

Ljubinko Pušić
Filozofski fakultet
Novi Sad

UDK: 316.334.56
Originalan naučni rad
Primljen: 24. 08. 1997.

URBANA POLITIKA - DEO DRUŠTVENIH PROMENA

Kako je grad deo globalnog društvenog sistema, to ima smisla posmatranje onih promena koje se u sklopu ukupne društvene prekompozicije odražavaju na njegovo duhovno i materijalno tkivo. U radu se obraća pažnja na nekoliko manifestacija koje govore da društvena tranzicija i određeni organizacioni oblici direktno "proizvode" nove sisteme značenja u urbanom prostoru. Radi usmerenijeg posmatranja u radu se grad označava kao urbani prostor. O tome kako prostor utiče na društvenu organizaciju postoje različiti pristupi, s obzirom da se za ovakve konsekvence interesuju urbana i ruralna sociologija, socijalna psihologija, itd. Međutim, ni u ovako relativno suženom interesnom polju, ne može se reći da postoji sveobuhvatni teorijski pogled kojim bi se mogla objasniti sva složenost međuuticaja prostorne organizacije i društvenih procesa. Za društvene nauke prostor je povezan sa društvenom organizacijom ljudskih agregata ali ga je teško definisati tako da bude "upotrebljiv" za društvene nauke. Za sociologiju i posebno sociologiju grada, važno početno uporište u smislu definicije je da je svaki prostor društveno proizveden i preoblikovan. Jedna druga osobina prostora takođe veoma snažno utiče na (ne)mogućnost da se on definicijski univerzalizuje. To je njegova dinamičnost. Njegove funkcije, oblici i strukture menjaju se u zavisnosti od nužnih uslova vremena i od kreativnih mogućnosti ljudske zajednice.

U radu se razmatra karakter veza između društvene organizacije i tri ključna segmenta kojim se definišu prostorni odnosi: prostornog planiranja, urbane politike i urbanizma. Da bi to u odnosu na dinamičku prirodu društva imalo smisla, ove segmente neophodno je osvetliti iz dva ugla: "predtranzicijskog" i "tranzicijskog".

Ključne reči: grad, društvene promene, urbana politika, planiranje, urbanizam.

Razaranje jugoslovenskog društva na prvi pogled čini se kao elementarna nepogoda koja je došla odjednom, prebrzo i s ogromnim posledicama. Znano je, međutim, da je taj proces počeo ne zadugo nakon konstituisanja države posle II svetskog rata, s obzirom da idejna građevina nije počivala na empirijski provenom konceptu. Drugim rečima, koncept nije počivao na premisama društveno održivog razvoja. Prva njegova nedostatak je što je podrazumevao "preskakanje" nekoliko "prirodnih" razvojnih faza društva. Danas je postalo jasno da ukoliko socijalizam (po)stoji kao razvojna faza društva, put dolaska može biti samo evolutivan, nikako revolucionaran. Ukoliko se, pak, to desi, vrlo brzo se ispoljava njegova dogmatska priroda. Ona prebiva u karakteru revolucionarnog načina kojim se ostvaruju društvene promene. Revolucionaran umesto evolutivan razvojni put društvenog stasavanja teorijski je moguć ali ga praksa još nije svrstala u iskustva trajne istorijske vrednosti. Hibridna politička i organizaciona ideja o konstituisanju

i razvoju našeg društva bile su snažno spregnute i stegnute ideološkom ovojnicom, o čemu je do danas manje-više sve rečeno. Jedna činjenica, međutim, ostala je nedovoljno osvetljena – urbana komponenta društva i u takvim uslovima ispoljila je svoju osobinu da je istovremeno i najvitalnija i najranjivija. Kako je to moguće? Od rastakanja starovekovnih urbanih civilizacija u mediteranskom basenu, odnosno razaranja metropola u dvorečju Male Azije i helenističkih polisa, pa do najnovijih ratom razorenih gradova na području bivše Jugoslavije, jasno je da se u samom epicentru namera da se uništi "onaj drugi" – nalazi grad. Takođe, grad je mesto gde se gradi svako novo društvo. To svakako nije slučajno. Ukoliko je civilizacijska sudbina da se grad pojavljuje kao oličenje, gotovo smisao njenih duhovnih i materijalnih tekovina, tada uništavanje urbane susptance jednog naroda, države ili regiona, znači pokušaj da se ona dovede u razvojnu fazu zajednice, što, naizgled, nije moguće. U tome da urušavanje urbanih vrednosti povlači znatno šire civilizacijske posledice, očitava se i krhkost grada. S druge strane, grad je jedan od najvitalnijih društvenih fenomena jer poseduje osobinu samoregeneracije. Ni jedno materijalno rušenje gradova u istoriji nije bilo dovoljno da čoveka trajno okrene drugim naseljsko-ekološkim mogućnostima. Grad kao civilizacijska sudbina nije više predmet pesimističkih ili optimističkih varijanti budućnosti, već jednostavno realnost koja ima niz organizacionih i funkcionalnih modaliteta. Kako je grad deo globalnog društvenog sistema, to ima smisla posmatranje onih promena koje se u sklopu ukupne društvene prekompozicije odražavaju na njegovo duhovno i materijalno tkivo.

Ovom prilikom obraćamo pažnju na nekoliko manifestacija koje govore da društvena tranzicija i određeni organizacioni oblici direktno "proizvode" nove sisteme značenja u urbanom prostoru.¹ Radi usmerenijeg posmatranja grad ćemo označiti kao urbani prostor.² Može se postaviti i pitanje: zbog čega se čini da je

¹ U vremenu ubrzanih promena koje su obeležile devedesete unutar evropskog političkog istoka, pod tranzicijom se uprošćeno smatra pomeranje društva ka "nekim drugim", mimo vladajućih tokova usmerenim pravcima, što je samo donekle tačno. Nije moguće, međutim, govoriti samo o procesu stvaranja drugačijih obrazaca u organizovanju i funkcionisanju društva, već je *conditio sine qua non* za razumevanje tog procesa, saznanje o uzrocima i posledicama napuštanja platformi na kojima su se održavale dotadašnje idejne konstrukcije. To napuštanje u dinamičkom vremenu današnjice neminovno prati razaranje postojećeg. U takvim turbulentnim okolnostima dolazi do stihijnog urušavanja velikog broja duhovnih i materijalnih vrednosti a ne do njihove tranzicije.

² O tome kako prostor utiče na društvenu organizaciju postoje različiti pristupi, s obzirom da se za ovakve konsekvence interesuju urbana i ruralna sociologija, socijalna psihologija, urbana geografija, socijalna ekologija, itd. Međutim, ni u ovako relativno suženom interesnom polju, ne može se reći da postoji jedan sveobuhvatan teorijski pogled kojim bi se mogla objasniti sva složenost međuticaja prostorne organizacije i društvenih procesa. Za društvene nauke prostor je povezan sa društvenom organizacijom ljudskih agregata ali je njega u pragmatičnom smislu teško definisati tako da bude "upotrebljiv" za društvene nauke. Za sociologiju i posebno sociologiju grada, važno početno uporište u smislu definicije je da je svaki prostor društveno proizveden i preoblikovan. Jedna druga osobina prostora takođe veoma snažno utiče na (ne)mogućnost da se on

pojam prostora neizbežan kada je reč o društvenim promenama? Italijanski urbani sociolog R. Strassoldo navodi nekoliko argumenata za nužno uključivanje prostornosti u kompleks sociološkog promišljanja, među kojima se čini da su značajniji: (1) Prostor je nerazdvojiva i neizbežna dimenzija svih društvenih fenomena; (2) Nije verovatno da se "generalna socio-prostorna teorija" ikada može potpuno samostalno razviti jer bi ostala bez svog sadržaja. Ona može biti razvijena samo kao predmet generalne teorije o društvu; (3) Ono što je zbilja važno je da celokupna sociologija oseti potrebu za uključivanjem prostorne problematike i da je a priori ne odbacuje, već da ostane otvorena i omogući prilagodavanje u okviru svojih modela; (4) U sociološkom diskursu koncept prostora može da bude korišćen na mnogo načina; od pretežno fizičkog, preko ekonomskog, pa sve do apstraktnog i metafizičkog.³

Prostorni plan

Osnove društvene organizacije prostora u svakom društvu imaju svoj formalni političko-administrativni okvir. Unutar njega odvija se proces planiranja i organizovanja prostora, odnosno urbano planiranje. Ovom prilikom pogledajmo kakva je veza između društvene organizacije i tri ključna segmenta kojim se delišu prostorni odnosi: prostornog planiranja, urbane politike i urbanizma. Da bi to bilo moguće, neophodno je sve segmente osvetliti iz dva ugla: "predtranzicijskog" i "tranzicijskog".⁴

Prostorni plan nacionalne teritorije predstavlja osnovni dokument kojim se određuju strateški odnosi na čitavom prostoru i u odnosu na sve aktere u njemu. U vremenu nakon raspada Jugoslavije, nedostatak osnovnog strateškog dokumenta u ovom smislu nije značio ništa više nego legalizaciju proizvoljnog ponašanja u prostoru. Neorganizovanost države, opipavanje varijanti društveno-ekonomskog preobražaja koje su se dešavale u neposrednom geopolitičkom susedstvu, borba nevešto "preobučениh" političkih snaga i potreba istih da se ništa suštinski ne me-

univerzalizuje definicijom. To je njegova dinamičnost. Njegove funkcije, oblici i strukture menjaju se u zavisnosti od nužnih uslova vremena i od kreativnih mogućnosti ljudske zajednice. Dinamičnost je nesumnjivo obeležje i društvenog prostora. Ukoliko se menja društvo, menja se i njegov ambijent. Prostor grada ili u širem smislu urbani prostor, još jasnije reprezentuje ovu dinamičnost. Svaki (urbani) prostor predstavlja određen poredak fizičkih struktura koji je produkt određenih društvenih aktivnosti. Nadalje, on je takav (ili kao takav) mesto gde se odvijaju društvene aktivnosti. Prema tome, ne samo da između društvenog i fizičkog prostora postoji snažna međuzavisnost, već je ona uslovljena njihovim dinamizmom.

³ Raimondo Strassoldo, "The Social Construction and Sociological Analysis of Space", u: *The Social Nature of Space*, Hamm, B. and Jalowiecki, B. (ed.), Polish Academy of Science, Warszawa, 1990, pp. 26-27.

⁴ U ovom radu pod pojmom "predtranzicijski" podrazumeva se vreme do početka, u širem smislu reči političkog i ekonomskog preobražaja istočnog dela Evrope, krajem osamdesetih. To je vreme socijalističkog eksperimenta. Pod "tranzicijskim" se podrazumeva sadašnji trenutak.

nja – nisu mogli izazvati produktivna razmišljanja a kamoli konkretne prostorno-strateške i uz to dugoročne konceptualizacije. Prostorna distribucija stanovništva, resursa, privrede, infrastrukture, sve su to elementi koji čine sastavni deo društvene organizacije a koji u našoj sredini nisu dovoljno poznati.

Formalno posmatrano, prostorni plan za teritoriju Srbije danas postoji ali su se uglavnom zadržale sve karakteristike "predplanskog" perioda. I dalje ne postoji strategija zajedničkog, jasno razdvojenog ili komplementarnog razvoja unutar današnje teritorije Jugoslavije; to znači zajedno sa Crnom Gorom. Uzimajući u obzir nekonzistentnu političku poziciju na kojoj se danas gradi teritorijalnost Srbije, jasno je da se prostor Kosova i Metohije, s jedne, i Vojvodine, s druge strane, ne mogu razvijati bez dovoljno jasne predstave o dugoročnim strateškim procesima vezanim za stanovništvo, resurse i upravno-administrativne modalitete teritorijalnosti. Principi centralizacije ili decentralizacije i s tim u vezi regionalni razvoj, usmeravanje urbanizacije i metropolitenizacije kao i pozicija pojedinih gradova i naselja i njihova budućnost, bez zadovoljenih prethodnih uslova, ne mogu biti funkcionalni. Nije moguće očekivati bilo kakav metodološki i u krajnjoj konsekvenci kvalitativan pomak u sektoru prostornog planiranja u vremenu u kome postoji izuzetno jaka ali idejno nekonzistentna i politički voluntaristička dominacija nad celokupnim funkcionisanjem društva. Drugim rečima, osnovna prostorna pretpostavka za kvalitativnu tranziciju još uvek ne postoji.

Urbana politika

Realan prostor bez njegove političke konstrukcije nije moguć. Takođe, politika ne može da "ispusti" prostor kao polje u kome se realizuje njen smisao. Drugim rečima, prostor je u svakom segmentu političan i nosi obeležja određenih ideoloških naznaka. Veza između prostora i politike je istorijska, suštinska i trajna, kao i potreba ljudi da se identifikuju sa određenim prostorom, bez obzira da li ga analitički označavamo kao apstraktan ili konkretan.

Prirodna potreba ljudi je da žele slobodu i sigurnost. Čovek najčešće ne razmišlja o tome da li su pretpostavke za ostvarivanje ovih njegovih očekivanja u sferi države, regionalne ili lokalne politike; on očekuje ostvarenje slobode i život u sigurnosti; ne u apstraktnom, već u realnom vremenu i prostoru. Grad predstavlja najširi okvir za manifestacije svih sadržaja političkog života jednog društva. Njegovo funkcionisanje, međutim, rezultat je niza specifičnih okolnosti, a pre svega generalnog društvenog profila i stepena društvenog razvoja određene sredine. Činjenica je da se u gradu, na veoma mnogo različitih nivoa, manifestuje postojanje države, regiona i, razume se, lokalne politike. Ovaj "politički i organizacioni lanac" prirodno je stanje svakog društva. Sam grad istovremeno, može se posmatrati kao veoma specifičan društveni fenomen u kome se ispoljava najveći moguć broj različitih interesa njegovih stanovnika. Svi ti interesi nalaze se u areni

političkog života gradske zajednice, u neprestanoj borbi za njihovo ostvarenje. A svi nosioci tih interesi i same akcije, čine urbanu politiku.

Kakve su veze između urbane politike i organizacije društva? Prvo, snažnije nego ikada, savremeni grad obeležavaju uticaji države, tržišta i brige za socijalno blagostanje. "Politizacija urbanog pitanja" je istovremeno i dovoljno prostran okvir u koji se postavlja nova urbana sociologija sedamdesetih godina. To je, danas se već i tako može reći, sociološko nasleđe neomarskističke orijentacije u kojoj su glavni pojmovi koncentrisani oko "kolektivne potrošnje" i intervencije države, zamišljenog angažovanja građana u želji da se poboljša organizacija i funkcionisanje stanovanja i društvene super-strukture. Međutim, preraspodela uloga u organizaciji i funkcionisanju grada kao društvenog mikrosistema u kojoj se akteri grupišu prema društvenim klasama, odavno je poznat ali i još uvek aktuelan društveni obrazac. Drugi činilac koji utiče na formiranje urbane politike zavisi od položaja *lokalne* (gradske) zajednice u odnosu na šire teritorije (region ili državu) i ekonomskih posledica koje iz toga proizilaze: načina finansiranja i ekonomskog potencijala određene gradske zajednice.

U raznim sredinama postoje različiti pristupi ovom pitanju. Dok su, na primer, u Britaniji lokalne vlasti samo "izvršioци" vladine politike, u SAD je od sredine osamdesetih godina odgovornost za sprovođenje urbane politike u rukama lokalnih vlasti. Ovo su praktično i dva najčešća modela ekonomsko-političkog upravljanja razvojem grada, prisutna i u najvećem broju evropskih zemalja. Prvi ima obeležje centralizovane i istovremeno socijalno orijentisane urbane politike, dok je drugi nešto više demokratski ali i liberalnom kapitalizmu podređen model urbane politike. Unutar ovakvih okvira oblikuje se gotovo sve što je važno za kreiranje društvenog i ekonomskog profila gradske zajednice. Reč je o vrstama političkih struktura koje upravljaju gradom, vrstama i načinu njegovog ekonomsko-proizvodnog rasta i razvoja, vrstama institucija koje se bave urbanističkim razvojem grada, urbanističkom, kulturnom, stambeno-komunalnom i zemljišnom politikom,⁵ to jest, o svemu što "proizvodi" oblike i definiše kvalitet gradskog života. To vrlo neposredno utiče i na društvene manifestacije života u gradu: oblike i domete participacije građana u kreiranju, sprovođenju, povinovanju ili otporu ukupnoj urbanoj politici ili njenim segmentima.

Povezanost političkih i ekonomskih poluga u kreiranju urbane politike ima veliku, gotovo presudnu, ulogu u formiranju ukupnog društvenog profila gradske zajednice. Kao posledicu određene urbane politike gradsku zajednicu možemo videti kao segregacionističku (po bilo kom osnovu), socijalno orijentisanu, onu koja privlači određene grupe ljudi, kapital, koja utiče na prostorni model širenja

⁵ Veoma važan deo urbane politike je i upravljanje gradom, odnosno stvaranje i samo funkcionisanje upravno-administrativnog aparata. Svi veliki gradovi u svetu pokazuju da je reč o veoma složenom sistemu aktivnosti u kome je potrebno uskladiti mnoga pitanja strateške, razvojne i operativne prirode. To zahteva sama priroda grada kao konglomerata ekonomskih, političkih, prostornih i društvenih interesa. Osnovni princip dobrog upravljanja - maksimizacija koristi uz minimum ulaganja, ne važi za grad.

grada (suburbanizaciju, sitizaciju ili pojavu i bujanje bespravnih naselja), kao onu koja izgrađuje određen – regionalno prepoznatljiv profil grada (kao kulturno, obrazovno, industrijsko, turističko središte), koja neguje kulturnoistorijske vrednosti urbanog nasleđa, itd. U većini slučajeva pokazuje se da je veći stepen ekonomske autonomije gradske zajednice povoljniji okvir za njen prosperitet. Unutar njega tada se pojavljuje i prepoznatljivija upravna struktura (gradska uprava), te i mogućnost da građani "adresiraju" svoje potrebe.

Treći činilac govori o političkoj identifikacije grada. Sasvim je prirodno (o tome govore i brojni primeri u urbanoj istoriji) da se grad u svojoj duhovnoj i materijalnoj sferi pojavljuje kao reprezent određenih, vladajućih politika. I u nekim demokratskim društvima i danas su pravci razvoja urbane politike jednim delom određeni političkim profilom vladajućih gradskih struktura. Međutim, u uslovima dugotrajne političke konfuzije kakva vlada kod nas, aktuelni politički profil lokalnih struktura (uglavnom stranke na vlasti) određuje oblike i ritam organizacije koji najčešće dovode do palijativnih rešenja pogubnih po grad.⁶ Ovakva praksa zaposedanja lokalne vlasti kao mesta gde se u prostoru sprovodi politička volja aktuelne državne vlasti a ne kreira dugoročna politika u interesu građana, nasledena je iz "predtranzicijskog" vremena. Sistemom "zastupanja širih društvenih interesa" prvenstveno se određuje lokalna ekonomska geografija samog grada i obavlja njegova eksploatacija u korist nosilaca političke moći.

Četvrti činilac je vezan za pitanje urbane participacije i društvenog poretka. Poznato je da različite društvene grupe imaju tendenciju da intervišu na različite načine. U zavisnosti od toga prepoznaju se oblici urbanog agažovanja kao lobiranje, formiranje određenih "grupa za pritisak", više ili manje institucionalizovano lokalno udruživanje na teritorijalnoj osnovi, masovni pokreti, pa sve do organizovanih pobuna.⁷ Može se prihvatiti činjenica da najveću "grupu" u gradu (bez obzira o kom društvenom sistemu je reč) čine pripadnici srednjeg sloja koji, razume se, sami po sebi nije organizovan. On predstavlja najveći deo urbanog populacionog supstrata ali poseduje sasvim graničenu moć koja iz toga proizilazi. Istovremeno, to je sloj koji participacijom u uhodanoj "glasačkoj mašini" predsta-

⁶ U zemljama Istočne Evrope koje su se početkom devedesetih godina ovog veka našle u procesu "tranzicije" ka demokratskim društvima, rani politički pluralizam doveo je do prejakog i nekontrolisanog uticaja pojedinih političkih partija na gradsku politiku. Tako je bilo primera (kao u Jugoslaviji) da su se partija na vlasti i opozicija takmičile ko će ružnijom prikazati gradsku politiku i njene rezultate na teritoriji gde privremeno vladaju "oni drugi". U tom vremenu u mnogim gradovima došlo je do njihove materijalne razgradnje i paralelno s tim do duhovnog uništavanja urbane susptance. Time je grad platio nemerljivo visoku cenu političkoj dezorganizaciji.

⁷ Sedamdesetih godina ovo je bilo artikulisano kao "novi socijalni pokreti" a sama tema je veoma eksponirana u urbano-sociološkoj teoriji i empirijskim projektima. Za sve ove oblike angažovanja u pokretanju urbanih pitanja, može se reći da su tradicionalni oblici ispoljavanja potrebe da se pojedine društvene grupe i slojevi, putem isticanja određenih problema, nametnu javnom gradskom životu.

vlja alibi za donošenje najvećeg broja odluka na nivou lokalne urbane politike. Dok se u većini zapadnih društava s razvijenom demokratijom srednji sloj sreće kao onaj koji je i pored svoje heterogenosti sposoban i na vaninstitucionalno organizovanje (kao put participacije u urbanoj politici, prvenstveno zbog zaštite stečenih prava, društvenog položaja i ekonomske sigurnosti), u našim "tranzicijskim" uslovima njegovo faktičko nepostojanje "oslobada" nosioce lokalne urbane politike javne provere njihovih interesa.

Nikako ne možemo zanemariti važnost potrebe da ljudi kontrolišu ili utiču na urbane procese. To je nužni deo svake društvene organizacije i ne samo u urbanim sredinama. U zavisnosti od toga kako ljudi pokušavaju i koliko uspevaju da kontrolišu ili utiču na urbane procese, ocrtava se i demokratski profil gradske zajednice. Do sada nije opovrgnuto da se na taj način manifestuje klasna priroda urbane politike.

Činjenica da grad predstavlja mesto na kome se susreću najčešće suprotstavljene potrebe najrazličitijih društvenih grupa, traži odgovor o tome kako se one ostvaruju. Raznovrsnost interesa, aspiracija i političkih i ekonomskih mogućnosti pojedinih grupa, proizvode i različitost problema koji se stavljaju u prvi plan ostvarivanja njihovih "urbanih prava". Za jedne će to biti potreba za odgovarajućim zaposlenjem, za druge uslovi stanovanja, dobri gradski servisi, usluge, bogatstvo ponude u oblasti kulture, zdrava životna sredina ili, možda, politički ambijent koji omogućava sticanje profita. Svaka društvena grupa u gradu očekuje takvu urbanu politiku koja će joj omogućiti da se ostvare njihova "očekivanja od grada", te da se grupa potvrdi kao društveno relevantna. Stvari se u gradu, međutim, ne dešavaju po principu želja i potreba, već po modelima osvojene društvene, političke i ekonomske moći; po količini i kvalitetu urbane moći u lokalnoj arni. Drugim rečima, to je "ono što pokreće grad". Tim povodom engleski sociolog Nikolas Bak podseća kako u razvijenim kapitalističkim ekonomijama politički legitimitet i vlast uglavnom zavise od sposobnosti tržišta i države da obezbede dobra i resurse, održe životni standard, zaštite izvesne vrednosti i interese i pomire konkurentne zahteve i tražnje. Strateške odluke o alokaciji resursa u privatnom i javnom sektoru, o davanju prednosti jednom političkom interesu nad drugim, odražavaju se na borbu za moć i vode daljim konfliktima.⁸

Treba znati da u mnogim visokorazvijenim sredinama postoje organizacije za oblikovanje javnog mišljenja koje, dakako, imaju uticaja i na oblikovanje urbane politike. Organizacije čini mreža naizgled nepovezanih institucija koje učestvuju u formiranju ekspertskih ocena o pojedinim aspektima ekonomije, tehnologije, društvenog razvoja itd. Sve one su, međutim, povezane sistemom finansiranja kojim se po principu direktnih ulaganja, donacijama ili "nevidljivim", odnosno vaninstitucionalnim putevima, ulaže u njih. Tim putem se, na određen način, kupuje ekspertsko mišljenje onih koji su za investitora interesantni. Ovako, na nevidljiv

⁸ R. E. Pahl, R. Flyn, N. Buck, *Structures and Processes of Urban Life*, Longman, London, 1983, p. 123.

način ustanovljen sistem prikupljanja podataka za oblikovanje javnog mišljenja, postoji na svim nivoima društva: nacionalnom, regionalnom i gradskom. Takođe i u celokupnom sistemu državnih institucija, multinacionalnim kompanijama, velikim korporacijama i pojedinačnim preduzećima. Oblici kontrolisanog upravljanja javnim mišljenjem koji se kreiraju u rečenim okolnostima prestali su da budu obeležja "kontrolisane stvarnosti kapitalističkog sveta" ili da čvrsto budu u rukama države u sredinama dojučerašnjeg socijalističkog dela sveta. U najrazličitijim modalitetima danas su oni rasprostrti čitavim urbanim globusom; takođe i u našoj sredini.

Zbog čega je za razumevanje urbane politike važno znati da postoji sistem kontrolisanih organizacija za oblikovanje javnog mnjenja? Zbog toga što je većina odluka koje su važne za organizaciju i funkcionisanje grada deo nekog institucionalnog ili privatnog interesa i, razume se, "opšteg" ili "gradanskog" interesa. Dok se u prve dve zainteresovane grupe mogu prepoznati nosioci interesovanja, identifikovati predmet i samim tim i interes, sa trećim stvari stoje drugačije. Prve grupe obeležava interesovanje za ekonomske efekte grada (građevinsko zemljište, komunalna infrastruktura, trgovina, usluge, jednom rečju – profit), poslednja je zainteresovana za krajnje efekte u sferi kvaliteta življenja u gradskoj sredini. Ovako različiti interesi različitih nosilaca obeležja društvene strukture grada, u samom su središtu urbane politike. Smatra se da organizacije za oblikovanje javnog mišljenja dobro obavljaju svoju ulogu ukoliko su u stanju da stanovništvu prezentiraju takve zamisli o razvojnim pravcima i strategiji razvoja grada, jednako kao i one "male stvari koje život znače", da ovi to prihvate kao rešenja u svoju korist. Očevidno je da se ovde radi o svojevrsnoj propagandi koja po metodama i krajnjim efektima ima mnoga obeležja političke propagande. Urbanističke službe u gradu uvek su najdirektnije povezane s centrima moći. Ta karika u lancu urbane politike upravo ima za funkciju da poveže različite društvene interese i da im da odgovarajuću prostornu formu. Institut "javne diskusije" o urbanističkim rešenjima kod nas pokazao je kolika je pasivnost građana čak i za ona pitanja (rešenja) koja se neposredno dotiču njihovog budućeg života. Dok je nekada to bio deo samoupravne prakse i pokušaja da se u okviru politički organizovane teritorijalnosti grada obezbedi pokriće za političko-planerske odluke, danas isti metod ima zadatak da pokaže kako je stara politika obukla novo demokratsko odelo. Danas, kao i juče, građani uglavnom znaju da je urbanizam, ustvari, "planiranje pod visokim pritiskom", te da su mogućnosti njihove posredne participacije procesu planiranja vrlo kontrolisane i usmeravane. To, uostalom, nije novina ni u "stabilizovanim", ni u "tranzicijskim" društvima, već je prirodna posledica činjenice da je urbanizam oduvek radio za interese klase na vlasti, kako je to još sredinom šezdesetih jasno naznačio A. Lefevr. Razlika u organizaciji demokratskih društva je da ovo planiranje može da bude pod pritiskom koji dolazi iz dva pravca. Dok je u prvom slučaju reč o onima koji drže poluge političkog i ekonomskog odlučivanja u gradskoj zajednici, u drugom se radi o neformalnim uticajima koji do određene mere (mogu da) orkestriraju planiranje. Ponekad, oni mogu biti znatno snažniji od takozvanih formal-

nih. U principu, neinstitucionalni interesi potiču od onih koje je planerski proces u sferi odlučivanja "preskočio", ali koji koriste demokratski prostor za iskazivanje svog, ma koliko partikularnog interesa za urbana pitanja. To su deprivilegovani i svi oni koji o događajima u prostoru koji ih se tiču – nemaju dovoljno informacija. U slučajevima samoorganizovanja, kada u prostoru prepoznaju svoj neposredni interes ili kada im je osvojeni interes ugrožen, ove grupe mogu da prerastu čak i u formalne, te da vrše snažan pritisak na urbane planere da uvažavaju njihovu urbanu stvarnost i potrebe.

Generalno posmatrano, modeli društvene moći koji se manifestuju u urbanoj sferi su oni koji funkcionišu u društvu u celini. Razume se da je opšti okvir dat ideološkim i ekonomskim performansama sistema. Može se smatrati da se celokupna urbana politika odvija u skladu s jednim ili u kombinaciji nekoliko od četiri osnovna modela.

Prvi je model takozvanog "pluralističkog" donošenja odluka, koji govori o tome kakva je struktura onih koji imaju vodeći ulogu u tom procesu i kakva je hijerarhijska šema svih učesnika u donošenju odluka: od onih sa vrha stratifikacione piramide, pojedinačnih društvenih grupa, institucija, organizacija i pojedinaca.

Drugi je model restriktivnog prava na donošenje odluka i takvog karaktera da su pojedine grupe, pa čak i društveni slojevi, ustrojenim sistemom političkih institucija isključeni iz mogućnosti da participiraju u donošenju odluka o urbanim pitanjima. Ovaj model je više svojstven sredinama sa nerazvijenom demokratijom i može se nazvati još i manipulacijskim.

Treći je takozvano anticipativni model u kome se lokalno centralizovana urbana politika kreira tako da predupredi moguće reakcije u sprovođenju određenih strateških pitanja razvoja i funkcionisanja grada. To može biti takva gradska politika da se, na primer, ostavlja veliki građevinski rejon grada, nebi li se omogućio razvoj svih vidova stanovanja, da bi se grad "branio" od spoljnih uticaja i moguće besprave izgradnje, da bi se u te prostore izmestila gradu neophodna ali zagađujuća industrija, da bi se obezbedio bolji kvalitet životne sredine uređivanjem obodnih zelenih pojaseva oko grada, itd. U suštini, reč je o modelu koji se prvenstveno odnosi na prostorni razvoj i koji ima za cilj da unapred uoči koje bi to krizne strategije mogle da naruše razvoj grada. Model je, međutim, moguće posmatrati i u smislu donošenja takvih "pravila gradskog ponašanja" u bilo kom segmentu, da bi se predupredio eventualni "urbani nemir". Razume se da se u tom slučaju radi o vrlo složenom procesu u koji su uključeni svi oni koji imaju moć odlučivanja a "pokriveni" su određenim ekonomskim ili političkim interesima.⁹

⁹ Može se smatrati da se u izvesnom smislu i takozvani "Zakon o otkupu društvenih stanova" koji je bio na sceni jugoslovenske urbane politike početkom devedesetih godina, predstavlja jedan od vidova anticipiranja mogućih društvenih posledica u procesu društvene i ekonomske "tranzicije". Takvom strategijom, država je inscenirala iluziju stanovništvu da u novom političkom i ekonomskom ambijentu prividnog napuštanja socijalizma, stanari postaju vlasnici i tako preko noći ulaze u kapitalizam. Razume se, reč je o sistemskoj zameni teza u kome je jedan segment urbane politike poslužio da se njime skrene pažnja sa svakolike društvene dezorganizacije.

Četvrti model je na liniji dekompozicije strukture urbane moći, određenih društvenih struktura ili institucija, gde ljudi jednostavno žele da budu uključeni u proces kreiranja urbane politike grada u kome žive, bez obzira na konkretne ili partikularne interese. Njih interesuje participacija na nivou grada kao princip demokratije. Putevi ostvarenja ovog modela veoma su složeni ali u načelu su upravno proporcionalni stepenu demokratizacije društva.

Ovakvi modeli pre svega govore o mogućim načinima organizacije i funkcionisanja lokalne politike, što ne znači obavezno, ili bar ne jednosmerno, preslikavanje u podproces urbane politike. On je često složeniji i "životniji" nego što mu to omogućava lokalna politička scena. Urbana politika ispoljava se i realizuje u znatno široj sferi a to je urbani život.

Ne treba zaboraviti da je vlast u rukama manjine istorijska kategorija ali je uvek interesantna za promišljanja o određenim klasnim uticajima na preraspodelu društvenih značenja u prostoru. Urbana politička mašina funkcioniše bar pedeset vekova, od kada su nastale prve urbane civilizacije. "Grad je vladanje, vlast. To je osnovni izvor njegove pojave, nastanka i rasta, to je njegova duga istorija."¹⁰ Odnosima u prostoru rukovodi elita vlasti. Ona je u stanju da zahteva i sprovede sopstvene ideje o preraspodeli odnosa u prostoru, pri čemu je prvenstveno zainteresovana za prostornu potvrdu sopstvenih društvenih pozicija, dok ga ostali, srednji i marginalni sektori društva uglavnom ne zanimaju. Drugim rečima, ona je usmerivač urbane politike. "Zbiljski, elita na vlasti posjeduje moć pripremanja, predlaganja, usvajanja i provođenja društvenih akcija – izraženu u dovoljnoj mjeri da osigura ovu dominaciju i uz otpor drugih grupa."¹¹ U takvim okolnostima jasno je da se urbana politika ne sprovodi kao rezultat opštih interesa.

U odnosu na naznačene modele moguća je generalizacija u kojoj se izdvajaju elitistički i pluralistički model urbane politike. Imenovaćemo je kao elitističku ukoliko je manjina na vlasti ta koja upravlja životnim tokovima grada i o kojoj je već bilo reči. Sa druge strane je pluralistička urbana scena na kojoj još uvek nema jasno prepoznatljivih aktera niti pak oni imaju konzistentan teorijski okvir u koji mogu da se ukllope. Otuda se valja zamisliti nije li možda reč o slepom koloseku koji ni u vremenu društvene tranzicije nije nužno istraživati. Najveći broj viđenja pluralističke urbane moći (vlasti) smatra da dokle god neki poseduju više moći od drugih, raznim grupama i organizacijama (svejedno da li se radi o radničkoj većini ili većini siromašnih stanovnika), teško je da obezbede prohodnost prema sistemu. Drugim rečima, ovaj model insistira na tome da ljudi mogu da utiču na sistem. Razlika između modela vlasti urbane elite i pluralističke politike u osnovi je sadržana u metodu: prvi je koncentrisan na stvaranje uslova za direktnu prohodnost određenih pojedinaca, dok drugi svu pažnju usmerava na formalne procese

¹⁰ Aleksa Milojević, *Optimalna veličina grada*, Mladost, Beograd, 1987, p.13.

¹¹ Aleksandar Ćulhofer, "Prostor i društvene nejednakosti", *Filozofska istraživanja*, 25, sv. 2., Zagreb, (1988), p. 602.

donošenja odluka. Nije moguće utvrditi kako je bilo koji od ova dva modela jasno uočljiv, čak funkcionalan, u nekoj sredini. Ni društvena struktura u ma kojoj sredini nije trajno stabilizovana da bi se mogli identifikovati nepromenljivi nosioci urbane moći, niti je samo formalno donošenje odluka centralno pitanje društvenog života u gradu. Čini se da u strukturalističkom pristupu kritici funkcionisanja urbane politike može biti prihvatljivo zalaganje za pitanja *ko* odlučuje ili *koje* su alternative uzete u obzir. Mi bismo još dodali: u određenom vremenu i određenom mestu, čime bismo shvatanju sociologije konteksta pridodali i operativne posledice *određene* urbane politike.¹²

Sprega političke i ekonomske moći veoma jasno, ponekad i drastično, čita se s lica grada. Ova sprega najčešće ima formalno obezbeđen put realizacije svojih ideja kroz mehanizme lokalne urbane politike. Osnovni činilac tog mehanizma je urbanističke prirode, odnosno postojanje institucija koje su "servis" nadređenoj strukturi političke i ekonomske moći i urbanističko planiranje kao jedan od najvažnijih delova procesa operacionalizacije. Dakle, urbana politika se ostvaruje putem *urbanog planiranja*. M. Kastels čak navodi da se urbano planiranje pojavljuje kao sredstvo društvene kontrole urbanog poretka, što je tačno. Kastels u tom smislu smatra da je "urbanističko planiranje intervencija političkog nad ekonomskim sistemom na nivou specifične socioprostorne jedinice". Stvar bi po prilici mogla da izgleda i drugačije – dominacija političkog nad ekonomskim trajno je obeležje grada, dok se samo menjaju nivoi političkog interesovanja za gradsku ekonomiju kako bi, u povratnom smeru, ta ista politika mogla da ima i kontrolu ekonomskih tokova unutar grada. Tamo gde se ne pojavljuje država kao konceptor urbane politike koja bi imala nadređenu ulogu spram partikularnih ekonomskih interesa, pojavljuje se neka druga, više ili manje prepoznatljiva lokalna politika. U praksi je ona najčešće usmeravana parcijalnim ekonomskim interesima ali ipak ima obeležja *određene* politike i moć da kreira neposredne prostorne i posredne društvene odnose unutar grada. Intervencionistička uloga države, međutim, uvek se u određenom obliku ispoljava i na prostoru grada, bez obzira o kom od ranije spomenutih modela kreiranja urbane politike da se radi. Pitanje je samo do koje mere (mada se može postaviti i pitanje u čijem pretežnom interesu) je taj intervencionizam rasprostrt na sve aktivnosti i aktere u gradu. Intervencionističko tretiranje uloge urbanističkog planiranja predstavlja jedan od oblika razvoja misli o urbanom fenomenu u novijem periodu urbane sociologije.

Ne treba, međutim, smetnuti s uma da su razni drugi oblici intervencije države u urbanom kompleksu itekako prisutni i u ostalim društveno-ekonomskim okruženjima. Ovakva uloga države u deklarativno socijalističkom ambijentu, kakav je bio u zemljama Istočne Evrope uključiv i Jugoslaviji, pokazao je da ona nije dominantno bila naklonjena zadovoljavanju "opštih društvenih interesa". Ukoliko urbana politika, koja se sprovodi na lokalnom (gradskom) nivou, treba da

¹² O tome govore P. Bachrach i S. B. Morton u: *Pover and Poverty*, Oxford University Press, New York, 1970.

bude u funkciji zadovoljavanja najvećeg zajedničkog imenitelja interesa građana, jasno je da takva njena uloga proizilazi iz uslova koji vladaju u širem društvenom ambijentu ali da, u principu, nikada ne može da se realizuje u punoj meri. Generalna uloga "državnog intervencionizma" u prostoru predstavlja sam smisao organizovanog društva i ogleda se u sledećem: (a) da uređuje odnos u prostoru na način koji prevazilazi parcijalne interese; (b) da integriše razne funkcionalne sisteme (tehničke i društvene); (c) da uskladi nivoe odlučivanja; i (d) da reguliše "pravila" ponašanja u prostoru. U tom smislu, zdatom ulogom države urbanističko planiranje pojavljuje se kao instrumentalizacija određene vlasti da uređuje odnose u prostoru. To je najjistureniji vrh celokupne konstrukcije urbane politike.

Ukoliko je tačno da je grad najreprezentativniji "otisak društva u prostoru", tada je upravo urbana politika agens takvog stanja. Namena prostora u gradu, odnosno njegovo zoniranje, predstavlja osnovni instrument za kreiranje određene urbane politike. Centar, periferija, vrste aktivnosti, načini i oblici stanovanja, koncentracija ili disperzija sadržaja društvene suprastrukture, mikroekološki uslovi života, samo su neke od najvažnijih "posledica" urbanističke konceptualizacije određene urbane politike. Gradska renta, kao najvažniji ekonomski regulator odnosa u prostoru, neodvojiv je u posmatranju društvenih konsekvenci urbanističkog planiranja. Svaka lokacija u gradu ima cenu koja u rezidencijalnim ili poslovnim delovima grada predstavlja i određeni iskaz stratifikacijske podele društva. Pojedine lokacije su elitne upravo iz tog razloga, kao što su druge "radničke", "periferne" ili namenjene diferenciranim kategorijama unutar srednjeg sloja. Ali, ovde treba obratiti pažnju na sledeće: nije urbanističko planiranje to koje primarno određuje profil socijalnih prostora grada, već su oni posledica pomeranja političkih i ekonomskih poluga društva u celini, pa i onog urbanog. Nisu Peta Avenija u Njujorku, Beverli Hils u Los Anđelesu ili Dedinje u Beogradu kao sinonimi bogatstva i rezidencijalne elitnosti nastali usled određene urbane politike, nego je njihov simbolički i stvarni značaj rezultat političke i ekonomske moći, odnosno moći njihovih elitnih reprezenata da preraspodeljuju prostorna značenja. U sredinama sa urbanom tradicijom i razvijenim sistemom urbanističkog planiranja, urbana politika se pojavljuje kao regulator već uspostavljenih klasnih, odnosno ekonomskih odnosa. Pravila su uspostavljena a interesi u prostoru definisani. U tim sredinama, međutim, najčešće postoji i druga važna dimenzija urbane politike - ona koja se brine o zadovoljavanju socijalnih merila u relativnoj prostornoj distribuciji blagostanja i udobnosti života u gradu. Tu svoju ulogu urbana politika i pored deklarativnih demokratskih načela, zadovoljava u meri i na način kojima se ne ugrožava ona prva "kategorija", tj. nosioci političke i ekonomske moći. Urbana politika, kao što smo videli, unutar nekog od svojih modela podrazumeva i određene institute urbanog pluralizma, ali to nije njena imanentna osobina.¹³

¹³ U takozvanim "društvima u tranziciji" kojima pripada najveći broj zemalja dojučeršnje Istočne Evrope, sprega političke i ekonomske moći manifestuje se na licu grada mnogim negativnim posledicama. Po pravilu, te posledice su i dugotrajne. Naime, dok su prethodnom slučaju odnosi između nosioca političke i ekonomske moći uglavnom konstituisani, u ovim sredinama

U sredinama sa urbanom tradicijom pitanje urbane politike odavno je "stabilizovano" u matricama vladajućih klasnih odnosa, obavljene preraspodele klasne i političke moći i utvrđenih odnosa između nosilaca obeležja te moći. Preraspodela društvene moći tu se sprovodi u dugotrajnom procesu i po manje-više poznatim "pravilima" kapitalističkog sveta. U društvima čija klasna profilacija još uvek traje, ni pitanja strategije i aktera urbane politike nisu konačno definisana. Ona su sastavni deo traženja demokratskih izraza društva. Tako je i kod nas.

LITERATURA:

- Bachrach, P. and S. B. Morton, *Power and Poverty*, Oxford University Press, New York, 1970.
- Čaldarović, Ognjen, "Donošenje ciljeva razvoja grada kao sociološki problem odlučivanja", Marksistički centar, Beograd, 1980, pp.139-157.
- Dunleavy, Patrick, *Urban Political Analysis: The Politics of Collective Consumption*, MacMillan, London, 1980.
- Dorđević, Snežana, *Politička zajednica velikog grada*, Institut za političke studije, Beograd, 1993.
- Milojević, Aleksa, *Optimalna veličina grada*, Mladost, Beograd, 1987.
- Pahl, R. E., R. Flynn, N. Buck, *Structures and Processes of Urban Life*, Longman, London, 1983.
- Pušić, I. Ljubinko, *Čitanje grada: između duha i materije*, Prometej, Novi Sad, 1995.
- Pušić, Ljubinko, "Da li je moguća prospektivnost urbanog (u našim uslovima)?", *Sociologija*, (1992), no. 4. pp. 495-508.
- Saunders, Peter, *Urban Politics: A Sociological Interpretation*, Hutchinson & Co., London, 1979.
- Savage, Mike and Warde, Alan, *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*, Continuum, New York, 1993, posebno poglavlje: "Urban Politics", pp.147-187.
- Smith, Michael, P., *The City and Social Theory*, Basil Blackwell, Oxford, 1980, posebno poglavlje: "Advanced Capitalism, Social Theory, and Urban Political Conflict", pp. 235-287.
- Strassoldo, Raimondo, "The Social Construction and Sociological Analysis of Space", u: Hamm, B. and B. Jalowiecki, *The Social Nature of Space*, Polish Academy of Science, Warszawa, 1990, pp. 19-48.
- Supek, Rudi, *Grad po mjeri čovjeka*, Naprijed, Zagreb, 1987, pp. 88-109.
- Štulhofer, Aleksandar, "Prostor i društvene nejednakosti", *Filozofska istraživanja*, 25, sv. 2., Zagreb, 1988, pp. 599-609.
- Waldorf, Brigitte, S., "Housing Policy Impact on Ethnic Segregation Patterns: Evidence from Düsseldorf, West Germany", *Urban Studies*, 27, 1990, pp. 637-652.

dominira ekonomska moć zahvaljujući političkoj. Urbana politika u uslovima tek započetog procesa društvenog konstituisanja, praktično ne postoji. Odnosi u prostoru dešavaju se po pravilima trenutnih zahteva nove i brzo "proizvedene" ekonomske elite. Sredinom devedesetih godina jugoslovenski gradovi bili su oličenja urbanističke krize, tačnije anarhije, gde je svako ko je imao novac mogao da "koristi" grad na način kako je želeo. To je neminovno dovelo do dubinskog razaranja ideje o putu u urbano društvo.

Ljubinko Pušić

URBAN POLICY - A PART OF SOCIAL CHANGES

The paper focuses on several manifestations which confirm that social transition and certain forms of organisation directly "produce" new system of meaning in urban space. As the city is a part of the global social system, it makes sense to observe those changes which, within the entire social restructuring, influence its spiritual and material being. The nature of relations between social organization and three key segments which define spatial relations (spatial planning, urban policy, and urban planning) are studied. In order for this to make sense in relation to the dynamic nature of society, these segments are observed from two different angles: "pretransitional" and "transitional".