

תכנון בעיר באפריקה שמדרום לסהרה: קיבעון באשר לפורמאליות

אמין קמטה

תקציר

מאמר זה משקיף על תגובת התכנון והמנהל העירוני לא-פורמאליות באפריקה שמדרום לסהרה. הטיעון הוא ששלטונות אפריקה שמדרום לסהרה סוגדים לפורמאליות במסגרת היותם חדורי אובססיה למודרניות עירונית. סגיידה זו מושתתת על תשוקה למודרניות עירונית המבוססת על סדר רשמי, סדר אשר הם סבורים שלא יכול להתקיים לצד 'חוסר סדר' וה'בלתי נשלטות' של הא-פורמאליות. אני מבקר את הטענה שהא-פורמאליות בלתי נסבלת וצריך להכחידה או לבייתה. אני מסיק שהתצורה של השלטון העירוני ושל המערכות החברתיות-כלכליות כשלעצמן באפריקה העירונית שמדרום לסהרה, הופכות את הא-פורמאליות לבלתי נמנעת ואת מחיקתה לבלתי אפשרית.

מילות מפתח: תכנון, עיר מודרנית, פורמאליות, א-פורמאליות, סדר, אפריקה שמדרום לסהרה

הקדמה¹

במובנים רבים, השלטונות באפריקה שמדרום לסהרה מפגינים קיבעון באשר לאידיאליים של סדר, מאורגנות ונטייה לדבוק בנהלים המקובלים המאפיינים את המודרניות. בעצבם את מערכות התכנון שלהם על פי אלו של השליטים הקולוניאליים הקודמים (Legg 2007), מערכות תכנון רבות בתקופה שלאחר העצמאות חתרו לכפות סדר עירוני שדמה ביותר לזה של ארץ-האם הקולוניאלית לשעבר. מטרה זו הדירה צורות מקומיות של ייצור, צריכה וצבירת הון, צורות שלא דמו לאלו שהושגו בארץ-האם הקולוניאלית. מכל מקום, ההדרה של נוהגי מחייה מסויימים אין משמעה שנוהגים אלו נעלמו. ברוב אפריקה שמדרום לסהרה, דחיקת נוהגים אלו לשוליים כחלק מהמדיניות העירונית הרשמית ומהפרקטיקה של התכנון, לא גרמה להיעלמותם מעל פני השטח.

בתגובה למשבר העירוני חסר הרחמים, אופני מחייה ונוהגים המגוונים באופן רשמי או בלתי-רשמי הציפו ערים רבות באפריקה שמדרום לסהרה. למרות זאת, השלטונות, מגובים על ידי ביורוקרטיות התכנון הממוקצעות שלהם, סרבו להכיר במציאות זו או לקבלה. רובם ממשיכים לדבוק בחלומם על

מודרניות עירונית בהשראה מערבית. לפי חוקרת אחת, למתכננים יש "הבנה מועטה באשר לכיצד שורדים העניים" (Rakodi 1993, 207). בכמה מקרים, על כל פנים, הם אכן מבינים כיצד שורדים העניים; הם רק עויינים את מה שהם מחשיבים כאופני הישרדות סוטים ובלתי נסבלים.

במאמר זה, טענתי היא שהשלטונות העירוניים ברוב אפריקה שמדרום לסהרה סוגדים לפורמאליות כאל פְּטִיש. אני מבקר את התפישה ואת הטיפול של השלטונות בא-פורמאליות העירונית, כפי שאלו באים לידי ביטוי ברבות מהאסטרטגיות שלהם מלמעלה-למטה. אסטרטגיות אלו מעוצבות בכדי לערוך 'דה-א-פורמליזציה', מיקום מחודש, מחיקה או סובלנות (זמנית) שיש בה דיכוי כלפי הא-פורמאליות.

העיר הנחשקת ... והעיר הקיימת בפועל

שלטונות עירוניים רבים באפריקה מדרום לסהרה מפגינים את הרצון לבנות ערים 'מודרניות', דהיינו, ערים מסודרות, מוסדרות ומענגות מבחינה אסתטית. עבור מטרה זו, הם עיצבו "סדרת התערבויות רבות-פנים של פיתוח וממשל" (Simone 2003, 296) בכדי להשיג עיר מודרנית, לתחזקה ולהחזיקה, ולהתמודד עם מכשולים בדרך להגשמתה או לקיומה. ללא ספק, השראה עיקרית – ועל כן אמת המידה – ל'מודרניות העירונית' הנחשקת מהווה העיר המערבית, בעצמה מודל הנתון לשינויים מתקופות פרה-מודרניות (Berman 1982). החל מהתקופה הקולוניאלית, אז רוב ערי אפריקה שמדרום לסהרה היו "מקומות למגורי אירופים" (Wekwete 1994, 5), ועד לתקופה שלאחר העצמאות, אז ערים אלו הפכו למקומות עבור כולם, מסורות המערביות של המודרניות שולבו ללא שאלות בתוך תכנון ומנהל הערים, הכול במאמץ "ליצור ערים מודרניות" (Swilling et al. 2002, 307).

לשאיפה חסרת מעצורים זו היו תוצאות משמעותיות בנוגע לערים. יש הסבורים שעקב ריבוי החוקים והתקנות המקדמים את השאיפה ליצור עיר מודרנית (Abdoul 2005, 9), ייצור המרחבים העירוניים והייעוד של שימושים המותרים בחוק עבור מרחבים אלו משמעו שדרכי החיים והנהגים המרחביים הזוכים לעידוד הם אלו התואמים בקפידה אמיתות בהשראה מערבית. דהיינו, על מי שלא מתאים עצמו לזה ללכת. נוהגים הסוטים מהנורמה יכולים לעיתים להתקיים, בייחוד אם הם נחשבים לנסבלים (באופן זמני), או לכאלה שאינם לגמרי חסרי תקווה או מאיימים באופן מסוכן. בכל המקרים, ההכרזה של מהו נסבל ומהו בלתי נסבל שמורה לשלטונות האמונים על תכנון המרחב העירוני "כך שניתן יהיה לכוונתו בשם, למדדו ולפתחו", כדי ליצור "סדר מרחבי במסגרתו כל החיים מתוכננים" (Amin and Thrift 2002, 109).

המרשם הרשמי למה שהולם מבחינה מרחבית משמעו, באופן בלתי נמנע, שאורחות חיים מסויימים ופרקטיקות של מחייה נחשבים לבלתי מקובלים או מוצאים כאחת אל מחוץ לחוק. ההיסטוריה הוכיחה שמה שהוגדר באופן רשמי כבלתי ראוי, נתפש כך מפני שאינו תואם את הסטנדרטים הרשמיים של הנורמאליות. זה נקשר בעיקר למענה על צרכים בסיסיים בכלכלת המזומנים העירונית שעברה מודרניזציה. ההגדרה הרשמית של מה מהווה פעילויות עירוניות נורמאליות, מקובלות ומכובדות – דוגמת השאלה אלו מקורות מחייה והישרדות יכולים להיחשב ראויים – מסתייעת בקלסיפיקציה

הדואליסטית של פעילויות כלכליות עירוניות לפי סקטור 'פורמאלי' ו'בלתי-פורמאלי' (Bromley 1978).

ברוב אפריקה שמדרום לסהרה, אין זה סוד שהמודרניות העירונית אליה שואפים השלטונות היא אחת כזו בה אין מקום לא-פורמאליות. הם רואים את הא-פורמאליות כשייכת ל"סקטור נחשל [המשפיע] לרעה על ניסיונות המדינה לעבור מודרניזציה" (6, Thomas 2001). עבור השלטונות, מודרניזציה משמעה התרחקות מ'נחשלות' כמו זו המגולמת בא-פורמאליות. כדי להשיגה, רוב הערים נוקטות באינספור צעדים האמורים לעקור, להגביל או להכפיף את הא-פורמאליות. אולם, הבעיה עם הקוקטייל של הצעדים העוינים שעוצבו בכדי לסייע להשיג את העיר המודרנית הנחשקת, לרבות הדגש שלה על סדר פורמאלי, היא זו שצעדים אלו הערימו מגבלות ניכרות על סקטורי מפתח במערכת העירונית. בנוגע לדיר למשל, לפי רקודי (Rakodi 1993, 207), מערכת התכנון – מכשיר חיוני בהגשמה ובתחזוקה של הרמה הרצויה של המודרניות – מערימה מגבלות על אספקת שירותי קרקע ודיר. רוב תושבי העיר הנפגעים הם אלו שבתחתית הסולם החברתי-כלכלי, אלו מהווים גם את הרוב העירוני. הם "עניים באופן נואש, מובטלים כרונית ... ודחויים חברתית-כלכלית" (304-305, Berman 1982). הם עדיין צריכים לספק את צורכיהם הבסיסיים בתוך האפשרויות המוגבלות.

כתוצאה מכך, ההשתלה של פרקטיקות מערביות של תכנון ומנהל עירוניים בערים אפריקאיות תוך מסע לעבר מודרניות עירונית, מולידה מצוקה כפולה במקומות עירוניים: מרגליזציה של אלו אשר אינם יכולים לענות על הדרישות הקפדניות, ובו-בזמן, הולדת נוהגים ואורחות חיים חתרניים. באופן בלתי מפתיע, העיר הקיימת בפועל באפריקה שמדרום לסהרה אפילו אינה קרובה לחזון של השלטונות. זה מסביר מדוע סוויילנג ואחרים (Swilling et al 2002, 307) מתארים באופן קטלני את ערי אפריקה כ"סימולציות נכשלות של מונחים חיצוניים של מודרניות". הרוב העני מצא שזה יהיה קשה, אם לא בלתי אפשרי, להתקיים בעיר לו ינסה לדבוק בקוקטייל מכשירי השליטה והחקיקה המדירים כפי שנכפו על ידי השלטונות. הוא אולץ לחפש אמצעי הישרדות מחוץ לצווים הרשמיים המחייבים, ולמרות צעדים אלו.

למרות היכשלם שוב ושוב מלהשיג את העיר הנחשקת, השלטונות העירוניים ברוב אפריקה שמדרום לסהרה לא היו מעורבים במחשבה רצינית ופתוחה בכדי לתפוש את ההתפתחויות החריגות לכאורה בעיר בפועל; הם גם לא סיגלו את מאווייהם למציאות, בהאמינם שהחלום עדיין בר-השגה למרות ההחמצות הבולטות והרבות. תחת זאת, תוך מאמץ נחוש לשמר את הניצוצות החמקניות של המודרניות העירונית שהם מאמינים שאכן השיגו, השלטונות יישמו צעדים (שכנגד) בכדי לרסן אורחות חיים ונוהגים בלתי ראויים. השלטונות לא רק ראו אורחות חיים בלתי רצויים אלו כמכשולים להשגת העיר הנחשקת (עדיין), אלא גם מיתגו אותם כאיום על המעט שהושג למראית עין.

בדרך זו, המרדף התמידי של השלטונות אחר העיר הנחשקת מהווה לעיתים קרובות סיט ממש עבור הרוב ה'מרדני' בעיר הקיימת בפועל. ההעתקה בכפייה של התגרנים הזעירים ב-2003 במפוטו, מוזמביק (Kamete and Lindell 2010); קמפיין ה'ניקיון' העירוני בזימבבווה ב-2005 (Potts 2006)²; ופינוי סוחרי הרחוב הזעירים במרכזים העירוניים הראשיים במלאווי

ב-2006 (Sabola 2006) – הם דוגמאות עכשוויות לאשליות מעין אלו מצד מיעוט אליטיסטי, אשליות אשר הידרדרו לסיוט עבור רבים. בכל המקרים הללו, עושה רושם שהשלטונות דחו את הרעיון שלג-פורמאליות יש את "היכולת לתפקד כמכניזם של התמודדות כאשר קפיטליזם תאגידי אינו ... מוליד טובות" (Samers 2005, 875), זאת על רקע השבריריות של כלכלות אפריקאיות רבות.

הצעדים הרשמיים (שכנגד), מכל מקום, אינם כולם תקיפים או החלטיים; וכן אינם אחידים בזמן ובמקום. לעיתים עקב סיבות שונות, בעיקר פוליטיות ולוגיסטיות, השלטונות העירוניים נוקטים מדיניות של משהו הדומה ל"סובלנות של דיכוי" (Marcuse 1969). הם מותירים לאלו שאינם מקבלים עליהם את המוסכמות להמשיך בחייהם תוך שפע גינויים, הרשעות ואיומים, אותם השלטונות משלימים, באופן ליברלי לכאורה, עם כפיית תנאים קשוחים. בכמה מקרים, בייחוד כאשר המערכות הממשליות נגועות בשחיתות, חוסר יכולת או מסוגלות; או היכן שדרכי הקיום הבלתי רצויות אינן נידונות כמטרד בלתי נסבל של ממש – למשל כאשר הן אינן תופשות מרחבים עירוניים ראשיים או משיגות גבול באופן בולט – השלטונות בחרו לעצום זמנית עין (Kamete and Lindell 2010). במקרים אחרים, שלטונות 'נאורים' ניסו לעבוד יחד עם ה'זרים' העירוניים שאינם מקבלים עליהם את המוסכמות. זאת בכדי להקטין את הנזק תוך ניסיון להגשים את העיר עליה חלמו, או בכדי לסייע ליחידות מסוימות בסקטור הבלתי-פורמאלי להשיל את הא-פורמאליות לטובת כניסה לסקטור הפורמאלי המקובל על ידי מעטה של מאפיינים של פורמאליות.

צורך בחשיבה מחודשת?

חתירת השלטונות לשעתק מערכות עירוניות זרות בעבור מספר משמעותי של תושבים עירוניים, היוותה עד כה מטרה בלתי ניתנת להשגה. לפי ההוכחות בשטח, מטרה זו ככל הנראה גם לא תוגשם. אחת הסיבות העיקריות לכך היא שנוהגי התכנון, המדיניות והמנהל העירוניים המסוככים על השאיפה ליצור עיר מודרנית הם דטרמיניסטיים ביותר ורחוקים מאוד מהשינויים החברתיים-כלכליים הדינאמיים המופיעים בפועל במרכזים העירוניים. אי-ההתאמה בין החזון לבין המציאויות המתמשכות בעקביות, מהווה סיבה עיקרית לכישלון החתירה הנמרצת של השלטונות אחר העיר המודרנית. זה נכון אמנם שתכנון ומנהל עירוניים משמעם שיפורים של המצב הקיים, אולם ניתן לשאול: מה גורם לפורמאליות להיתפש כעליונה על פני הא-פורמאליות? אין זה הסבר משכנע לטעון שהא-פורמאליות מלאה תחלואים חברתיים ופשעים.

כדי שחתירת השלטונות אחר העיר המודרנית תיתפש כמוצדקת ושפויה, וכדי שהאיבה של השלטונות כלפי הא-פורמאליות תיראה כלא יותר מאשר פנטזיה קלת דעת ומסוכנת, השלטונות צריכים להוכיח שהפיכת הא-פורמאליות להיסטוריה תגרום לערים להיות טובות יותר. זאת לא רק בעבור מיעוט פריבילגי שיכול להרשות לעצמו לחלום על כך כי הוא לא נקלע ללוגיקה של הישרדות יומיומית, אלא גם בעבור רוב תושבי העיר, שנקלעו לעוני.

ועוד, מה שצריך לעלות שאלות הוא המרדף צר האופקים של השלטונות אחר העיר החמקמקה למרות ששוב ושוב העלו חרס בידם. האם זו התנהגות שקולה להמשיך לחפש אחר העיר המודרנית, המעוצבת על פי מסורות מערביות של מודרניות? זאת כאשר חיפוש זה, שמחירו יקר, עדיין מגיע למבוי סתום? סירובם הידוע של השלטונות "לכוון את המדיניות כלפי העיר בשלמותה ולהכיר בה כאורגניזם אפריקאי ייחודי" (Swilling et al. 2002, 309), מעיד על כך שלגביהם אין אלטרנטיבה לאידיאל שאומץ מבחוץ. מצב זה מסביר מדוע, לאחר מאה שנות אורבניזציה ולאחר מעל רבע מאה של עצמאות, השלטונות עדיין נשענים על הרצון להיפטר מאורחות חיים ונוהגים אשר אינם תואמים את התכנית הרשמית של עיר מודרנית. זה גם מסביר מדוע הם השקיעו באסטרטגיות של העתקת תושבים בכפייה, מתקפות ישירות, וסובלנות (זמנית) שיש בה דיכוי. מצב זה שופך אור על אודות החידה מדוע הם בוחרים להתעלם מהמס החברתי הכבד שנגבה תוך טיפולם בדרי רחוב, תושבים אחרים, יזמים בעלי מגורים, ומתיישבים פולשים.

לא הרבה שלטונות עירוניים אכן מודים בפומבי שהגידול בא-פורמאליות מהווה, במובנים רבים, תגובה ישירה לחוסר היכולת של הפורמאליות לספק קרקע, דיור ותעסוקה. רובם לא מודים בכישלונות המרובים של הממשל המקומי ושל מערכות ממשל בלתי מתאימות; כפי שאינם מודים שהא-פורמאליות במשך כמה עשורים היוותה מעין פתרון מצד העניים נוכח גחמות השלטונות, ובאופן אירוני, היא אף הגנה על השלטונות מזעמם של העניים. רק מעטים מהם סבורים שמציאת המקלט בא-פורמאליות מצד העניים אינו מהווה בהכרח בחירה רעה, אלא תגובה כנה למגבלות אמיתיות.

מסקנה

למסע להשגת העיר המוסדרת והמוסדרת היו כמה תופעות לוואי מתישות. נטיית השלטונות לפיקוח ושליטה משמעה שערי אפריקה שמדרום לסהרה יוותרו תקועות עם צורות מנהליות של ממשל ומדיניות עירוניים. זאת בעוד "חברות עירוניות פוסט-מודרניות" במקומות אחרים עדות, כבר מזה זמן רב, ל"התפתחות מהירה של מדיניות וממשל עירוניים מתוך צורות מסורתיות של מנהל לעבר צורות שיש בהן יוזמה" (Gospodini 2006, 311). השלטונות העירוניים באפריקה שמדרום לסהרה סבורים עדיין, ככל הנראה, שיש הרבה טוב במדיניותם המעודדת הפשעה, פיקוח, מישטור והסדרה – הכול נעשה בכוונה ליצור ערים אקסקלוסיביות בפורמאליות שלהן. הם מנסים עדיין לשכנע שכל קפריזיות – המוגדרת ככל דבר שאינו תואם לסכמה הרשמית של דברים, לא חשוב עד כמה סכמה זו היא בלתי-מציאותית, בלתי-ניתנת להצדקה או לא-מוצדקת – יכולה להיות ברת שליטה או מוקעת בכוח. כתוצאה מכך, השלטונות ברמה הלאומית והעירונית המקומית, ברובם הגדול, אינם עסוקים בהפיכת עריהם לתחרותיות ויצרניות. הם גם אינם טרודים בניסיון ליצור ערים המותאמות לאורח חיי רוב אזרחיהן. תחת זאת יש עיסוק כובל ביצירת ערים מודרניות.

אולם למרות כל נחישות דעתם, השלטונות העירוניים לא היכו באופן מוחץ ישר בלב הא-פורמאליות. זאת לא מפני שלא היו רוצים לעשות כן, אלא פשוט מפני שהם אינם יכולים. נוכח המצוקה הנמשכת והאופי האקסקלוסיבי של הפורמאליות, יחד עם חוסר מסוגלות וחוסר יצירתיות במערכות הממשל

העירוניות – החוסר באלטרנטיבות ברות קיימא עבור הרוב המושפע מהמדיניות העירונית בולט לעין. כך הא-פורמאליות הופכת למאפיין קבוע של ערי אפריקה, אף באותן ערים אלו שבפיקוח המערכות הקשוחות ביותר של התכנון והמנהל העירוניים.

הערות

1. המאמר תורגם על ידי ליאורה ביגון.
2. הכוונה למבצע המפורסם של השבת הסדר (Murambatsvina בשפת השוֹנְה) בהרארה בירת זימבבווה, במסגרתו הממשל העירוני והלאומי עמדו על כך שמדובר בקמפיין 'ניקיון'. ה'אשפה' עמדה על מתגוררי העיר העניים, אורחות חייהם והדיור שלהם. תוך חודשיים בלבד המבצע הורחב במהירות לכל המרכזים העירוניים במדינה שנוקו מ'אשפה' זו [הערת המתרגמת].

מקורות

- Abdoul, M. 2005. Urban Development and Urban Informalities: Pikine, Senegal. In: Simone, A. and Abouhani, A. (Editors). *Urban Africa: Changing Contours of Survival in the City*. CODESRIA/Zed Books, Dakar/London, 235-260.
- Amin, A. and Thrift, N. 2002. *Cities: Reimagining the Urban*. Polity Press, Cambridge.
- Berman, M. 1982. *All That Is Solid Melts into Air: The Experience of Modernity*. Penguin, New York.
- Bromley, R. 1978. Introduction – The Urban Informal Sector: Why is it Worth Discussing? *World Development*, 6, 1033-1039.
- Gospodini, A. 2006. Portraying, Classifying and Understanding the Emerging Landscapes in the Post-industrial City. *Cities*, 23(5), 311-330.
- Kamete, A.Y. and Lindell, I. 2010. The Politics of "Non-planning" Interventions in African Cities: Unravelling the International and Local Dimensions in Harare and Maputo. *Journal of Southern African Studies*, 36 (4), 889-912.
- Legg, S. 2007. Beyond the European Province: Foucault and Postcolonialism. In: Crampton, J.W. and Elden, S. (Editors). *Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography*. Aldershot, Ashgate, 265-289.
- Marcuse, H. 1969. Repressive Tolerance. In: Wolff, R.P., Moore, B., and Marcuse, H. (Editors). *A Critique of Pure Tolerance*. Boston, Beacon Press, 95-137.
- Rakodi, C. 1993. Planning for Whom? In: Devas, N. and Rakodi, C. (Editors). *Managing Fast Growing Cities: New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*. Harlow, Longman, 208-235.
- Sabola, T. 2006. Vendors Eviction: Who Benefits? *The Nation* (Malawi). <http://www.nationmalawi.com/articles.asp?articleID=16423>. Accessed 28 April, 2016.

Samers, M. 2005. The Myopia of "Diverse Economies", or a Critique of the "Informal Economy." *Antipode*, 37, 875-886.

Simone, A. 2003. The Dilemmas of Informality for African Governance. In: Parnell, S., Pieterse, E., Swilling, M. and Wooldridge, D. (Editors). *Democratizing Local Government: The South African Experiment*. Cape Town, University of Cape Town Press, 294-304.

Swilling, M., Simone, A., and Khan, F. 2002. "My Soul I Can See": The Limits of Governing Africa Cities in a Context of Globalisation and Complexity. In: Parnell, S., Pieterse, E., Swilling, M. and Wooldridge, D. (Editors). *Democratizing Local Government: The South African Experiment* Cape Town: University of Cape Town Press, 305-327.

Thomas, J. 2001. What is the Informal Economy, Anyway? *SAIS Review*, 21, 1-11.

