کردن (کرسول، ۱۳۹۰: ۷۴-۷۶) این داده‌های کمی در دل روش‌شناسی کیفی قرار گرفت و نقش مکمل و ثانویه را برای مجموعه داده‌های کیفی ایفا کرد. در جریان گردآوری، ثبت و تجزیه و تحلیل داده‌های شفاهی و مکتوب، به‌تدریج مضامین اصلی و فرعی و روابط میان آن‌ها مشخص شدند. حول این مضامین - که نظریه جامعه‌شناختی با شواهد و گفته‌های سوژه‌های تحقیق پیوند می‌خورد (پلومر، ۲۰۰۱: ۱۷۹-۱۸۰) - داده‌ها به روایت درآمدند.

۴. یافته‌های تحقیق

۴-۱. پیشروی افقی

در دهه شصت، بسیاری از شهرهای بزرگ شاهد هجوم طبقات پایین به زمین‌ها و متعاقب آن ساخت‌وسازهای غیرقانونی بودند. پس از انقلاب دولت با درپیش‌گرفتن «راه‌حل‌های انقلابی» نظیر تحدید مالکیت خصوصی و واگذاری زمین، کنترل اجاره‌بها، اعطای وام و تأمین مصالح ارزان‌قیمت اقدام به تأمین مسکن کم‌درآمدها کرد؛ اقداماتی که زمینه گسترش افقی پایتخت و حومه آن را فراهم ساخت. جوامع روستایی در حاشیه شهرها به‌طور گسترده تهی‌دستان شهری را در خود جای می‌دادند. این روستاهای جدید زمین‌های ارزان‌تری را برای ساخت خانه در اختیار می‌گذاشتند. تراکم جمعیت کمتر و دسترسی به کالاها و خدمات ارزان بیشتر بود. ضمن آنکه این روستاها از مقررات شهری فارغ بودند. تهی‌دستان به راهبرد تصرف و استقرار در زمین‌های خارج از شهرهای بزرگ، دور از

چشمان مراقب نیروی انتظامی روی آوردند و سرپناه و جوامعشان را بدون توجه زیاد به مقررات قانونی بنا کردند. این عمل مستقیم و شدیداً محتاطانه به گروه‌های فاقد امتیاز اجازه داد تا از بار هزینه‌های بالا و کنترل دولت خلاص شوند و محله‌شان را در حاشیه نفوذ دولت بنا کنند (بیات، ۱۳۷۹: ۱۴۲-۱۴۵).

پس از جنگ، به‌واسطه اجرای برنامه تعدیل ساختاری ایده بازتوزیع ثروت و تغییر در روابط مالکیت به نفع طبقات پایین به محاق رفت. دوره قانون زمین‌شهری که بر مالکیت خصوصی حدگذاری می‌کرد به سر آمد و تبعیت سازمان‌های دولتی (از جمله وزارت مسکن) از سیاست خصوصی‌سازی و فروش زمین‌ها در بازار آزاد، زمین‌های دولتی را بیش‌ازپیش از دسترس تهی‌دستان شهری دور نگه داشت. همچنین با تصویب قانون خودکفایی شهرداری‌ها کمک‌های دولت به شهرداری‌ها به‌شدت کاهش یافت و فروش قانونی و غیرقانونی تراکم به محل اصلی درآمد شهرداری‌ها بدل شد (لاله‌پور، ۱۳۹۸). طبق شواهد، در حالی عمده رانت ناشی از فروش تراکم و به‌طور کلی کالایی شدن فضاهای شهری نصیب ثروتمندان می‌شد که هزینه‌های سرسام‌آور سوداگری زمین و مسکن را اقشار کم‌درآمد باید پرداخت می‌کردند (یزدانی، ۱۳۹۰). بدین ترتیب، شهرک‌های اقماری پایتخت یکی پس از دیگری سر برآوردند و جمعیت بزرگی از تهی‌دستان شهری را در خود جای دادند که برای تأمین مسکن ارزان‌قیمت‌تر به آن نواحی مهاجرت می‌کردند. بین سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵ جمعیت محدوده قانونی پایتخت حدود ۲/۵ برابر شد؛ درحالی‌که در این مدت جمعیت مجموعه شهری تهران حدود ۷/۵ برابر شد و از حدود ۷۳۶ هزار نفر به بیش از ۵ میلیون نفر افزایش یافت (زنجانی، ۱۳۸۶).

در سه سکونتگاه تهی‌دست‌نشین باغ مهندس، قلعه‌میر و میمنت‌آباد، واقع در شهرستان بهارستان، حدود ۴۵ درصد از ساکنان در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱ به این محله‌ها مهاجرت کرده بودند (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی، ۱۳۹۱: ۳۴). جمعیت سلطان‌آباد (گلستان فعلی) طی سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰ بالغ بر سی برابر شده بود. با نرخ رشد ۵/۷ درصد، جمعیت از ۸۴۲۹ در سال ۱۳۶۵ به ۲۵۹،۴۸۰ در سال ۱۳۹۰ رسیده بود. در محله‌های باغ مهندس، قلعه‌میر و سلطان‌آباد به‌عنوان کانون‌های اولیه مهاجرت، خانه‌های کوچک و به‌هم‌فشرده جمعیت کثیری از تهی‌دستان را در خود جای داده بود. در برخی محله‌ها در یک هکتار مساحت مسکونی، ۴۳،۵۸۶ نفر سکونت داشتند (طرح تفصیلی گلستان، ۱۳۹۲)؛ بنابراین به‌طور طبیعی زمین‌های کمی برای تصرف و ساخت‌وساز جدید باقی مانده بود.

با استقرار و گسترش نظارت شهرداری‌ها در سطح محله‌ها در دهه ۱۳۸۰، کنترل بر ساخت‌وسازها به‌ویژه در زمین‌های خارج از محدوده قانونی شدت گرفت. نظارت برای تفکیک زمین‌های بایر، تهی‌دستان را واداشت که برای تأمین مسکن عمدتاً در محدوده‌های قانونی تقلا کنند. در اکبرآباد حدود ۸۰ درصد ساکنان تقاضای مصرفی خود را در محدوده زمین‌ها و واحدهای مسکونی داخل بافت تأمین می‌کردند (فتی و بشیری، ۱۳۸۹). تهی‌دستانی که زمین‌های ارزان‌تری در خارج از محدوده قانونی یا زمین‌های غیرمسکونی خریده بودند، اجازه ساخت نمی‌گرفتند.

علاوه بر مقررات سختگیرانه شهرداری، عواملی مانند گران‌شدن زمین و افزایش هزینه ساخت‌وساز خانه‌سازی در این نواحی را به‌شدت کاهش داده بود. در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ در بافت قدیم سلطان‌آباد که بیش از ۲۲ هزار خانه مسکونی وجود داشت، تنها ۸۹ مجوز قانونی برای ساخت‌وساز صادر شده بود. مالکان برای ساختن ۷۲ قطعه زمین و تخریب و نوسازی ۱۶ خانه اقدام کرده بودند. طی این سه سال، ۲۱/۸ خانه‌های ساخته‌شده یک و دوطبقه و ۷۸/۲ درصد خانه‌ها سه‌طبقه و بیشتر بودند.^۱

۱. این ارقام براساس اطلاعات و اسناد موجود در شهرداری گلستان به‌دست آمده است.

در شرایطی که بسیاری از تهی‌دستان مایحتاج روزمره خود را به شکل قسطی تهیه می‌کردند، بعید بود از عهده هزینه ساخت خانه به‌ویژه ساختمان‌های چندطبقه برآیند. در بسیاری از محله‌های تهی‌دست‌نشین از جمله سلطان‌آباد، کم‌وکیف ساخت‌وسازها نشان می‌داد مالکان آن‌ها یا در مضیقه شدید مادی نبودند یا به ناگزیر دارایی خود را با بسازبفروش‌ها تقسیم کرده بودند.

تاکتیک خانه‌سازی ساکنان از «ساختن بدون مجوز» به «جواز بگیر و خلاف بساز» تغییر کرده بود. آن‌ها از شهرداری مجوز ساخت می‌گرفتند، اما در عمل مقررات را نقض می‌کردند و منطبق با نیاز و توان اقتصادی‌شان ملک خود را می‌ساختند. شهرداری اجازه می‌داد مالکان ۶۰ درصد مساحت زمینشان را بسازند و تعداد و مساحت طبقات مجاز را هم بنا به موقعیت ملک تعیین می‌کرد. اما ساکنان از تمام یا عمده زمینشان برای ساختن بنا استفاده می‌کردند یا طبقات بیشتری می‌ساختند. از مجموع ۷۵ ساختمانی که در این سه سال (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲) در سلطان‌آباد ساخته شده بود، در ۶۶ مورد مساحت بیشتری از زمین به‌طور غیرقانونی ساخته شده بود و ۹ مورد نیز طبقه مازاد غیرمجاز داشتند.^۱ در دهه‌های گذشته نیز روال ساخت خانه همین‌طور بود. بالغ بر ۹۰ درصد خانه‌ها در محله‌های محروم میمنت‌آباد، باغ مهندس و قلعه‌میر برخلاف مقررات شهرداری از تمام یا عمده مساحت زمینشان برای ساختن سرپناه استفاده کرده بودند (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی، مرحله سوم، ۱۳۹۱: ۱۲۲-۱۲۹). از آنجا که اکثر املاک سند نداشت و به‌صورت قولنامه‌ای خریدوفروش می‌شد، اختارهایی که شهرداری برای پرداخت جریمه و غرامت صادر می‌کرد، عملاً کارایی نداشت. رقابت نهادهای شهری در فروش خدمات (مانند آب و برق و گاز) از یک سو و امکان استفاده غیرمجاز ساکنان از آب و برق عملاً ضرورت دریافت پایان کار (و تحویل سند مالکیت) را برای بهره‌مندی از این خدمات بلاموضوع کرده بود. در مواقعی هم که مأموران شهرداری جلوی پیشروی غیرقانونی تهی‌دستان را هنگام ساختن خانه‌هایشان می‌گرفتند، اغلب با گرفتن رشوه از تخلف‌ها چشم‌پوشی می‌کردند.

عمده خانه‌ها در زمین‌های کشاورزی ساخته شده بودند که در دهه‌های قبل خارج از ضوابط قانونی توسط مالکان و دلانان تفکیک و فروخته شده بودند و سهم شهرداری بابت تفکیک و تغییر کاربری (غیرمسکونی به مسکونی) داده نشده بود. جز این، بخش‌هایی از زمین‌های مسکونی که تهی‌دستان در سال‌های گذشته خانه‌هایشان را روی آن بنا کرده بودند، در سال‌های بعد در «طرح تفصیلی» شهرداری برای ساختن پارک یا مدرسه به کاربری غیرمسکونی تغییر یافته بود.

در نتیجه، وقتی زمین یا خانه تهی‌دستان در محدوده کاربری غیرمسکونی قرار داشت، شهرداری به آن‌ها اجازه ساخت‌وساز نمی‌داد، مگر آنکه نیمی از ارزش زمین یا ملکشان را به قیمت روز به شهرداری می‌دادند.^۲ این اقدام شهرداری دست‌اندازی آشکار به دستاوردهایی بود که تهی‌دستان در دهه‌های گذشته در جریان مبارزاتشان خانه‌های خود را مخفیانه و غیرقانونی ساخته بودند. نمونه‌های بسیاری از تعدی شهرداری به دارایی تهی‌دستان وجود داشت؛ برای مثال، لطفعلی صاحب زمین ۸۴ متری بود که طبق طرح شهرداری در «زمین‌های باغات و مزارع» قرار داشت که برای گرفتن جواز ساختمان باید «نصف ارزش ملک» خود را در ازای تغییر کاربری به شهرداری می‌داد.

لطفعلی مانند بسیاری دیگر از تهی‌دستانی که از کانال‌های رسمی حمایت نمی‌شدند، اگر توان اقتصادی‌اش را داشتند، برخلاف میل باطنی پول را به شهرداری می‌دادند و در عوض، با توسل به تاکتیک «جواز بگیر و خلاف بساز»، اجحافی را که دیده بودند جبران می‌کردند. این عمل تلافی‌جویانه نوعی «بازپس گرفتن» ارزش ملکی بود که از آن‌ها سلب شده بود. در همین مورد، لطفعلی به نحوی غیرمجاز به‌جای ساختن یک پارکینگ ۵۰ متری، یک همکف مسکونی ۶۴ متری و به‌جای دو طبقه مسکونی ۵۰ متری، دو طبقه ۶۹

۱. مأخوذ از شهرداری گلستان

۲. درج‌شده در پرونده ساختمانی برخی از ساکنان

متری ساخته بود^۱. با وجود این، بسیاری از تهی‌دستان از عهده پرداخت چنین هزینه‌هایی بر نمی‌آمدند. خصوصاً مالکانی که املاک و زمین‌هایشان در موقعیت بهتری قرار داشت، باید پول بیشتری برای تغییر کاربری می‌دادند.

قوانین شهرداری برای برقراری نظم شهر کار نمی‌کرد، بلکه ابزاری برای کسب درآمد شده بود. به گفته شهردار وقت گلستان «در گذشته صدور پروانه ساختمان سازوکار درستی نداشته است. زمین‌های با قطعات کوچک و حتی زیر ۵۰ متر هم پروانه ساختمانی گرفته‌اند. حتی زمینی داریم که ۱۶ مترمربع است، ولی پروانه ساختمانی صادر شده است. دیگر زمین‌های با قطع کوچک پروانه ساختمانی نمی‌گیرند... این‌گونه زمین‌ها باید جمع شوند و سپس برای گرفتن پروانه ساختمانی اقدام کنند»^۲. چنین قوانینی با واقعیت زندگی تهی‌دستان سازگار نبود. بیش از ۷۵ درصد خانه‌های ساکنان محله‌های فقیرنشین میمنت‌آباد، باغ مهندس و قلعه‌میر کمتر از ۷۵ مترمربع مساحت داشتند (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی، مرحله سوم، ۱۳۹۱: ۱۳۹). بسیاری از ساکنان علاقه‌ای به آپارتمان‌نشینی نداشتند یا بیم آن داشتند که همین اندک مایملکشان را هم از دست بدهند.

آن‌هایی که پول ساختن ملک خود را داشتند، به شهرداری فشار می‌آوردند که املاکشان را مستقل و به‌تنهایی بسازند. شهرداری هم قوانین خودش را زیر پا می‌گذاشت و از مالکان می‌خواست برای ملک خود قولنامه قلابی درست کنند و مساحت زمین را به نحو صوری به حدنصاب لازم برای ساخت‌وساز برسانند.

در حاشیه تهران و در روستاهایی که با دهیاری اداره می‌شد، ساکنان از سختگیری‌های شهرداری تا حد زیادی رها بودند. در نتیجه تهی‌دستان شانس بیشتری برای پیشروی افقی داشتند. در اواخر دهه هشتاد، مرتضی‌گرد، روستایی در حریم منطقه ۱۹ تهران که شهرداری نظارتی بر آن نداشت، به تصرف غافلگیرکننده تهی‌دستانی درآمد که عمدتاً از مناطق ترک‌زبان کشور به آنجا مهاجرت کرده بودند. در محدوده روستا در سال ۱۳۸۷، ۹۱۸ ساختمان مسکونی وجود داشت، اما با گذشت حدود یک سال در محدوده روستا و پیرامون آن هزار ساختمان جدید سر برآورده بود که اغلب غیرمجاز ساخته شده بودند (نگهبان مروی، بی‌تا). در کنار مهاجرانی که قطعه زمینی را با قیمتی نسبتاً اندک می‌خریدند و سرپناهی عمدتاً یک‌طبقه بنا می‌کردند، بسیاری از بناهای مسکونی که آپارتمان هم بودند، توسط سازبفروش‌های سودجو ساخته شده بودند. بسیاری از ساکنان منطقه مرتضی‌گرد که حدود ۱۵ هزار نفر بودند، برق مورد نیازشان را می‌زدیدند^۳ و آب را از تانکرها می‌خریدند یا از برکه‌های اطراف تأمین می‌کردند. به نحوی مشابه در شهرستان پاکدشت، اهالی سکونتگاه غیررسمی علامه در حاشیه حصار امیر، برق شهری را غیرقانونی استفاده می‌کردند و آب شرب را از روستای همجوار می‌خریدند (روستا و پالیزبان، ۱۳۸۸).

این شکل از تصرف که یادآور یورش گسترده تهی‌دستان به زمین‌های اطراف تهران در دهه شصت بود، در حریم و حاشیه تهران عمومیت نداشت؛ هرچند به نظر می‌رسید در شهرهای دیگر نظیر مشهد، کرمانشاه، زاهدان، سنندج و کرمان این شکل از پیشروی حاشیه‌نشینان چشمگیرتر بود.

در مناطق روستایی پیرامون پایتخت که کنترل نهادهای محلی بر ساخت‌وسازها با تساهل بیشتری همراه بود، پیشروی تهی‌دستان عمدتاً به منابع اقتصادی‌شان بستگی داشت. در میمنت‌آباد، منطقه‌ای در مجاورت سلطان‌آباد، در حدود نیمی از تهی‌دستان مستأجر بودند. در سال ۱۳۹۱ از میان ۱۹۱۰ بنای مورد مطالعه در میمنت‌آباد تنها ۲۲ بنا در حال ساخت‌وساز بود (شرکت مادر تخصصی عمران

۱. این اطلاعات در پرونده ساختمانی لطفعلی ثبت شده بود و در مصاحبه‌ای که با او در شهریور ۱۳۹۳ داشتم آن را تأیید کرد.

۲. مهر تابان، ویژه شهرستان‌های رباط‌کریم و بهارستان، ۱ مهر ۱۳۹۱

۳. رسالت، ۲۳ تیر ۱۳۹۵

و بهسازی، مرحله سوم، ۱۳۹۱: ۱۰۷-۱۰۸). زمین‌های وسیعی در میمنت‌آباد وجود داشت که تهی‌دستان می‌توانستند آن را بخرند و به گفته خودشان با «چک‌وچانه» با دهیار سرپناهی کوچک بسازند. برخی هم صاحب زمین‌هایی بودند که خارج بافت بود یا برای ساخت زمینشان باید پول تغییر کاربری آن را می‌دادند. اما ساکنان از عهده هزینه‌های زیاد آن بر نمی‌آمدند.

۴-۲. مصادره امر غیررسمی

درحالی‌که دولت و بازار به‌واسطه نوعی حصارکشی بسیاری از تهی‌دستان را از تصاحب غیررسمی زمین و ساختن سرپناه بازداشته بودند، توسعه‌دهندگان خصوصی، شهرک‌ها و محله‌های حاشیه‌ای را «کارگاه ساختمان‌سازی» کرده بودند. در سال ۱۳۹۴ ارزش ساختمان‌هایی که در شهر گلستان، نسیم‌شهر و دیگر مناطق شهرستان بهارستان احداث شده بود، حدود ۲۵۰ میلیارد تومان برآورد شده بود؛ مبلغی معادل بیست برابر اعتبارات دولت به شهرستان (۱۲ میلیارد تومان) و معادل کل یارانه‌ای که دولت به مردم این شهرستان می‌داد.^۱

شرایط تا حد زیادی متفاوت با زمانی بود که جهت و محدوده ساخت‌وسازها در قطعات کوچک‌تر زمین بود و تهی‌دستان شانس بیشتری برای تصاحب زمین و ساخت خانه داشتند. در گذشته به شیوه‌ای رایج دلال‌ها، سازبفروش‌ها و معامله‌گران خانه‌ها را نیمه‌تمام می‌ساختند و می‌فروختند یا برخی را می‌ساختند و مهاجران را تشویق به ساختن بیشتر می‌کردند.^۲ به گفته یکی از ساکنان قدیمی سلطان‌آباد:

«اینجا زمین خالی بود. بومی‌ها، مالک‌ها و دلال‌ها، زمین رو می‌فروختن به مهاجرها. یه سری زمین مفتی هم می‌دادن به اونایی که گردن کلفت بودن و تو شهرداری نفوذ داشتن. می‌گفتن چهار تا قطعه زمین بهت می‌دیم اینجا خونه بساز. اون که می‌ساخت دومی هم می‌اومد می‌ساخت، سومی هم می‌ساخت... خیلی‌ها شُبونه ساختن. همه‌شون با چهار تا فرغون ملات ساخته‌شده، یه صفحه گذاشتن و یه ستون زدن، صبح شد یه خونه.»

بافت فشرده و متراکم و تفکیک قطعات در ابعاد کوچک‌تر در عرصه‌های اصلی و قدیمی و نیز برخی موانع دست‌وپاگیر ساخت‌وساز، سرمایه خصوصی را عمدتاً روانه زمین‌های باز اطراف و محله‌های نوساز و رو به گسترش کرده بود که ساخت‌وسازها سودآورتر بود. در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ در شهر گلستان برای مصارف مسکونی ۹۶۵ پروانه ساخت زمین، ۱۰۳ جواز برای تخریب و نوسازی و ۸۵ جواز برای اضافه بنا صادر شده بود. بیش از ۸۰۰ مجوز ساخت متعلق به مناطق جدید کوی گلستان، شهرک امام حسین، الهیه، محدوده بازار مبل قلعه‌میر و بخشی از منطقه سبز دشت بود. صدها واحد مسکونی ساخته شده بود. کوی گلستان با داشتن خانه‌های ویلایی و آپارتمان‌های امروزی و کوچه‌ها و بلوارهای مرتب و تمیز برای جوانان و طبقات متوسط شهری که برای سکونت به حاشیه شهرها می‌رفتند، مکانی جذاب‌تر برای زندگی بود.

سازبفروش‌ها به روستاهایی نظیر وجه‌آباد، پرویزآباد، خیرآباد و اورین می‌رفتند و در زمین‌هایی که صاحبان آن‌ها استطاعت ساخت آن را نداشتند، آپارتمان‌سازی می‌کردند و سهم خود را برمی‌داشتند. اعطای مشوق‌ها و اعتبارات بانکی و وجود مقررات سهل‌گیرانه‌تر ساخت‌وساز در مناطق تحت اداره دهیاری‌ها، این نواحی را عرصه تاخت‌وتاز سازبفروش‌ها کرده بود.

زمین‌های خارج از محدوده قانونی که برای تهی‌دستان قابل‌تصرف نبود، به انحصار سودجویان درآمده بود. «اطراف تهران با مجوزهای مشکوک برخی شوراهای شهر و روستا پر از ساخت‌وسازهای غیرمجاز» بود. به‌خاطر اختلاف‌نظری که در اعمال مدیریت

۱. مصاحبه من با یکی از مسئولان فرمانداری، فروردین ۱۳۹۵

۲. کیهان، ۱۷ تیر ۱۳۷۱

زمین‌های خارج از محدوده و حاشیه شهر وجود داشت، زمینه‌ای برای افراد فرصت‌طلب یا به‌نوعی متقاضیان محروم و مهاجران شهرهای دیگر به‌وجود آمده بود. افراد سودجو یا همان دلال‌ها بدون رعایت ضوابط قانونی زمین‌هایی را که بیش از ۹۰ درصد آن‌ها غیرمسکونی بودند تفکیک می‌کردند، می‌ساختند و بدون سند به مردم می‌فروختند. از نگاه دهداری‌ها، بخشداری‌ها یا شوراها کاری که انجام می‌شد قانونی بود؛ چرا که مدعی بودند که این زمین‌ها جزو محدوده شهری آن‌ها محسوب می‌شود؛ بنابراین تصمیم‌گیرنده آن نیز خود آن‌ها هستند.^۱

در این مناطق مانند بسیاری از سکونتگاه‌های غیررسمی در جوامع درحال توسعه نظیر شهر داکا در بنگلادش، «شبکه‌های انباشت» (بنکس، ۲۰۱۶) فعال بود. توسعه‌دهندگان خصوصی رابطه ارگانیک با نهادهای محلی (شهرداری، دهیاری و شورای شهر) داشتند. عواید شهرداری و دهیاری از فروش شهر تأمین می‌شد و باندهای زمین و مسکن هم به دنبال کسب سود بودند. آن‌ها در زمین‌هایی که کاربری غیرمسکونی داشتند یا به دلایلی مجوز ساخت به مالکان آن داده نمی‌شد فعالیت می‌کردند. آن‌ها با نفوذی که در شورا و شهرداری داشتند، زمین‌ها را برای بهره‌برداری آماده می‌کردند. سرپرست بنیاد مسکن رباط‌کریم و بهارستان در نامه‌ای به تاریخ ۱۰ اردیبهشت ۱۳۹۲ از مدیریت املاک و مستغلات شهرستان بهارستان خواسته بود جلوی معاملات این زمین‌ها را در بنگاه‌های مشاوره املاک بگیرد.

درحالی‌که شهرداری تهی‌دستان را مجبور می‌کرد غرامت کارشکنی مالکان اولیه در نپرداختن سهم شهرداری از تفکیک زمین‌ها را بدهند، اعضای شوراهای اسلامی از طریق زدوبند با مالکان، دارایی سلب‌شده مردم عادی را به جیب می‌زدند؛ برای نمونه، یک زمین‌دار رباط‌کریمی پس از گرفتن پروانه ساخت اراضی خود موظف بود طبق قانون نیمی از اراضی خود را به ارزش دو میلیارد ریال به شهرداری واگذار کند، اما با دادن مبلغی به میزان یک میلیارد ریال به اعضای شورای شهر از واگذاری اراضی سهم شهرداری خودداری کرد.^۲ تقریباً هر جا زمین‌هایی وجود داشت که ساخت‌وسازی نشده بود، شورا به سروقت آن‌ها می‌رفت و مالک را برای واگذاری آن‌ها تحت فشار می‌گذاشت. با دادن سهم مالک، زمین‌ها تصاحب و رانت آن نصیب گروه‌های فرصت‌طلب می‌شد.

اعضای شوراها و افراد متنفذ و سرشناس این مناطق برای خودشان و بستگان‌شان خانه‌های زیادی ساخته بودند و در ساخت‌وسازهای غیرقانونی نیز مشارکت می‌کردند. در سال ۱۳۹۲ در یکی از نامه‌های شهرداری به فرماندار، شواهدی برای سوءاستفاده برخی از اعضای شورا از موقعیت رسمی خود ارائه شده بود.

در اوایل دهه هشتاد «اعضای شورای اسلامی نسیم‌شهر به‌علت رشوه‌خواری دستگیر» شده بودند.^۳ «این اعضاء به اتهام تحصیل اموال نامشروع، اخذ رشوه در صدور پروانه ساخت مسکن، دریافت وام‌های غیرقانونی از شهرداری در مظان اتهام و بازداشت» قرار گرفتند. شورای شهر گلستان هم به اتهام «به‌کارگیری اقوام و بستگان در شهرداری‌ها، تخلفات مالی، سوءاستفاده از موقعیت شغلی و انجام کارهای خلاف شأن شورا»^۴ منحل شده بود. این اواخر نیز یک عضو شورای گلستان بار دیگر به اتهام رشوه‌گرفتن از بسازبفروش‌ها زندانی شده بود.

۱. ایران، ۳۰ آبان ۱۳۸۸

۲. کیهان، ۱۱ شهریور ۱۳۸۳

۳. جمهوری اسلامی، ۳۱ شهریور ۱۳۸۳

۴. معاون عمرانی استانداری تهران، سایه تهران، ۲ شهریور ۱۳۸۲

در تابستان ۱۳۸۷ یک عضو شورای اسلامی گلستان به سبب اختلافی که با شهردار و سایر اعضای شورا پیدا کرده بود، در روزنامه محلی «پیام گلستان» پرده از همدستی شهردار و شورا در ساخت‌وسازهای غیرمجاز شهر برداشت. به گفته او با گذشت کمتر از یک سال، بیش از صدها ساخت‌وساز غیرمجاز در طبقات فوقانی انجام شده بود. «غالب این بناها، پروانه احداث در طبقات فوقانی را ندارند.» «عدم رعایت حداکثر ۶۰ درصد احداث بنا که غالباً بیش از ۶۰ درصد و گاهی در ۱۰۰ درصد زمین احداث بنا انجام می‌گیرد.» «صدها چک تضمینی که حدود یک میلیارد تومان بابت ساخت‌وسازهای طبقات فوقانی اخذ گردیده و مشخص نشده به کدام حساب یا در دست چه کسی بوده است؟»^۱

در جایی که تهی‌دستان از عهده هزینه‌های قانونی و غیرقانونی شهرداری به‌سختی برمی‌آمدند یا اصلاً بر نمی‌آمدند، سازبفروش‌ها به روش‌های مختلف (وجه‌المصالحه یا رشوه) کارشان را پیش می‌بردند. در گزارش بازرسی کل کشور از عملکرد شورای شهر گلستان آمده بود: «توصیه‌های اعضای شورای اسلامی شهر گلستان محل جریان عادی در امر ساخت‌وساز و مخالف حفظ حیثیات و شئون شورا و بهره‌برداری شخصی و سوءاستفاده سفارش‌کنندگان از جایگاه قانونی خود است»^۲. برخی سازبفروش‌ها شهرداری را دور می‌زدند و بدون دریافت «پایان کار»، واحدهای مسکونی را قولنامه‌ای می‌فروختند یا اجاره می‌دادند. ساخت‌وپاخت با مأموران پلیس ساختمان نیز رویه‌ای عادی بود.

در سال‌های اولیه پس از انقلاب، در حاشیه شهرها تهی‌دستان تلاش می‌کردند به شیوه‌های مختلفی نظیر عریضه‌نویسی، ربودن خدمات و مقابله با نهادها، از خدمات شهری نظیر آب و برق برخوردار شوند. از دهه هفتاد به تدریج فعالیت‌های غیرقانونی سازبفروش‌ها نقشی کلیدی در تأمین خدمات شهری برای ساکنان محله‌های حاشیه‌ای ایفا کرد. با گسترش منطق کالایی‌شدن، جرائم پولی بیش‌ازپیش جای تخریب‌های قهرآمیز را گرفت. در صورت مداخله برخی سازمان‌ها نظیر استانداری یا بروز اختلاف شهرداری با سازندگان، نهادهای قضایی نیز به‌ندرت حکم به تخریب بناهای غیرمجاز می‌دادند. به گفته دادستان کل کشور «بناهایی چندطبقه ساخته شده و اکنون نظر قاضی این است که غیرمجاز است اما صاحب بنا، مجوزهایی ارائه می‌کند مبنی بر اینکه از دهیار و شورای روستا و فرماندار مجوز داشته است»^۳.

۴-۳. گسترش اجاره‌نشینی

فعالیت‌های سوداگرایانه در شهرک‌های اطراف تهران که با همدستی نهادهای رسمی در جریان بود، نقشی اساسی در تولید سکونتگاه‌های غیررسمی داشت؛ برای مثال در جریان ساخت‌وسازهای گسترده در اطراف اکبرآباد، جمعیت روستای اورین با نرخ رشد ۶/۲ درصد از ۹۶۱۵ در سال ۱۳۸۵ به ۱۷۵۷۷ در سال ۱۳۹۵ رسیده بود. شمار اهالی روستای وجه‌آباد نیز در مدتی کمتر از شش سال حدود پنج برابر شده بود.^۴ وقتی ساکنان تنگدست این مناطق قادر به ساختن خانه نبودند، سازبفروش‌ها این کار را برایشان می‌کردند. با وجود این، بسیاری از تهی‌دستان که سرپناهی از خود نداشتند، قادر نبودند خانه‌های گران‌قیمتی را که ساخته می‌شد بخرند. در یکی از محله‌های مدرن و امروزی‌تر در کوی گلستان (در مجاورت سلطان‌آباد قدیم) که در سال‌های اخیر مجتمع‌ها و آپارتمان‌های پرشماری ساخته شده بود، از بین ۴۰۰ واحد آپارتمانی، ۱۹۹ واحد (۴۹/۷ درصد) استیجاری بودند و از میان افرادی که

۱. پیام گلستان، نیمه اول و دوم شهریور ۱۳۸۷

۲. تصویر نامه مذکور به تاریخ ۱۳۸۵/۰۲/۰۲ را یکی از مسئولان منطقه در اختیارم گذاشت.

۳. بورس نیوز، ۱۷ شهریور ۱۳۹۴

۴. برگرفته از مرکز آمار ایران و اسناد فرمانداری شهرستان بهارستان

این واحدها را خریده بودند، ۵۴ درصدشان قبل از سکونت در این واحد، خودشان مالک بودند. مناطق حاشیة پایتخت بیش از گذشته مأوای اجاره‌نشین‌ها شده بود. در سلطان‌آباد تصرف اجاره‌ای ملک از ۱۶ درصد در ابتدای دهه ۱۳۸۰ به ۲۶ درصد در سال ۱۳۹۱ رسیده بود (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی، مرحله سوم، ۱۳۹۱: ۸۳؛ شیخی، ۸۱).^۱ در یکی از محله‌های فقیرنشین قلعه‌میر نرخ اجاره‌نشینی از ۱۷ درصد در سال ۱۳۸۴ (داودپور، ۱۳۸۴) به ۳۱ درصد در سال ۱۳۹۱ (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی، مرحله سوم، ۱۳۹۱: ۸۳) رسیده بود. در میمنت‌آباد نیز نیمی از تهی‌دستان اجاره‌نشین بودند (همان). اجاره‌نشینی در بسیاری از مناطق دیگر هم چشمگیر بود. در محله باباجعفری در باقرشهر، ۳۹ درصد خانواده‌ها (مشکینی و همکاران، ۱۳۹۰) و در دو محدوده اووان قائمیه در اسلامشهر ۳۴ درصد خانواده‌ها مستأجر بودند (فتحعلیان و پرتوی، ۱۳۹۰).

در سال ۱۳۸۹ یکی از مقامات بلندپایه شهرداری تهران گفت «تهران نباید ارزان شود... تنها شهروندانی که می‌توانند هزینه‌های زندگی را در تهران بپردازند باید در این شهر اقامت کنند و نباید به‌دلیل توان مالی عده‌ای که قادر به پرداخت هزینه‌ها نیستند شرایط قیمتی تغییر کرده و عوض شود».^۲ اما افزایش اجاره‌بهای مسکن، تهی‌دستان را در همین مناطق نسبتاً پرت و دورافتاده هم آزار می‌داد. ساکنان مناطق تهی‌دست‌نشین نامه‌های زیادی به احمدی‌نژاد و فرماندار شهر نوشتند و از گرانی اجاره‌بهای مسکن شکایت کردند. در یکی از این نامه‌ها آمده بود: «با ۲۵ سال مستأجر بودن سختی‌های زیادی در زندگی کشیده‌ام و دیگر جانم به لبم رسیده و از زنده‌بودنم بیزار شده‌ام و دستم از هر جا کوتاه شده است.» این وضعیت رنج‌آور یادآور این حرف هاروی (۱۳۹۲: ۳۷۲) بود که «اجاره‌بهای ملک با شیوه‌های قانونی و غیرقانونی به جمعیت‌های آسیب‌پذیر تحمیل می‌شود. به‌نظر می‌رسد انگار طرحی فراگیر در کار است تا جمعیت‌های کم‌درآمد و ناخواسته را از پهنه گیتی محو کند».

طرح مسکن مهر اقدام دولت برای خانه‌دار کردن مستأجران تهی‌دست و مهر رشد سکونتگاه‌های غیررسمی بود.^۳ گروه محدودی از اقشار پایین جامعه به نحو گزینشی از بازتوزیع مزایای دولتی برخوردار شدند. آشناسان، در شهرستان رباط‌کریم، از جمله شهرک‌هایی بود که تهی‌دستانی از سلطان‌آباد، اکبرآباد، رباط‌کریم و مناطق دیگر در ۶۲۰۰ واحد مسکونی دولتی اسکان یافتند.^۴ تهی‌دستان در محله‌هایی نسبتاً دورافتاده صاحب خانه‌های ارزان‌قیمت شده بودند، اما فقدان یا ضعف امکانات و خدمات شهری نظیر مدرسه، درمانگاه و شبکه حمل‌ونقل عمومی مناسب و حتی در مواردی نبود مغازه‌های نانویی و خواربارفروشی، هزینه‌های زندگی ساکنان این مناطق را بالا برده بود (علاءالدینی و جمشیدی‌نسب، ۱۳۹۴). علاوه‌براین، برخلاف توافق اولیه با متقاضیان مسکن، از ساکنان واحدهای مسکونی مهر خواسته شده بود بابت افزایش هزینه‌های تأمین مسکن پول بیشتری بپردازند. اما تهی‌دستان به‌دلیل زندگی در سکونتگاه‌های نیمه‌تمام، تحمیل هزینه‌های بیشتر به خودشان را منصفانه نمی‌دیدند و برخی نیز در مقابل پرداخت اقساط بانک مقاومت نشان می‌دادند.

شواهد نشان می‌داد شمار کمی از گروه‌های کم‌درآمد، متقاضی مسکن دولتی بودند. در شهرستان بهارستان حدود نیمی از حمایت‌شدگان کمیته امداد صاحب‌خانه نبودند و از آن بین فقط ۲۲ نفر آن هم با دریافت وام از کمیته امداد برای دریافت مسکن مهر اقدام کرده بودند.^۵ پس از آزادسازی قیمت‌ها هزینه‌های احداث و تکمیل ساخت‌وساز افزایش یافت و دسترسی تهی‌دستان به مسکن دولتی

۱. ارقام از مقایسه منابع مذکور به‌دست آمده است. شایان ذکر است رقم ۲۶ درصد مربوط به محدوده سکونتگاه‌های غیررسمی شهر گلستان است.

۲. معصومی، معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران، دنیای اقتصاد، ۲۴ فروردین ۱۳۸۹

۳. برای نمونه، فرماندار شهرستان اظهار داشت که «شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی میراث رژیم طاغوتی است که باید فکری اساسی برای این معضل کرد... احداث مسکن مهر اقدام بسیاری مهمی برای این معضل بزرگ بود»، آفرینش، ۲ خرداد ۱۳۹۲.

۴. پیام گلستان، ۲ تیر ۱۳۹۴

۵. اطلاعات از کمیته امداد شهرستان بهارستان گرفته شده است.

محدودتر شد. گروهی از تهی‌دستان نیز که از ابتدا به دیده تردید به پروژه مسکن مهر نگاه می‌کردند، خود را درگیر آن نکردند یا در میانه راه کنار کشیدند.

۴-۴. پیشروی عمودی

در جایی که از یک سو طرح دولت برای تأمین مسکن نمی‌توانست دغدغه‌ها و نیازهای بخش زیادی از تهی‌دستان را به‌طور واقعی یا فوری پاسخ دهد و از سوی دیگر کنترل نهادهای شهری بر ساخت‌وسازها همراه با کاهش توان بازاری تهی‌دستان، پیشروی افقی روی زمین‌ها را برای آن‌ها دشوار کرده بود، به‌عنوان یک راه‌حل جایگزین تهی‌دستان به راهبرد پیشروی عمودی متوسل شدند. از دیرباز گرایش تهی‌دستان عمدتاً این بود که قطعه زمینی کوچک بخرند و در حد بضاعت اتاقی بسازند و به تدریج آن را توسعه دهند. در سال‌های دهه شصت که تهی‌دستان با هول و هراس دور از چشمان مراقب نهادهای محلی سرپناهی برای خودشان درست کرده بودند، عمده خانه‌های به‌اصطلاح یک‌شبه به شکل یک‌طبقه ساخته شدند. بعدها تهی‌دستان فرصت و استطاعت آن را یافتند که مسکن خود را برحسب نیازی که احساس می‌کردند توسعه دهند. رفته‌رفته فرزندانشان بزرگ‌تر شدند و فضای خانه برایشان تنگ و کوچک شد. آن‌ها با ساختن اتاق‌های جدید می‌توانستند مشکل اجاره‌نشینی فرزندان و بستگان نزدیکشان را برطرف کنند یا از طریق اجاره‌دادن آن معیشت خودشان را بهبود بخشند.

به‌عنوان یک گزینه، تهی‌دستان می‌توانستند خانه‌هایشان را خراب کنند و بسازند. اما بیشتر آن‌ها از عهده هزینه آن بر نمی‌آمدند و نمی‌توانستند عوارض نوسازی و غرامت خانه‌ای را که به شکل غیرقانونی پا گرفته بود به شهرداری بپردازند. مطابق اسناد شهرداری گلستان در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ فقط ۱۶ نفر از ساکنان سلطان‌آباد برای تخریب و نوسازی ملکشان اقدام کرده بودند و تنها مالک یک خانه به‌طور قانونی تقاضای افزایش بنا داشت^۱. این قبیل شواهد و نیز اظهارات ساکنان گویای آن بود که ساختن طبقه اضافی عمدتاً خارج از روال قانونی انجام می‌شود.

خواست تهی‌دستان برای توسعه عمودی خانه‌های خود، به مهم‌ترین موضوع مبارزه تهی‌دستان با شهرداری بدل شده بود. از آنجا که بیشتر خانه‌ها در گذشته غیرقانونی ساخته شده بودند، تهی‌دستان برای ساختن طبقه جدید باید هم غرامتی را که تاکنون نپرداخته بودند می‌دادند و هم شروط سختگیرانه شهرداری، نظیر مستحکم‌بودن بنای کنونی خود را قبول می‌کردند. ساکنان این مناطق برای جلب موافقت شهرداری پافشاری می‌کردند و اگر نتیجه نمی‌گرفتند به مقامات به‌ویژه اعضای شورای شهر متوسل می‌شدند. از گذشته تلاش برای دورزدن قوانین و رویه‌های بوروکراتیک، بخشی از رفتار ایرانی‌ها برای حل مسائل و گرفتاری‌های روزمره‌شان بوده است. وقتی اعضای شورای شهر از آشنایان و بستگان تهی‌دستان بودند، سفارش آنان را به رؤسای شهرداری نواحی می‌کردند. در یکی از این توصیه‌نامه‌ها آمده بود: «برادر گرامی جناب آقای ع شهردار محترم قلعه‌میر، بدین‌وسیله برادر س از بستگان که برای دومین بار برای حضرت‌عالی نامه نوشته‌ام آن هم برای طبقه دوم، خواهشمندم مثل سایرین اقدام فرمایید.» در حقیقت این تاکتیک معمول ساکنان برای فائق‌آمدن بر قیدوبندهای اداری بود.

با وجود این، حمایت اعضای شورای شهر از ساخت‌وسازهای غیرقانونی گزینشی بود. به تعبیر مردم «آشنا بازی» و «پارتی بازی» برای همه کار نمی‌کرد؛ بنابراین در اغلب مواقع تهی‌دستان به‌ناچار خودشان مستقیماً اقدام می‌کردند. چنان‌که گفته شد، سختگیری شهرداری در عمل راه را برای قانون‌شکنی سودآور باز کرده بود. وقتی مطابق ضوابط و مقررات شهرداری خانه تهی‌دستان شرایط

۱. برگرفته از اطلاعات و اسناد شهرداری گلستان

قانونی دریافت مجوز برای ساختن طبقه اضافی را نداشت (مثلاً بنای آن‌ها سست و غیراستاندارد بود که اغلب نیز این‌طور به‌نظر می‌رسید)، آن‌ها با پرداخت پول به شهرداری می‌توانستند پشت‌بام خانه‌شان را بسازند.

البته تهی‌دستانی هم بودند که مخفیانه و دور از چشم پلیس ساختمان عمل می‌کردند. در اغلب مواقع این‌طور بود که اگر مأموران شهرداری در گشت زنی‌های خود متوجه مخفی‌کاری ساکنان می‌شدند، اما کار از کار گذشته بود و اصطلاحاً سقف زده شده بود، عملیات تخریب سخت می‌شد. در غیر این صورت، هنگامی که مأموران شهرداری به‌موقع سر می‌رسیدند (یعنی قبل یا ابتدای کار ساخت‌وساز) مصالح و وسایل «پای کار» را ضبط می‌کردند تا سازنده را مجبور کنند برای اینکه کار نیمه‌تمامش را از سر بگیرد، بهای تخلف خود را بپردازد.

معمولاً تهی‌دستان باید وقت و پول بیشتری صرف می‌کردند تا شهرداری را متقاعد کنند که در ازای دریافت پول به آن‌ها اجازه ساخت بدهد. چنان‌که شهرداری کنار نمی‌کشید و سرسختی می‌کرد یا تهی‌دستان از پس موانع موجود بر نمی‌آمدند، ناگزیر برای ساختن طبقه فوقانی خانه با «مأموران مفت‌خور پلیس ساختمان»^۱ وارد معامله می‌شدند یا به‌واسطه بنگاه‌های املاک، بناها، دلال‌ها و کارچاق‌کن‌ها به عوامل شهرداری پول می‌دادند تا بتوانند کارشان را پیش ببرند.

ضرورت برخورداری از مسکن مناسب نه‌فقط به‌دلیل کارکردهای زیستی آن، بلکه به معنای فرهنگی آن، اعمال غیرقانونی تهی‌دستان را به‌عنوان شیوه‌های اخلاقی حفظ زندگی آبرومندانه توجیه می‌کرد. یک زن خانه‌دار از این‌خاطر تلخ یاد کرد که «پسرم موقع کنکور چون نمی‌توانست با دو فرزند دیگرم در یک اتاق درس بخواند، از شدت سروصدا و ناراحتی تمام شیشه‌های خانه را شکست». در اوایل دهه هشتاد نگرش ۸۱ درصد مردم این بود که «از قانون نامناسب نباید اطاعت کرد» (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۲)؛ بنابراین، وقتی احتیاج مبرم تهی‌دستان به سرپناه به شیوه‌های مجاز برآورده نمی‌شد، ناگزیر با پرداخت رشوه مقررات شهرداری و کدهای اخلاقی را با هم نقض می‌کردند. در نسیم‌شهر فقط ۴ درصد ساخت‌وسازها با نظارت کامل و مجوز رسمی انجام شده بود. ۷۳ درصد افراد خانه‌هایشان را خارج از چارچوب قانونی با پرداخت جریمه به شهرداری ساخته بودند. ۱۶ درصد افراد مخفیانه، غیررسمی و غیرقانونی و بدون اطلاع مأموران اقدام به ساخت نیمه‌کاره بنا کرده بودند و ۷ درصد نیز تخلفات را با پرداخت رشوه به مأموران انجام داده بودند (فنی و بشیری، ۱۳۸۹).

سیاست قهرآمیز شهرداری برای تخریب بناهای غیرقانونی در بیشتر مواقع سودی نداشت. در سال ۱۳۸۲ در مناطق حاشیه‌ای شهر مشهد برای ۸۵۴ مورد تخلف ساختمانی، حکم قلع بنا صادر شده بود که تنها ۳۶ درصد آن‌ها تخریب شدند (جوان و سیدی، ۱۳۸۴). در اغلب مواقع، مصالحه انفرادی میان تهی‌دستان و شهرداری، جایگزین منازعه دسته‌جمعی میان حاشیه‌نشینان و دولت شده بود؛ نظیر آنچه در اوایل دهه ۱۳۷۰ در جریان تخریب خانه‌های غیرمجاز تهی‌دستان در باقرشهر و چند شهر دیگر رخ داده بود.

با وجود این، از آنجا که قوانین موجود حق ساکنان تهی‌دستان را برای توسعه خانه‌هایی که در گذشته غیرقانونی ساخته شده بودند، به رسمیت نمی‌شناخت و خواسته‌های آن‌ها را تأمین نمی‌کرد، توسل به شیوه‌های غیرقانونی ساخت‌وساز ممکن بود منشأ بروز کشمکش‌ها و نزاع‌های انفرادی میان ساکنان مناطق حاشیه‌ای و عوامل شهرداری شود. قدرت‌نمایی مأموران شهرداری در کوچه و خیابان، ایجاد رعب و وحشت، ضرب‌وجرح، تهیه استشهادهای محلی و بردن شکایت به مقامات، بخشی از جریان عادی زندگی روزمره در اجتماعات تهی‌دست‌نشین شده بود.

۱. این قبیل تعابیر در اظهارات مردم و نامه‌های آن‌ها به مقامات به‌کار می‌رفت.

به‌طور معمول تهی‌دستان به نحو محتاطانه‌تر، از طریق معامله با شهرداری یا مأموران پلیس ساختمان موفق شده بودند، روی خانه‌های سست و ناامن خود اتاق‌های جدیدی بسازند. در سال ۱۳۸۳ در دو منطقه نزدیک به سلطان‌آباد یعنی حصارچوپان و قلعه‌میر، حدود ۹۲ درصد خانه‌ها یک طبقه بودند (داودپور، ۱۳۸۴: ۱۵۶)، اما با گذشت زمان بر طبقات خانه‌ها افزوده شد. در سال ۱۳۹۱ حدود ۵۴ درصد ساختمان‌های شهر گلستان بیش از یک طبقه داشتند که البته سهم محله‌های محروم‌تری نظیر قلعه‌میر، سلطان‌آباد و میمنت‌آباد قدری کمتر بود (طرح تفصیلی شهر گلستان، ۱۳۹۲).

تهی‌دستان با راهبرد پیشروی عمودی توانسته بودند سرپناهی بزرگ‌تر برای خانواده خود بسازند. اما همین مقدار تلاش و تقلا نیز به توان بازاری آن‌ها بستگی داشت. در سال‌های پس از آزادسازی قیمت‌ها در اوایل دهه ۱۳۹۰، در محدوده‌هایی که تهی‌دستان سکونت داشتند به‌ندرت ساخت‌وسازی انجام می‌شد. در سال ۱۳۹۱ در محله‌های فقیرنشین باغ مهندس، میمنت‌آباد و قلعه‌میر در مجموع ۵۲ خانه در حال ساخت بود (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی، مرحله سوم، ۱۳۹۱: ۱۰۷-۱۰۸).

در سلطان‌آباد (محدوده باغ مهندس) ۴۹ درصد، در میمنت‌آباد ۶۲/۵ درصد و قلعه‌میر بیش از ۶۴ درصد خانه‌ها هنوز یک طبقه بودند (همان: ۴۵). در باقرشهر در محله باباجعفری ۵۴ درصد خانه‌ها یک طبقه، ۳۸ درصد دو طبقه و ۸ درصد سه طبقه بودند (مشکینی و همکاران، ۱۳۹۰). در منطقه ۱۸ در محله تقی‌آباد بیش از ۳۰۰ خانوار با جمعیت نزدیک به دو هزار نفر زندگی می‌کردند. بیشتر خانه‌های مسکونی یک طبقه و به‌ندرت دو طبقه بودند؛ خانه‌هایی به مساحت ۳۰ تا ۷۵ متر که متوسط اعضای خانواده‌ها کمتر از چهار نفر نبود و حتی در برخی خانه‌های ۵۰ متری بیش از ۷ نفر زندگی می‌کردند.^۱

فشارهای محدودکننده بازار هرگونه چشم‌انداز کوتاه‌مدت را برای ساختن خانه تیره‌وتار کرده بود. تهی‌دستانی که امکان توسعه فیزیکی بنا را نداشتند، ناگزیر به‌عنوان راه‌حلی عملی، با دستکاری و تغییر خلاقانه فضای درونی خانه‌هایشان، آن را تا حدی مطابق نیازشان بهبود می‌بخشیدند.

۵. بحث و نتیجه‌گیری

گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی می‌تواند دلالت بر مبارزات روزمره تهی‌دستان شهری برای تأمین مسکن داشته باشد. همان‌طور که آصف بیات (۲۰۱۰: ۲۰۱۲) می‌گوید، پیشروی آرام راهبرد معمول تهی‌دستان برای مقابله با فرایند طردآمیز نولیبرال‌سازی در شهرها است. درحالی‌که تهی‌دستان ممکن است حق برخورداری از مسکن را از طرق رسمی از دست داده باشند، به ناگزیر به سکونتگاه‌های حاشیه‌ای پناه می‌برند تا در این نواحی به شیوه‌های غیرقانونی سرپناهی برای خود دست‌وپا کنند. با وجود این، در بسط نظریه بیات می‌توان استدلال کرد که پیشروی تهی‌دستان بیش‌ازپیش مشروط به منابع آن‌ها در مقابله با نیروها و سازوکارهای بازار است. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد در حومه شهر تهران گروهی از ساکنان توانسته‌اند خارج از ترتیبات قانونی (به نحو مخفیانه، توافق پولی با شهرداری، پرداختن رشوه و...) هزینه ساخت و توسعه خانه‌های خود را بپردازند. اما این اقدام مستقیم ساکنان برای تصرف زمین و ساخت‌وساز غیرمجاز (راهبرد پیشروی افقی) تا حد زیادی تحت کنترل درآمده است. در عوض به‌عنوان یک راهبرد غالب، جمعیت‌های گسترده‌تری از تهی‌دستان که به‌لحاظ اقتصادی قادر به خرید زمین، نوسازی یا ساختن خانه جدید نبوده‌اند، ناگزیر روی سقف خانه‌هایشان پیشروی عمودی کرده‌اند.

اجرای برنامه تعدیل ساختاری برخلاف انتظار دوستو (۱۳۸۹) بیش از آنکه بتواند دستان دراز ثروتمندان و سوداگران را از تصرف قانونی و غیرقانونی املاک و زمین‌ها (انباشت سرمایه) کوتاه کند، بر فعالیتهای تصرف‌گرایانه تهی‌دستان برای بقا حد گذاشته است. بازاری شدن فزاینده قلمروهای به‌اصطلاح غیررسمی، تهی‌دستان را بیش‌ازپیش از تصرف غیرقانونی فرصت‌ها، منابع و دارایی‌های عمومی برای تأمین سرپناه بازداشته یا دستیابی به چنین هدفی را برای آن‌ها به‌شدت پرهزینه و دشوار کرده است. این نظر بیات (۲۰۱۲) درست است که دولت‌های ضعیف و شکننده در کشورهای درحال توسعه در مقایسه با هم‌تایان خود در کشورهای توسعه‌یافته ظرفیت کافی را برای کنترل کامل جمعیت‌های خود ندارند. اما به‌نظر می‌رسد تمرکز بیات بر منازعه میان دولت و تهی‌دستان موجب شده قدرت کنترل‌کننده بازار کمتر از حد واقعی آن ارزیابی شود. روشن است در جامعه‌ای که همه چیزش قابل فروش باشد، زندگی برای افراد بی‌بضاعت تا چه حد سخت می‌شود (سندل، ۱۳۹۳). حضور فراگیر نیروهای بازار در سرتاسر پیکره فضایی-اجتماعی حتی در مناطق دورافتاده، در عمل می‌تواند به کمک سازوبرگ‌های کنترلی دولت بیاید و مانع از آن شود که حفره‌های کنترل‌نشده به تصرف مردم عادی درآید. طبق شواهد، در روستاهایی که راه دورزدن قوانین برای تصرف زمین و ساخت غیرقانونی مسکن هموارتر است، جمعیت زیادی از تهی‌دستان اجاره‌نشین هستند؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت قلمروهای غیررسمی که بیات (۲۰۰۹) آن را بدیل ممکن از زیستن برای تاب‌آوردن در برابر سختی‌های دنیای مدرن می‌داند، بیش‌ازپیش به تصاحب نیروهای عذاب‌آور و ناتوانمندساز بازار درآمده است.

مآخذ مقاله: تألیف مستقل

منابع

- اسکندری دورباطی، زهرا، جواهری‌پور، مهرداد و ترکمان، فرح (۱۴۰۱). مالکیت زمین و ساخت‌یابی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران، *مجله توسعه محلی (روستایی-شهری)*، ۱۴(۱)، ۳۰۵-۳۳۱.
- بیات، آصف (۱۳۹۱). *سیاست‌های خیابانی، جنبش تهی‌دستان در ایران*. ترجمه سید اسدالله نبوی چاشمی. تهران: پردیس دانش.
- برادران، مراد، غفاری، غلامرضا، زاهدی، محمدجواد و ربیعی، علی (۱۳۹۶). حاشیه‌نشینی: تحلیل جامعه‌شناختی مسائل اجتماعی سیاست‌های مسکن و پدیده غیررسمیت، بررسی نمونه میان‌آباد، اسلامشهر، تهران. *مجله بررسی اجتماعی مسائل ایران*، ۸(۱)، ۲۰۹-۲۳۱. <https://doi.org/10.22059/ijsp.2017.64140>
- زنجانی، حبیب‌اله (۱۳۸۶). *مطالعه و تحلیل جمعیت مجموعه شهری تهران و بازنگری سهم جمعیت هر یک از حوزه‌های شهری و شهرهای جدید براساس سرشماری ۱۳۸۵*. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- جوان، جعفر و سیدی، سید مهدی (۱۳۸۴). کوتاه‌نگرشی بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در حاشیه شهر مشهد. *مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای*، ۳(۴)، ۵۵-۷۲.
- خضرابی، فرزین (۱۳۸۱). توانمندسازی در اسکان غیررسمی؛ تجربه زاهدان. *مجله هفت شهر*، ۳(۴)، ۵۹-۶۹.
- دستو، ارناوند (۱۳۸۹). *راه دیگر*. ترجمه جعفر خیرخواهان. تهران: نشرنی.
- سجادی، ژیلا، منشی‌زاده، رحمت‌الله و حبیبی، بهزاد (۱۳۹۰). تحلیل اجتماعی-فضایی بافت‌های فرسوده شهری به‌منظور احیا و جلوگیری از فرسودگی بیشتر؛ مطالعه موردی منطقه هفده تهران. *نشریه صفا*، ۵۴، ۱۷۱-۱۸۶.
- سرور، رحیم (۱۳۸۸). مقدمه‌ای بر آینده‌نگری گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در منطقه شهری تهران. *مجله هفت شهر*، ۲(۲۹-۳۰)، ۵۵-۶۶.
- سندل، مایکل (۱۳۹۳). *آنچه با پول نمی‌شود خرید؛ مرزهای اخلاقی بازار*. ترجمه حسن افشار. تهران: مرکز.

شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران (۱۳۹۱). سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی و اقدامات توانمندسازی اجتماعات شهر گلستان، بررسی پیمایشی و شناخت ویژگی‌های اقتصادی-اجتماعی و کالبدی محله‌های هدف، مراحل یک تا سه.

شیخی، محمد (۱۳۸۱). فرایند شکل‌گیری و دگرگونی سکونتگاه‌های خودرو پیرامون کلان‌شهر تهران (موردپژوهی: اسلامشهر، نسیم‌شهر و گلستان). *مجله هفت‌شهر*، ۱(۸)، ۳۶-۵۱.

صادقی، علیرضا (۱۳۹۷). *زندگی روزمره تهی‌دستان شهری*. تهران: آگاه.

صالحی امیری، سید رضا و خدایی، زهرا (۱۳۹۰). *حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی*. تهران: ققنوس.

صالحی امیری، سید رضا و خدایی، زهرا (۱۳۸۹). ویژگی‌ها و پیامدهای اسکان غیررسمی و حاشیه‌نشینی شهری. *مجله بررسی مسائل اجتماعی ایران*، ۱(۳)، ۶۵-۸۰.

علاءالدینی، پویا و جمشیدی‌نسب، مریم (۱۳۹۴). مسکن مهر و حق به شهر جماعت‌های جدید: مطالعه موردی پروژه پرنده. *توسعه محلی (روستایی-شهری)*، ۷(۲)، ۲۴۱-۲۵۸. <https://doi.org/10.22059/jrd.2015.60562>

فتحعلیان، معصومه و پرتوی، پروین (۱۳۹۰). مطالعه تطبیقی کیفیت زندگی در بافت خودرو و برنامه‌ریزی شده اسلامشهر: مطالعه موردی قائمیه و وایان. *مطالعات تطبیقی هنر*، ۱(۱)، ۹۱-۱۰۸.

فنی، زهره و بشیری، جواد (۱۳۸۹). اقتصاد غیررسمی زمین و اسکان غیررسمی، مطالعه موردی نسیم‌شهر شهرستان رباط‌کریم. *پژوهش‌های دانش زمین*، ۱(۳)، ۴۱-۵۹. <https://dorl.net/dor/20.1001.1.20088299.1389.1.3.4.7>

قاسمی، علی و قادرمرزی، حامد (۱۳۹۵). *سیاست‌های تأمین مسکن، تجارت جهانی و ایران*. تهران: جهاد دانشگاهی.

کرسول، جان و کلارک، پلانو (۱۳۹۰). *روش‌های پژوهش ترکیبی*. ترجمه علیرضا کیامنش و جاوید سرایی. تهران: آبیژ.

لاله‌پور، منیژه (۱۳۹۸). *تحلیلی بر سیاست‌ها و قوانین زمین شهری با تأکید بر رویکرد مقابله با سوداگری در بازار زمین شهری*؛ موردپژوهی: کلان‌شهر تهران. *فصلنامه آمایش محیط*، ۱۲(۴۷)، ۱۸۳-۲۰۶. <https://dorl.net/dor/20.1001.1.2676783.1398.12.47.10.0>

مشکینی، ابوالفضل، سجادی، ژیلا، دین‌دوست، جواد و تفکری، اکرم (۱۳۹۰). سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی با شیوه توانمندسازی: نمونه موردی باقرشهر، محله باباجعفر. *تحقیقات جغرافیایی*، ۲۶(۳)، ۱۲۳-۱۴۸.

نگهبان مروی، محمد (۱۳۸۸). راهبردهای کاهش تخلفات ساختمانی در نواحی روستایی پیرامون کلان‌شهرهای اسلامی. نمونه موردی: روستای مرتضی‌گرد تهران. *مجموعه مقالات چهارمین کنگره بین‌المللی جغرافیدانان جهان اسلام*.

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۸۲). *پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان، موج دوم*.

هاروی، دیوید (۱۳۹۲). *معمای سرمایه و بحران‌های سرمایه‌داری*. مجید امینی. تهران: کلاغ.

هاروی، دیوید (۱۳۸۶). *تئوری‌السیسم؛ تاریخ مختصر*. ترجمه محمود عبدالله‌زاده. تهران: اختران.

یزدانی، فردین (۱۳۹۰). *قطع وابستگی نظام درآمدی شهرداری‌ها به تراکم مازاد ساختمانی امری سهل و ممتنع رویکرد اقتصاد سیاسی به نظام درآمدی شهرداری‌ها*. *اولین کنفرانس اقتصاد شهری ایران*. دانشگاه فردوسی مشهد.

Alaedini, P., Jamshidinasab, M. (2015). Mehr Housing and New Communities' Right to the City: A Case Study of the Parand Project. *Journal of Community Development (Rural and Urban Communities)*, 7(2), 241-258. <https://dorl.net/dor/20.1001.1.2676783.1398.12.47.10.0> (In Persian)

AlSayyad, N. (2004). 'Urban Informality as a New Way of Life'. In A. Roy & N. Alsayyad (Eds.), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, 7-30. Lexington: Oxford

Banks, N. (2016). Livelihoods Limitations: The Political Economy of Urban Poverty in Bangladesh. *Development and Change*, 47, 266-292. <https://doi.org/10.1111/dech.12219>

- Baradaran, M., Ghaffari, GH., Zahedi M., & Rabiei, A. (2017). Suburb Settlement: Sociological Analysis of Community Issues of Housing Policy and the Phenomenon of Informality (Case of Study: Mian Abad, Eslamshahr, Tehran). *Iranian journal of Social Problems*, 8(1), 209-31. <https://doi.org/10.22059/ijsp.2017.64140> (In Persian)
- Bayat, A. (2012). Politics in the City-Inside-Out. *City & Society*, 24(2), 110–128. <https://doi.org/10.1111/j.1548-744X.2012.01071.x>
- Bayat, A. (2010). *Life as politics: How ordinary people change the Middle East*. New York: Stanford University Press. (In Persian)
- Bayat, A. (1997). *Street politics: Poor peoples movements in Iran*. Translated by: S. A. Nabavi Chashmi. Tehran: Pardis Danesh Publishing. (In Persian)
- Bayat, A. (2009). Marginality: Curse or Chance? in Ray Bush and Habib Ayeb (eds), *Marginality and Exclusion in Egypt*. London: Zed Books.
- Bayat, A. (2000). From dangerous classes to quiet rebels: politics of urban subaltern in the Global South. *International Sociology*, 15(3), 533-557. <https://doi.org/10.1177/0268580000150030>
- Benjamin, S. (2008). Occupancy Urbanism: Radicalizing Politics and Economy beyond Policy and Programs. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 719–729. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00809.x>
- Brenner, N., & Theodor, N. (2002). Cities and Geographies of Actually Existing Neoliberalism. *Antipode*, 34(3), 349-379.
- Creswell, J. W., & Clark, V. P. (2011). *Designing and conducting mixed methods research*. Translated by: A. Kiamanesh & J. Saraei. Tehran: Aeizh. (In Persian)
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. New York: Verso.
- de Soto, H. (2002). *The Other Path*. Translated by: J. Kheir Khahan. Tehran: Ney Publishing. (In Persian)
- Eskandari D. Z., Javaheripour, M., & Torkaman, F. (2023). Land Ownership and Construction of Informal Settlements in Iran (1978-2021). *Journal of Community Development (Rural and Urban Communities)*, 14(1), 305-331. (In Persian)
- Fanni, Z., & Bashir, J. (2010), Informal land economic and informal settlement (Case study: Nasim Shahr, Robaat Karim counry). *Journal of Researches in Earth Sciences*, 1(3), 41-59. <https://dorl.net/dor/20.1001.1.20088299.1389.1.3.4.7> (In Persian)
- Fathalian, M., & Partovi, P. (2011). A comparative study on quality of life of Eslamshahr's planned and unplanned urban areas (Case study: Ghaemie and Vavan), *Comparative Studies of Art*, 1(1), 91-108. (In Persian)
- Ghasemi, A., & Ghader Marzi, H. (2016). *Policies of housing supply: Global and Iranian experiences*. Tehran: Jahaad Daneshgahi. (In Persian)
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York: Verso.
- Harvey, D. (2010). *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. Translated by: M. Amini. Tehran: Kalaagh Publishing. (In Persian)
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Translated by: M. Abdollahzadeh. Tehran: Akhtaran Publishing. (In Persian)
- Lalehpour, M. (2019). An Analysis of Urban Land Policies and Laws with Emphasis on Approach to Deal with Speculation in Urban Land Market (A Case Study of Tehran Metropolis), *Journal of Geography Environment Preparation*, 12(47), 183-206.

<https://dorl.net/dor/20.1001.1.2676783.1398.12.47.10.0>(In Persian)

- Mayer, M. (2012). The Right to the City in Urban Social Movements, in Neil Brenner, Peter Marcuse and Margit Mayer (Eds), *Cities for People, Not for Profit, Critical Urban Theory and the Right to the City*. UK: Routledge.
- Meshkini, A., Sajadi, Zh., Dindost, J., & Tafakori, A. (2011). Improving Informal Settlements through Empowerment, the case study of Baghershahr (the Baba Jafari neighborhood). *Geographical Research*, 26(3), 123-148. (In Persian)
- Ministry of Culture & Islamic Guidance (2003). *Iranian values and attitudes, second wave*. (In Persian)
- Negahban Marvi, M. (2009). *Strategies to Reduce Construction Violations in Rural Areas around Islamic Metropolises. Case example: Morteza Gerd village of Tehran*. Collection of articles of the fourth international congress of geographers of the Islamic world. (In Persian)
- Plummer, K. (2001). *Documents of Life: An Invitation to a Critical Humanism*. London: SAGE.
- Roy, A. (2012). Urban Informality: The Production of Space and Practice of Planning in *The Oxford Handbook of Urban Planning*. Edited by Randall Crane and Rachel Weber. New York: Oxford University Press.
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71, 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- Sadeghi, A. (2018). *Everyday Life of the Urban Poor*. Tehran: Agah Publishing. (In Persian)
- Sajjadi, Zh., Monshizadeh., R., & Habibi., B. (2011). Socio-spatial Analysis of Worn-out urban Texture in order to Revive and Prevent Further Obsolescence, A case study of the 17th district of Tehran. *Soffeh*, 54, 171-186. (In Persian)
- Salehi A, S.R., Khodaei, Z. (2011). *Marginalism and Informal Settlement*, Tehran: Ghoghnoos Publishing. (In Persian)
- Salehi Amiri, S. R., & Khodaei, Z. (2010). Characteristics and consequences of informal settlement and urban marginalization. *Social Studies of Iran*, 1(3), 65-80. (In Persian)
- Sandel, M. J. (2013). *What money can't buy: The moral limits of markets?*. Translated by: H. Afshar. Tehran: Markaz Publishing. (In Persian)
- Sarvar, R. (2010). An introduction on future of informal settlement in urban area of Tehran. *Journal of Haft Shahr*, 2(29-30), 55-65. (In Persian)
- Sheykhi, M. (2002). The process of formation and transformation of squatter settlements around Tehran metropolis (Case study: Islamshahr, Nasimshahr and Golestan). *Journal of Haft Shahr*, 1(8), 36-51. (In Persian)
- UDRC (2012). *Organizing Informal Settlements and Community Empowerment Measures in Golestan City, Surveying and Identifying the Economic-Social and Physical Characteristics of the Target Neighborhoods, Steps One to Three*. (In Persian)
- Yazdani, F. (2011). Breaking the Dependence of the Revenue System of the Municipalities on the Excess Construction Density: Political Economy Approach to the Revenue System of Municipalities, *the First Urban Economy Conference of Iran*. Mashhad Ferdowsi University. (In Persian)
- Zanjani, H. (2006). *Studying and Analyzing the Population of the Urban Complex of Tehran and Reviewing the Population Share of Each Urban Area and New Cities Based on the 2015 Census*. Urban Planning and Architecture Research Center of Iran. (In Persian)