

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 DA REGIONALIZAÇÃO À GOVERNANÇA METROPOLITANA: O CASO DE SANTIAGO DO CHILE
Autor(es)	Pablo Fuentes Flores Rodrigo Caimanque Karen Martínez Vicencio
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap5

Título do livro	Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Tavares Rebello
Volume	4
Série	Governança Metropolitana na América Latina
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-017-2
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DA REGIONALIZAÇÃO À GOVERNANÇA METROPOLITANA: O CASO DE SANTIAGO DO CHILE¹

Pablo Fuentes Flores²
Rodrigo Caimanque³
Karen Martínez Vicencio⁴

1 INTRODUÇÃO

A formalização das áreas metropolitanas responde ao desafio de habilitar um sistema de administração e gerenciamento que permita às cidades resolver seus conflitos e problemas de maneira integrada, evitando, assim, que a barreira imaginária dos limites administrativos e a ausência de uma figura gerencial de alcance metropolitano formem um obstáculo ao desenvolvimento baseado em uma visão holística, complementar e global do território. Antes de tudo, é preciso considerar que, no Chile, as áreas urbanas concentram cerca de 87% da população nacional (INE, 2018) e, portanto, espera-se que as maiores transformações e os impactos pela ação das mudanças climáticas globais sejam sentidos nesses espaços (Clos, 2018).

Os avanços na temática respondem a esforços que, desde 2014, o Estado chileno tem desenvolvido em torno de uma série de iniciativas que apontam em direção a um processo de descentralização mediante a redistribuição de funções e responsabilidades ao largo do território nacional. Com a Comissão Presidencial de Descentralização (CPD) de 2014, a de Pró-Mobilidade Urbana (CPMU) em 2015 e a formação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em 2015, estabeleceram-se as bases para uma nova legislação de fortalecimento regional (Cienfuegos e Valenzuela, 2019), que respondem a um processo de descentralização que potencializa o papel das cidades e suas áreas de influência na escala metropolitana.

O contexto político administrativo nacional é altamente centralizado na administração, transferência de recursos e tomada de decisões no Chile

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap5>

2. Arquiteto; e consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea. *E-mail*: <pablofuentesarq@gmail.com>.

3. Arquiteto. *E-mail*: <rcaimanque@uchile.cl>.

4. Geógrafa. *E-mail*: <klmartin@uc.cl>.

(Hidalgo e Zunino, 2011). Esse modelo está traduzido espacialmente na hegemonia funcional e econômica de Santiago, com representação no circuito urbano e nacional (Mattos, 1999). Nesse contexto, torna-se chave a necessidade de fortalecer uma institucionalidade regional e correlacionada com sistemas de assentamentos urbanos de escala metropolitana.

Tomando o caso de Santiago,⁵ reconhecida como igual a outras grandes cidades latino-americanas, por seus altos índices de dispersão e expansão urbana (Heinrichs, Nuißl e Seeger, 2009) e, mais recentemente, com indicadores de gentrificação em áreas centrais (López, Meza e Gasic, 2014), torna-se evidente a necessidade de uma reconfiguração dos padrões de inserção/exclusão socioespacial, os quais exigem resposta e mecanismos de planejamento adequados, em que a governança exerce um papel fundamental.

A governança, não obstante, não é um esquema meramente institucional que “ordena” o território de maneira normativa. Existe uma vasta literatura sobre governança urbana, no contexto neoliberal atual, que põe mais ênfase no papel dos diferentes atores e suas interações no processo de tomada de decisões. Pierre (2011) indica que a diferença entre a ideia de governo, o modelo monolítico dos anos 1970 e a ideia de governança refere-se à interação entre o Estado e a sociedade – e à forma como os projetos coletivos podem se concretizar por meio da mobilização de recursos públicos e privados.

Conceitualmente, ao falar de governança, podemos nos referir a formas de organização em que os agentes autônomos são mutuamente interdependentes (Jessop, 1995; 1998), que atuam de forma assimétrica de acordo com suas relações de poder. No cenário neoliberal atual, isso pode se traduzir em debilidade do Estado e transposição de responsabilidades ao setor privado, que atua de maneira desregulada (Jessop, 2002; Mattos, 2010) com os efeitos diretos na governança das cidades. Isso não quer dizer que os arranjos institucionais não sejam relevantes; pelo contrário. Se existirem mais atores envolvidos em temas urbanos e na tomada de decisões, o papel do Estado, seja como regulador, seja, como em alguns casos, como planejador e fornecedor de serviços, seguirá sendo central na entrega de marcos de ação e definições políticas que permitam orientar uma forma específica de desenvolvimento. Em outras palavras, a governança urbana ou, no caso, a governança metropolitana não será entendida como um modelo *per se*, mas sim como uma construção que pode ser relativamente guiada por um modelo ou uma estrutura de governança (Oakerson, 2004), como que será analisado neste capítulo.

5. Em 2016, a região metropolitana (RM) de Santiago possuía 42,3% do produto interno bruto (PIB) nacional. Disponível em: <<https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/Metropolitana.pdf>>.

No Chile, com a eleição direta de governadores regionais a partir de 2020 (Lei nº 21.073, que regulamenta a eleição de governadores regionais e faz ajustes em vários órgãos legais), uma nova figura gerencial metropolitana é criada – eleita democraticamente –, o que permitirá reconfigurar a gestão e a estrutura político-administrativa das regiões. Em outras palavras, será aberto um espaço para a tomada de decisões com apoio democrático, dando continuidade ao processo de regionalização iniciado em 1992, ao processo piloto de transferência de poderes aos governos regionais em questões de planejamento regional e ordenamento territorial (2007-2008) e ao mecanismo eleitoral dos conselheiros regionais de 2017, oferecendo maiores níveis de autonomia para decisões sobre o território regional e metropolitano, que respondem além da mancha urbana aglomerada e consolidada.

Paralelamente, a emenda da Lei Constitucional Orgânica nº 19.175, sobre governo e administração regional, que estabelece as características, as formas e o funcionamento das áreas metropolitanas, representa um claro desafio para “governar, planejar e gerenciar pelo menos uma dezena de áreas metropolitanas emergentes nos próximos anos” (Bresciani e Orellana, 2019, tradução nossa). Esse cenário permitirá enfrentar problemas de escala metropolitana tratados de maneira local ou comunitária, superando, assim, a visão limitada que emerge das decisões que envolvem divisões administrativas de natureza político-administrativa, multissetorial e integrais em escala.

O fortalecimento institucional dos governadores regionais – que implica a transferência de poderes e recursos do nível nacional para o regional – está começando a tomar forma em um novo modelo de governança que permite que as diretrizes gerais para o desenvolvimento regional sejam estabelecidas de maneira mais autônoma e, particularmente, em relação ao território com suas áreas metropolitanas, entendidas como seus principais centros produtivos e econômicos e principais áreas de concentração populacional.

Embora as agendas e a legislação descentralizadora não impliquem necessariamente a diminuição da importância do governo nacional na tomada de decisões e nos mecanismos de operação e controle do território, o papel do intendente (delegado presidencial regional a partir de 2020) e das secretarias ministeriais regionais permanece altamente influente e determina o desenvolvimento das regiões (Irrázaval e Rodríguez, 2018). A partir dos novos poderes do governo regional, é possível estabelecer melhor novas estratégias de desenvolvimento territorial.

Além dos planos regulamentares intercomunitários/metropolitanos, a Lei nº 21.074, de fevereiro de 2018, sobre o fortalecimento da regionalização do país, estabelece que os governos regionais devem desenvolver planos regionais

de planejamento territorial, orientando, assim, o uso do território regional de forma transversal, abrangente e mais sustentável, definindo diretrizes estratégicas e macrozoneamento no território, principalmente onde faltam regulamentos urbanísticos, ou seja, no espaço “fora” do limite urbano.

Enquanto isso, os planos regionais de ordenamento territorial, entendidos como parte da territorialização da estratégia de desenvolvimento regional, substituem os planos regionais de desenvolvimento urbano (PRDUs) – de responsabilidade direta do Ministério da Habitação e Urbanismo –, que faziam o zoneamento do território a partir da perspectiva urbana, com um foco claro no desenvolvimento imobiliário.

Além disso, dentro do marco da Lei nº 20.958, que estabelece o Sistema de Contribuições para o Espaço Público, devem ser definidos planos de investimento em infraestrutura de mobilidade do espaço público associados aos regulamentos urbanos, metropolitanos e comunais existente. Dessa maneira, um novo quadro institucional está sendo configurado com novos instrumentos e mecanismos que capacitam a gestão e o financiamento dos espaços urbanos, fortalecendo os territórios da escala comunal à complementaridade das funções regionais de influência metropolitana.

Dadas as recentes mudanças na legislação chilena, particularmente as aprovadas⁶ em 2018, este capítulo apresentará uma série de momentos que serão bastante prospectivos. Esses cenários, no entanto, foram se cruzando com os atuais mecanismos em uso, vinculados à escala regional e metropolitana, a partir de aspectos legislativos, de seus instrumentos de planejamento do território, bem como dos atuais mecanismos de financiamento.

2 CONTEXTO GERAL DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NO CHILE

No Chile, como em muitos outros países da região, os processos de urbanização das cidades e sua extensão geográfica moldaram áreas maiores de caráter metropolitano (Sellers e Hoffmann-Martinot, 2008), que exigem uma estrutura institucional que ajude a gerar planos, regulamentos e investimentos associados. Embora esse fenômeno não seja novo, sendo evidente na Grande Santiago, na Grande Valparaíso e na Grande Conceição, como áreas metropolitanas já consolidadas, o surgimento de novas conurbações e áreas em expansão em todo o país, juntamente com uma clara ausência de instâncias de tomada de decisões, abriu um debate, talvez tardio, sobre os modelos de governança em nível metropolitano.

6. Por exemplo, os novos governos regionais e a redefinição dos antigos intendentes entrarão em vigor em 2020, ano das próximas eleições subnacionais no país.

Juntamente com a lógica característica do tamanho, os estudos sobre governança metropolitana coincidem nas dificuldades existentes nessa escala de decisão devido à sua alta fragmentação associada a diferentes subestruturas dos governos locais (Oakerson, 2004) e, no caso chileno, à forte influência do governo central. A escala metropolitana possui limites confusos em relação à definição da área a ser governada e deve ser artificialmente delimitada e reduzida à soma das jurisdições do governo local, que, por sua vez, estão interligadas (Norris, 2016).

Para o caso chileno, o caminho para uma proposta de governança metropolitana é gerado a partir da Lei Orgânica Constitucional sobre Governo e Administração Regional (Lei nº 19.175), que começa a estabelecer, em suas modificações mais recentes, a definição oficial de áreas metropolitanas. No contexto de legislação recente para a descentralização do país, essa lei é coordenada com duas novas leis: i) Lei nº 21.074, sobre o fortalecimento da regionalização do país em 2018, de onde são estabelecidos os mecanismos para o estabelecimento de áreas metropolitanas; e ii) Lei nº 21.073, que regula a eleição de governadores regionais e faz ajustes em vários órgãos legais. Com esse recente marco regulatório, é importante fazer a distinção entre região e área metropolitana, pois, embora estejam entrelaçadas na legislação nacional, possuem funções, atributos e delimitações diferentes.

A região corresponde à unidade administrativa que divide o país, administrada pelos respectivos governos regionais. De acordo com as novas modificações no quadro legislativo, o governo regional será composto pelo governador regional, eleito democraticamente a partir de 2020, e pelo Conselho Regional (Core), que, por sua vez, é liderado por seu presidente, que é escolhido pelos seus pares. A figura de um governador eleito pelo voto popular acarreta uma mudança relevante na configuração do novo mapa político do país, pois implicaria o surgimento de novos atores políticos de peso, embora parcialmente condicionados, dependendo das atribuições efetivas que eles têm para governar na escala regional. Tanto o governador regional quanto o Core estarão diretamente ligados à elaboração das definições e dos poderes de uma determinada área metropolitana, constituída de acordo com os regulamentos estabelecidos em um regulamento que define os padrões mínimos para a sua instalação.

Sob a nova estrutura, a figura do intendente (nomeado pelo presidente da República) é substituída pelo delegado presidencial regional, também a partir de 2020. Essa posição mostra que, apesar das mudanças subnacionais, o centralismo administrativo do país permanece representado pelo delegado, que terá os secretários ministeriais regionais sob sua subordinação (Irrarrázaval e Rodríguez, 2018). Isso se mostra uma ameaça, visto que existe a duplicação nas decisões e se facilita o surgimento de divergências entre um ator designado pelo setor político e outro que responde à eleição dos cidadãos (vontade política na administração do território).

Nesse contexto, a criação do Departamento de Administração Metropolitana (DAM) – a cargo do governo regional –, junto com o Comitê Consultivo dos Prefeitos, representa um desafio de investimento e injeção de recursos que permite colocar em prática a gestão e a administração desses órgãos. Até agora, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo (Subdere), entidade centralizada do Ministério do Interior, lançou o processo de descentralização, entregando novos poderes e metodologias para futuras entidades metropolitanas.

2.1 Marco referencial e progresso estrutural das áreas metropolitanas do Chile

Para enquadrar a estrutura ou o modelo de governança proposto pelo governo do Chile, é interessante prestar atenção na proposta que Tomàs (2015) elabora a respeito dos modelos de governança metropolitana em referência aos governos metropolitanos, às agências metropolitanas, à coordenação vertical e à colaboração horizontal.

Os governos metropolitanos são estruturas criadas explicitamente para tratar dos desafios nessa escala, definindo uma autoridade (prefeito), seus próprios poderes, recursos e poder político. As agências metropolitanas estão associadas a tarefas específicas em escala metropolitana, como transporte público, polícia, planejamento territorial, entre outras. Na coordenação vertical, a governança metropolitana ocorre de fato e é liderada por outros níveis existentes, como a região ou a província. Por fim, a colaboração horizontal corresponde aos menos institucionalizados e responde à cooperação mútua entre os municípios, bem como aos atores públicos e privados. Esses modelos possuem vários exemplos de cidades e, em cada uma delas, seu exercício é realizado de acordo com suas estruturas políticas e administrativas específicas, portanto, não são fechados (Tomàs, 2015).

Com a estrutura mencionada, ao revisar o caso chileno a partir da Lei nº 21.074 – que modifica, no capítulo VIII, a Lei Orgânica Constitucional sobre Governo e Administração Regional (Lei nº 19.175) –, uma área metropolitana é definida como:

a extensão territorial formada por dois ou mais centros populacionais interligados por espaços construídos que compartilham o uso de vários elementos de infraestrutura e serviços urbanos e que, no conjunto, ultrapassam duzentos e cinquenta mil habitantes (tradução nossa).⁷

A partir dessa primeira definição normativa, deduz-se que um dos objetivos da lei é abranger unidades territoriais menores, cujas cidades possuem um grau

7. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>>.

de relação funcional com sua economia. Esse fato vai exigir maior coordenação entre elas.

Embora seja estabelecida uma definição de área metropolitana, associada a competências e poderes, elas não recaem sobre uma autoridade metropolitana ausente na legislação, mas sobre os respectivos governos regionais em que estão enquadradas. De acordo com a nova lei (Lei nº 21.074), “uma ou mais áreas metropolitanas podem ser estabelecidas em cada região, que serão administradas pelo respectivo governo regional para coordenar as políticas públicas de um território urbano” (tradução nossa).⁸

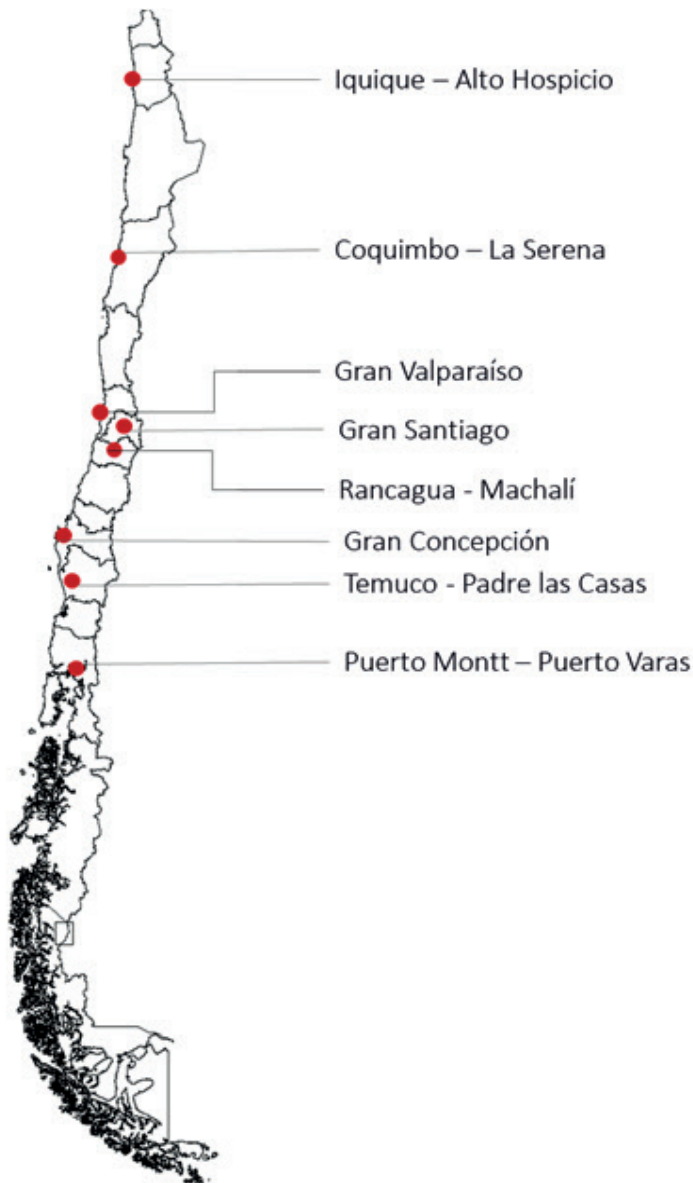
Em outras palavras, a escala metropolitana não possui institucionalidade própria, mas corresponde a uma reordenação entre a escala regional e comunal para o tratamento administrativo de espaços urbanos com características metropolitanas. Segundo Tomàs (2015), o caso chileno estaria próximo da colaboração vertical, uma vez que a estrutura de governança se baseia politicamente no nível regional.

Como parte da lei, ordenou-se que o Ministério do Interior e Segurança Pública (subscrito, também, pelos ministros de Habitação e Planejamento Urbano, Transportes e Telecomunicações, Obras Públicas, Meio Ambiente e Tesouraria) emitisse um regulamento estabelecendo parâmetros ou padrões que permitiriam a criação de áreas metropolitanas, especificando o procedimento administrativo, os requisitos e padrões mínimos a que os territórios sujeitos a se conformar deveriam atender. Nesse momento, é evidente o centralismo do sistema legislativo chileno, sendo o nível nacional aquele que condiciona e regula o funcionamento do nível regional, o qual, por sua vez, ficará encarregado de administrar o nível metropolitano.

Em todo o território nacional, além da RM de Santiago, oito áreas urbanas são reconhecidas como áreas metropolitanas, por terem uma população de mais de 250 mil habitantes. Essas áreas estão distribuídas em dois ou mais municípios que compartilham uma área territorial espaço-funcional. Note-se que, no Chile, mais de 87% da população vive em localidades urbanas, e aproximadamente 61,5% vivem em grandes aglomerações urbanas (Decreto nº 98). Nos próximos anos, espera-se que o país possua sete áreas urbanas com características de áreas metropolitanas, a saber: Iquique-Alto Hospicio, La Serena-Coquimbo, Gran Valparaíso, Rancagua-Machalí, Concepción, Temuco-Padre Las Casas, Puerto Montt-Puerto Varas.

8. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>>.

FIGURA 1
Zonas urbanas em nível nacional



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2019.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Para a regulamentação do território, há uma série de instrumentos, estratégicos, de gestão ou de planejamento territorial, que podem incidir nas

áreas metropolitanas. Entre esses instrumentos, apenas os planos regulatórios de escala comunitária e metropolitana/intercomunitária são vinculativos em relação às normas reguladoras do espaço urbano; os demais são indicativos.

O planejamento territorial é realizado verticalmente em quatro níveis de ação, que correspondem aos seguintes tipos de área: nacional, regional, intercomunal e comunal. De acordo com esses níveis, os seguintes instrumentos de planejamento territorial podem ser desenvolvidos: PRDU, Plano Regulador Intercomunitário ou Metropolitano (PRI/PRM), Plano Regulador Comum (PRC), Plano Seccional (PS) e Limite Urbano (LU). Esses dois últimos são de competência comunitária e devem ser realizados em centros urbanos que requerem estudos detalhados.

FIGURA 2

Esquema de instrumentos de planejamento estratégico (esquerda) e territorial (direita), de acordo com a escala de aplicação



Fonte: Governo regional da RM de Santiago, 2007.

Obs.: 1. Os únicos instrumentos vinculativos correspondem ao PRI/PRM e ao PRC.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Entre os instrumentos indicativos, o mais influente em termos de desenvolvimento de políticas públicas e possíveis modificações legislativas está associado a Giménez e Ugarte (2014), que apontam, entre seus objetivos, a importância de estabelecer a escala metropolitana. Entre as escalas já existentes em âmbitos nacional, regionais e locais, a política aborda tanto em termos territoriais quanto em termos de governança e poderes político-administrativos. Embora, no marco da nova legislação descentralizada do país, as áreas metropolitanas sejam reconhecidas como unidades territoriais, de acordo com algumas das diretrizes da política nacional, como mencionado anteriormente, a criação de uma autoridade de natureza metropolitana é rejeitada, visto que essa função foi atribuída em nível regional por meio do governador regional. Outras estratégias e outros planos

de escala regional podem ser considerados menos influentes, pois, devido à sua natureza indicativa, o cumprimento efetivo de suas diretrizes estaria associado a condições políticas e econômicas em cada contexto específico.

Em termos de planejamento e desenvolvimento territorial, vale ressaltar que a administração responde a uma série de ações que emergem de instituições públicas e privadas. Embora o Ministério da Habitação e Urbanismo esteja encarregado de administrar as áreas urbanas aplicando os regulamentos preestabelecidos no órgão legal correspondente, existem outros ministérios setoriais que atuam no território sem a existência de uma estrutura intersetorial coordenada e articulada. Nesse contexto, Iturriaga (2003, tradução nossa) destaca que

pode-se afirmar que a ordenação territorial, na perspectiva do Estado, é regulada por uma série de órgãos jurídicos específicos e parciais, como Transporte, Habitação, Agricultura, Energia, Meio Ambiente, Obras Públicas, para citar as mais importantes.

No Chile, não existe um órgão responsável por articular, coordenar e gerenciar planos, políticas e programas que emanam de cada ministério. Nesse contexto, Iturriaga (2003, tradução nossa) afirma que

a ordenação do território ocorrida no Chile obedece a uma forma vertical de gestão, realizada por meio de mecanismos e normas legais e especiais para cada setor envolvido na questão territorial, o que provavelmente facilita a geração de conflitos e dificulta a solução de problemas horizontais.

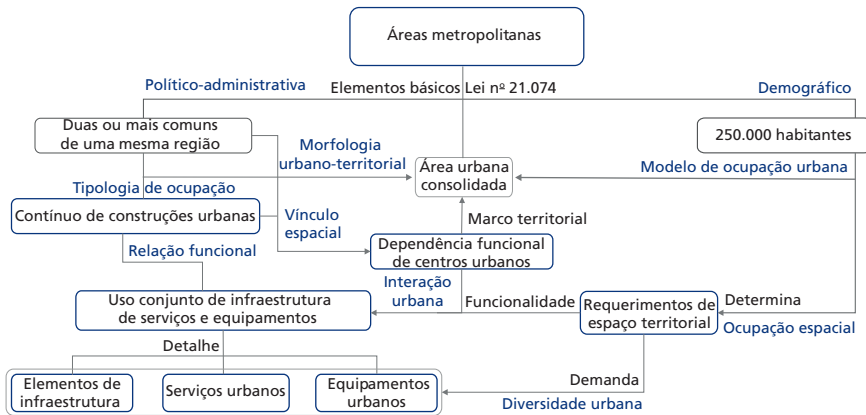
Em um cenário de planejamento e gestão vertical do território, com uma clara fragmentação setorial, dominante em nível nacional, e governos locais estruturalmente fracos, surgem incertezas quanto à efetividade das novas áreas metropolitanas como unidades produtivas suficientemente autônomas, capazes de articular o território.

Em 3 de maio de 2019, foi aprovado o Decreto nº 98, regulamento que estabelece as normas mínimas para o estabelecimento de áreas metropolitanas e institui normas para sua construção. O documento, de natureza normativa, estipula definições que permitem reconhecer padrões mínimos para formar uma área metropolitana, com base na aplicação e interpretação de variáveis e/ou condições legais em um território com condições para estabelecer uma área metropolitana.

O referido decreto define uma série de conceitos que respondem a variáveis morfológicas e funcionais urbanas que permitirão responder às condições legais que identificam uma área ou território com características metropolitanas. Da mesma forma, é definido o procedimento administrativo que autoriza a constituição de áreas metropolitanas, que pode ser solicitado ao governo regional ou pelo presidente da República.

A seguir, é apresentado um diagrama que reflete os principais conceitos que norteiam o processo ou a constituição de uma área metropolitana no Chile.

FIGURA 3
Diagrama de conceitos básicos: áreas metropolitanas no Chile



Elaboração dos autores.

A dupla leitura do regulamento nos permite reconhecer a variabilidade do fenômeno urbano no que pode ser o resultado na configuração das áreas metropolitanas. Desde a compreensão dos conceitos, parâmetros ou padrões, podemos reconhecer que as cidades – ou o conglomerado urbano – respondem a espaços consolidados, difusos ou descontínuos, aqueles que apresentam interconexão física, funcional e administrativa baseada em movimentos e trocas contínuas entre pessoas, bens e serviços (dependência funcional dos centros urbanos e seu interior).

Nesse sentido, a constituição de áreas metropolitanas reconhece a necessidade de promover a integração e a sinergia entre os níveis administrativos, visando – entre outros temas – a uma maior cooperação entre os municípios da RM, melhor coordenação na resolução de problemas com soluções comuns (por exemplo, transporte, planejamento urbano, saúde) e ao uso estratégico de instrumentos econômicos e sua gestão no nível macro (Borja, 2002).

2.2 Sobre o sistema de financiamento nas áreas metropolitanas

Em termos gerais, o governo central, pela Subdere, presta apoio técnico e financeiro às entidades subnacionais, por meio da Divisão de Desenvolvimento.

O Fundo Nacional para o Desenvolvimento Regional (FNDR) é uma das principais ferramentas de financiamento para os governos regionais. Busca fortalecer a capacidade de gestão, administrar e monitorar a execução financeira

dos orçamentos regionais, sistematizar informações que apoiam a tomada de decisão em nível central e garantir a execução orçamentária adequada. Existe um objetivo compensatório na alocação de recursos para o desenvolvimento regional – e, portanto, metropolitano –, embora também gere incentivos à concorrência nas regiões e entre regiões para recursos de investimento. O FNDR continua sendo uma das fontes mais relevantes no financiamento de obras de infraestrutura metropolitana. A partir de 2019, o fundo passa a equivaler a US\$ 1,5 bilhão em todo o país – US\$ 170 milhões são atribuídos à RM de Santiago.

Além dos fundos regionais e dos novos fundos metropolitanos projetados na legislação, todos sob a administração dos respectivos governos regionais, existem fundos setoriais nacionais, executados pelas secretarias ministeriais regionais. Portanto, o orçamento de investimentos dos governos regionais é limitado em relação ao investimento total na região, e também existem problemas de informação sobre a distribuição de recursos em cada região (Irrázaval e Rodríguez, 2018). Isso pode ser problemático, uma vez que o orçamento do governo regional está sujeito às despesas programadas e aprovadas por cada secretário regional ministerial, deixando os recursos regionais como mecanismos que cobrem áreas não contempladas setorialmente, reduzindo seu potencial de desenvolvimento estratégico.

Embora, atualmente, não exista fundo de investimento em escala metropolitana, sua criação é contemplada pela nova legislação. De acordo com a Lei nº 21.074, “a pedido do governo regional, o Escritório de Orçamento criará um programa orçamentário denominado Fundo Metropolitano de Investimentos, cujo financiamento virá do programa orçamentário para investimentos regionais” (tradução nossa).⁹

Trata-se de uma mudança relevante na distribuição de recursos territoriais, reconhecendo a necessidade de canais de financiamento que viabilizem a administração e o gerenciamento para o desenvolvimento da escala metropolitana. Em contrapartida, com a recente promulgação da Lei nº 20.958 sobre contribuições ao espaço público, haverá financiamento adicional para a execução de obras associadas ao espaço público e à mobilidade urbana,¹⁰ garantido pela elaboração de um Plano Metropolitano de Infraestrutura para Mobilidade e Espaço Público.

Em relação à participação do setor privado sob regulamentação nacional, a Lei de Concessões (que envolve o Decreto Supremo nº 956/1997 e o Decreto Supremo nº 900/1996 do Ministério de Obras Públicas e seu regulamento) estabelece um sistema de parceria público-privada para a infraestrutura pública,

9. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>>.

10. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1095541>>.

liberando o Estado da alocação de recursos econômicos e financeiros para iniciativas de larga escala, deixando-as nas mãos do setor privado. Desse modo, o setor público fica encarregado de fornecer os instrumentos e esquemas associativos que permitam a sustentabilidade em longo prazo da concessão.

O retorno do investimento privado se traduz na administração da infraestrutura construída, sob uma concessão geralmente por vinte ou trinta anos, com um máximo de cinquenta anos para que a infraestrutura retorne às mãos do Estado. Nessa modalidade, importantes infraestruturas rodoviárias urbanas e interurbanas foram financiadas, abordando escalas metropolitanas, regionais e nacionais, infraestrutura de aeroportos, hospitais e penitenciárias, prédios públicos e equipamentos urbanos.

Atualmente, o modelo de concessões de rodovias urbanas está em questionamento, uma vez que os pedágios têm aumentado consideravelmente ao longo dos anos, o que contrasta com a baixa qualidade do serviço nos horários de pico, quando uma taxa mais alta é cobrada. É reconhecida uma grande oportunidade de reduzir o custo de utilização dessas rodovias urbanas, já que o período de concessão das primeiras obras realizadas na década de 1990 terminará nos próximos anos.

Existe na regulamentação chilena, além disso, o Financiamento Urbano Compartilhado. Regulamentada pela Lei nº 19.865, a medida estabelece e regula o sistema de financiamento urbano, por meio do qual os serviços de habitação e urbanização do Ministério da Habitação e Urbanismo e os municípios podem celebrar contratos de participação de terceiros, destinados à aquisição de bens ou à execução, operação e manutenção de obras urbanas, em troca de uma contraprestação que pode consistir em conceder direitos sobre bens móveis ou imóveis, ou na exploração de um ou mais imóveis ou obras.

2.3 Sistema de participação cidadã na cocriação de instrumentos

As instâncias de participação do cidadão no processo de planejamento territorial respondem às instâncias mencionadas adiante. Cabe ressaltar que os processos de participação são, em grande parte, informativos e não têm caráter vinculativo; portanto, a participação efetiva nos processos de planejamento territorial é alheia às práticas realizadas até então.

A legislação urbana estabelece a obrigação de incorporar processos participativos na elaboração de um instrumento de planejamento territorial desde sua etapa diagnóstica. Formalmente, é necessário informar desde o início aqueles que serão diretamente afetados pelo referido instrumento; e também devem ser realizadas audiências públicas para o projeto ser exposto à comunidade. As observações feitas pelos atores envolvidos devem, no entanto, ser respondidas

e/ou incorporadas ao projeto de acordo com a decisão técnica pertinente de quem é responsável pela execução do instrumento, segundo o art. 2.1.1 da Portaria Geral de Urbanismo e Construções.¹¹

Um avanço mais decisivo em termos de participação pode ser identificado a partir da estrutura institucional ambiental, com os processos de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), vinculados aos instrumentos de planejamento territorial. O procedimento obriga os órgãos do Estado a realizar sua participação de acordo com competências, poderes e atribuições. Os ministérios-membros do Conselho de Ministros da Sustentabilidade¹² e outros órgãos da administração estatal que possuem competências correlatas devem participar (art. 10 do Decreto nº 32 de 2015).¹³ Observações e/ou solicitações devem ser respondidas e incorporadas de acordo com os critérios e a avaliação de quem é responsável pela execução do instrumento de planejamento.

Em relação à sociedade civil, o procedimento participativo entra em vigor por um período de trinta dias, na fase de projeto da AAE. Nesse processo, a comunidade poderá contribuir com antecedentes que considere relevantes para a elaboração adequada do instrumento de planejamento territorial, que deve ser considerado e/ou resolvido no correspondente relatório ambiental.

Além disso, em um estágio avançado – minuta preliminar –, o Ministério do Meio Ambiente submeterá a minuta de uma política, plano ou instrumento de ordem territorial à exposição e consulta pública. Isso para que qualquer pessoa possa fazer observações pertinentes, que devem ser resolvidas e devidamente integradas antes da resolução de rescisão, que inclui a cessação do processo (art. 25 do Decreto nº 32 de 2015).¹⁴

Por fim, de acordo com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais em países independentes, o Estado do Chile deve incorporar mecanismos adequados e exclusivos para realizar processos de consulta pública em projetos, planos, políticas e programas que vão desenvolver e/ou afetar o território indígena, a fim de alcançar acordos que permitam manter e preservar a cultura e/ou tradição desses povos.

11. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201>>.

12. Presidido pelo ministro do Meio Ambiente e integrado pelos ministros de Agricultura, Finanças, Saúde, Economia, Desenvolvimento e Reconstrução, Energia, Obras Públicas, Habitação e Urbanismo, Transportes e Telecomunicações, Mineração e Planejamento.

13. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=1083574>>.

14. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=1083574>>.

3 SANTIAGO DO CHILE – UM MODELO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

O estudo de caso se concentrará na RM de Santiago, devido à sua importância como uma macrorregião central, que reúne o maior número de pessoas em nível nacional, e dada a diversidade de problemas setoriais e de escala que devem ser resolvidos pela figura administrativa da gestão da RM. A figura gerencial da RM ficará nas mãos do governador regional, cargo a ser eleito democraticamente pela primeira vez este ano.

Cabe ressaltar que o termo área metropolitana de Santiago é geralmente reconhecido e utilizado para definir um espaço com características urbanas associadas à consolidação urbana que reflete a cidade. Até o momento, no entanto, ele não responde a um espaço definido pelas normas e metodologias estabelecidas no Decreto nº 98, regulamento que estabelece os padrões mínimos para o estabelecimento de áreas metropolitanas e normas para sua construção.

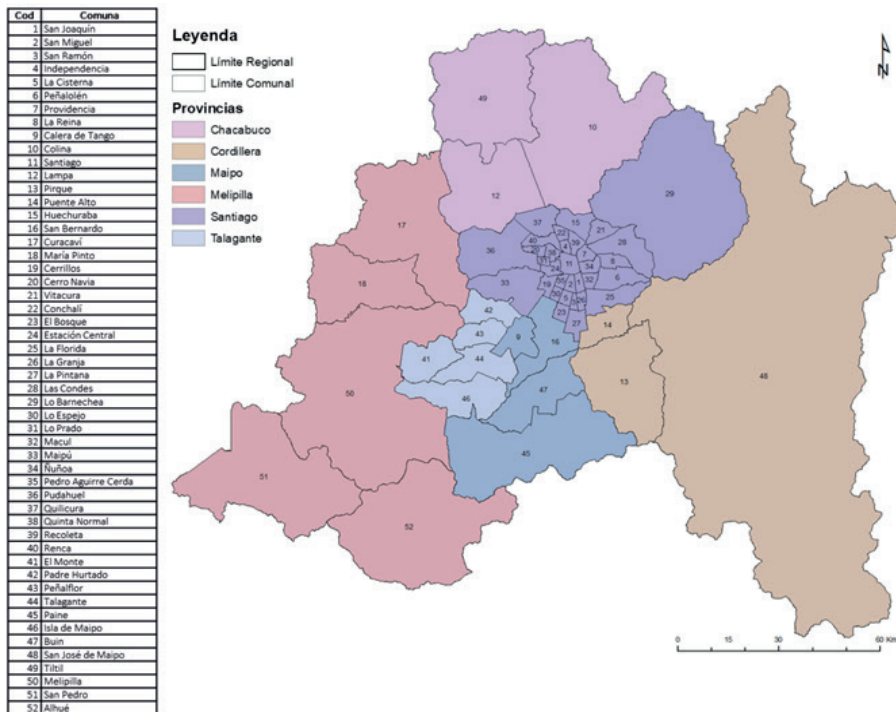
3.1 Contexto geral do estudo de caso

A RM de Santiago está localizada entre os paralelos 32° 55' e 34° 19' de latitude sul e entre os meridianos 69° 46' e 71° 43' de longitude oeste. Possui uma área de 15.403,2 km², o que representa apenas 2,05% da superfície total do país, com uma população de 7.112.808 (INE, 2018), números que a posicionam na menor região do país. Limita o norte e o oeste com a região de Valparaíso; o leste com a República Argentina; e o sul com a região de Libertador General Bernardo O'Higgins.

A RM de Santiago foi criada pelo Decreto-Lei nº 3.260, de 1ª de abril de 1980, que estabeleceu seu território e sua divisão provincial e definiu a cidade de Santiago como capital nacional. Após algumas modificações ocorridas entre 1981 e 1995,¹⁵ os limites e territórios da RM que vigoram até hoje foram finalmente definidos. Atualmente, a região é subdividida administrativamente em seis províncias (Santiago, Cordilheira, Chacabuco, Maipo, Melipilla e Talagante) e em 52 municípios, dos quais 37 correspondem ao Sistema Urbano Regional, denominado Grande Santiago ou área metropolitana de Santiago.

15. Decreto com Força de Lei (DFL) nº 1-3.260, de 18 de março de 1981: os limites comunais são modificados e são criadas as comunas de Independencia, Peñalolén, Lo Espejo, La Pintana, Cerrillos, Vitacura, San Ramón, Lo Prado, Lo Barnechea e El Bosque, Cerro Navia, Macul e Pedro Aguirre Cerda; DFL nº 37-18.992, de 21 de outubro de 1991: o território da comuna de Pedro Aguirre Cerda é transferido para a comuna de Santiago; DFL nº 38-18.992, de 21 de outubro de 1991: o território é transferido da comuna de Cerrillos para a comuna de Maipú; Lei nº 19.340, de 17 de outubro de 1994: é criada a comuna do Padre Hurtado, com território da comuna de Peñaflores; Lei nº 19.373, de 30 de janeiro de 1994: o território da comuna da Quinta Normal é transferido para a comuna de Santiago.

MAPA 1
Área de estudo da RM de Santiago



Fonte: Governo regional da RM de Santiago, 2009.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.2 Instrumentos de planejamento¹⁶ e gestão na RM

O planejamento territorial desenvolvido na RM de Santiago passou por diversas etapas nos últimos dois séculos. Pode-se dizer que houve várias intervenções de atores-chave, sejam eles da administração governamental – com base no fornecimento de regulamentos que estabeleceram instrumentos de planejamento e ordenamento territorial – ou agentes – públicos ou privados – que participaram do que hoje se tornou a morfologia urbana da região (Ferrando, 2008).

Segundo Sabatini e Soler (1995), ao longo do século XX, foram consolidadas áreas de gestão pública e privada em termos de planejamento urbano, as quais andavam de mãos dadas com a maneira de fazer políticas públicas e com a consequente adoção do sistema econômico vigente de

16. Os instrumentos de planejamento territorial estabelecidos pela legislação vigente são o PRDU, o PRI/PRM, o PRC, o PS e o LU, sendo os dois últimos de competência comunitária, devendo ser realizados em centros urbanos que exigem estudos detalhados.

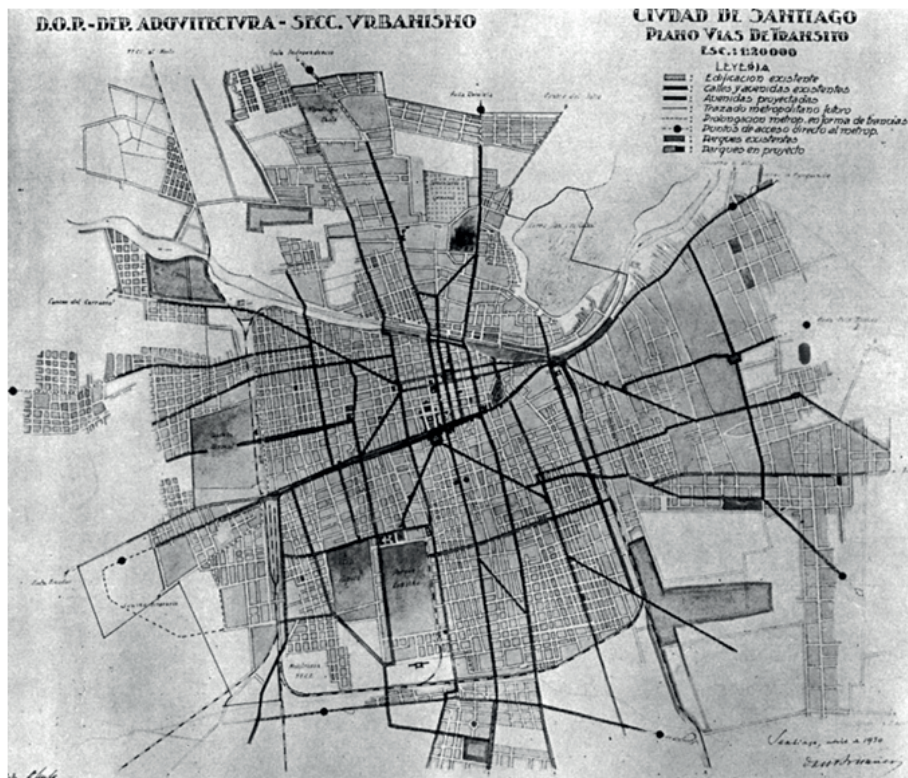
cada época. Segundo os autores, sobressaem-se quatro eixos principais de gestão urbana, conforme a seguir.

- Gestão urbana pública direta: destacam-se instituições públicas descoordenadas, aquelas que desenvolvem planos e políticas para o fornecimento de infraestrutura urbana, especificamente estradas, água potável e esgoto, transporte, saúde, educação, entre outros. Esses poderes foram assumidos, principalmente, pelo Ministério da Habitação e Planejamento Urbano e pelo Ministério das Obras Públicas.
- Gestão urbana pública indireta: o governo assume um papel passivo ao incorporar as ações do setor privado na construção da cidade. Isso ocorre devido a vários problemas derivados da escala do processo urbano, bem como em razão do crescimento populacional diante da necessidade do estabelecimento de soluções rápidas, o que finalmente levou, por exemplo, à diminuição do *deficit* quantitativo de moradias, deixando à margem a qualidade dos espaços urbanos.
- Gestão urbana privada: a participação na ideia de construir uma cidade é realizada por meio do interesse de setores privados (empresas imobiliárias). Há uma dinâmica do mercado de terrenos, dependendo da oferta disponível. Há também a privatização dos benefícios da urbanização e um sistema mercantil de desenvolvimento urbano.
- Gestão urbana informal: consiste em autoconstrução e deixa de lado os regulamentos existentes.

Alguns eventos importantes em termos de planejamento começaram em 1930, quando foram estabelecidas sistematicamente decisões que começaram a planejar o território das cidades, por meio de estudos e projetos realizados nos PRCs.

Nesse sentido, destacaram-se figuras como Karl Brunner (engenheiro e arquiteto austríaco, contemporâneo de Le Corbusier), que promoveu o reconhecimento do planejamento intercomunitário com seu projeto Cidade de Santiago: Estudo do Futuro Expansível, em que ressaltou sua contribuição visionária para temas sobre área construída, futuras áreas de habitação, futuras áreas industriais, parques e jardins, principais rotas e extensões de tráfego, entre outros. Além disso, estabeleceu uma análise multidimensional e contínua entre o espaço urbano e os subúrbios, como foco principal do processo de intervenção urbana (Reyes, 2000).

FIGURA 4
Santiago: estudo do futuro expansível, por Karl Brunner



Fonte: Plataforma Urbana, 2018.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na década de 1940, houve um rápido crescimento da população e a ausência de uma centralização na tomada de decisões em termos de planejamento.

Nesta década, cada comuna estabeleceu suas indústrias nas áreas que pareciam melhor lhes servir. A estrutura residencial estava se formando de radial e concêntrica em torno do que era considerado o núcleo. Os setores comerciais foram estabelecidos continuamente ao longo das rotas de trânsito e não houve coincidências nos eixos rodoviários, cada município os estabeleceu de acordo com suas próprias estradas rurais e vicinais (Reyes, 2000, tradução nossa).

Um avanço importante em termos de uso da terra e planejamento territorial são as mudanças que foram feitas em 1953 na Lei Geral de Urbanismo e Construções, às quais, além dos planos reguladores comunitários, incorporam-se os planos reguladores intercomunais e planos regionais, dando integridade e completude ao planejamento urbano da região (Ferrando, 2008).

Na década de 1950, começaram os trabalhos de um projeto de planejamento urbano que seria aprovado em 1960. Esse projeto fez parte do primeiro instrumento de planejamento territorial que buscava regular um conjunto de comunas que até então constituíam a Grande Santiago. Denominado Plano Regulador Intercomunal de Santiago (Pris), abrangeu apenas dezessete municípios que compunham a Grande Santiago, sendo estes: Santiago, Conchalí, Renca, Quilicura, Providencia, Las Condes, Buenos Aires, San Miguel, La Florida, La Granja, La Cisterna, Puente Alto, San Bernardo, Pirque, Quinta Normal e Las Barrancas (Pudahuel).

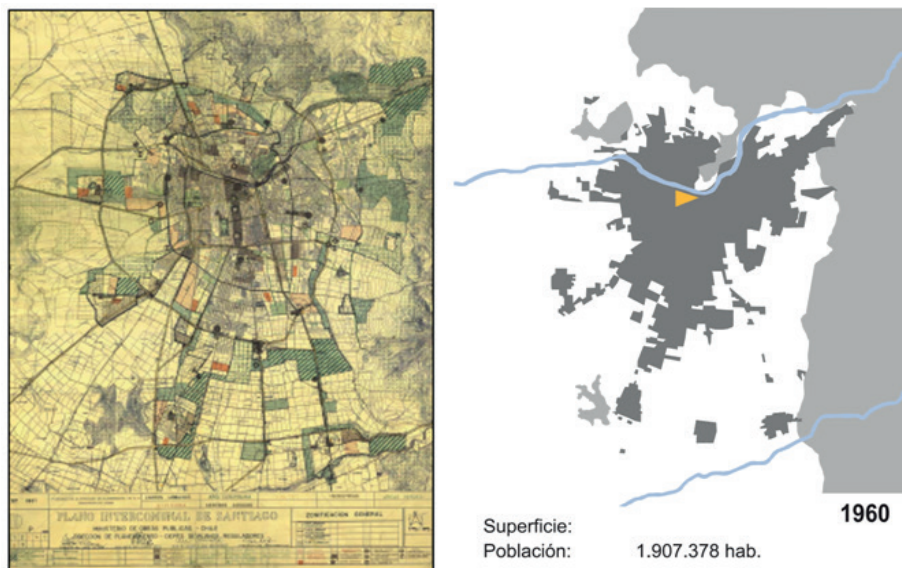
Esse instrumento destacou a dimensão metropolitana que possibilitava à região a incorporação de diversas variáveis que outorgaram uma visão sistêmica e coordenada nos níveis regional, microrregional, intercomunitário e comunitário (Reyes, 2002). Em termos gerais, o Pris estabeleceu: zoneamento do uso do solo, delimitação da expansão urbana, espaços de reserva para futuras estradas principais (por exemplo, Américo Vespucio, Costanera Norte e General Velázquez), entre outros (Seremi Minvu, 2008).

O escopo do plano – em termos das comunas incluídas nele – pode ser um tanto controverso. Entretanto, ao observar o desenvolvimento urbano por volta dos anos 1960, pode-se reconhecer que a mancha urbana (que foi orientada de três maneiras desde eixos de integração ao leste, oeste e sul) coincide com o território considerado no plano (Greene, 2005). Portanto, é possível estabelecer uma relação direta entre o crescimento urbano e o território considerado por esse instrumento. A seguir está uma imagem representativa.

Em 1994, o plano de 1979 foi modificado, dando origem a um novo instrumento de planejamento territorial intercomunitário: o Plano Regulatório Metropolitano de Santiago (PRMS), que inclui 32 comunas da província de Santiago (Santiago, Independencia, Conchalí, Huechuraba, Recoleta, Providencia, Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, Ñuñoa, La Reina, Macul, Peñalolén, La Flórida, San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Estação Central, Cerrillos, Maipú, Quinta Normal, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Renca e Quilicura), duas comunas da província de Maipo (San Bernardo e Calera de Tango) e três comunas da província de Cordilheira (Puente Alto, Pirque e San José de Maipo).

Em 1997, foi gerada uma modificação do PRMS de 1994, que incorporou a província de Chacabuco, como forma de dar vazão às pressões que surgiram a partir da promulgação do Decreto nº 3.516/1980, do Ministério da Agricultura, e da necessidade de habilitar novas áreas de desenvolvimento imobiliário. Além disso, novos usos urbanos e industriais foram atribuídos a três comunas da província de Chacabuco (Colina, Lampa e Til Til).

FIGURA 5
PRI de Santiago e mancha urbana (1960)



Fonte: Greene e Mora (2005).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Um novo conceito normativo foi criado: as zonas urbanas de desenvolvimento condicionado (Seremi Minvu, 1997), que corresponderam à primeira experiência de planejamento no país. Finalmente, em 2006, o PRMS foi modificado novamente, expandindo seu escopo de ação, incorporando as províncias de Melipilla, Talagante e as comunas de Buin e Paine na província de Maipo, incluindo com elas toda a superfície (1,5 milhão de hectares) da RM de Santiago, sob a tutela do plano. Nessa modificação, foram definidos os usos do solo urbano e as principais rotas estruturantes para doze municípios que não foram incorporados na versão anterior.

Em termos de planejamento e desenvolvimento territorial, vale ressaltar que a gestão responde a uma série de ações que emergem de instituições públicas e privadas. Embora o Ministério da Habitação e Urbanismo esteja encarregado de administrar as áreas urbanas aplicando os regulamentos preestabelecidos no órgão legal correspondente, existem outros ministérios setoriais que atuam no território sem a existência de uma estrutura intersetorial coordenada e articulada. Nesse contexto, Iturriaga (2003, tradução nossa) destaca que “pode-se afirmar que o ordenamento territorial, na perspectiva do Estado, é regulado por uma série de órgãos jurídicos específicos e parciais, como Transporte, Habitação, Agricultura, Energia, Meio Ambiente, Obras Públicas, entre outros”.

QUADRO 1
Resumo dos componentes do PRMS

Escala	Intercomunal (metropolitana)
Âmbito de atuação	Área metropolitana de Santiago: províncias de Santiago, Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla, Talagante; e 52 comunas, das quais 37 correspondem ao Sistema Urbano Regional.
Data	Primeira versão: 1994. Está em constante mudança, dadas as alterações no fenômeno metropolitano e os requisitos de espaço e infraestrutura no nível intercomunal.
Conteúdo	Regula toda a área metropolitana de Santiago. Define os seguintes pontos: - tipos de solo urbano; - zonas de equipamento metropolitano (subcentros de equipamento e sistema metropolitano de áreas verdes e recreação); - zoneamento de atividades produtivas e de serviço (atividades produtivas e extrativas); - infraestrutura metropolitana (transporte, sanitária e águas pluviais); e - área restrita ou excluída do desenvolvimento urbano (áreas de risco).
Instituição responsável	Subsecretaria de Habitación e Urbanismo – RM de Santiago.
Singularidade	Corresponde ao instrumento de planejamento territorial de escala intercomunal/metropolitana que guia o planejamento territorial do principal centro urbano do país, a área metropolitana de Santiago.
Acesso à informação	Disponível em: < www.observatoriourbano.cl >.

Fonte: Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (Seremi Minvu), 2020.
Elaboração dos autores.

De acordo com o exposto, cada ministério que possui incidência territorial atua a partir de atribuições, competências e poderes que seus regulamentos correspondentes concedem. Em outras palavras, cada ministério do setor tem jurisdição no assunto que é competente. No Chile, não existe um órgão encarregado de articular, coordenar e administrar os planos, políticas e programas que emanam de cada ministério.

3.3 Governança da RM de Santiago: reprodução da desigualdade territorial

A evolução e as mudanças dos instrumentos de planejamento territorial de Santiago estão diretamente relacionadas aos processos sociopolíticos, econômicos e históricos que vêm estruturando o desenvolvimento da cidade. De fato, o país migrou de um estado relativamente mais robusto e planejador em direção ao esquema neoliberal predominante, desregulado e com forte participação de interesses privados. Compreender essa realidade social é fundamental para entender as formas de governança de Santiago. Mattos (2015) explica como Santiago, durante o período industrial posterior, desenvolveu sua acentuada predominância em nível nacional, dadas as condições de tamanho geradas pelas migrações sustentadas das cidades rurais e pela concentração do poder nacional, consolidando-se como motor da economia nacional e desencadeando um processo acelerado de metropolização. Nesse cenário, com um estado de planejamento e natureza desenvolvimentista, o Pris de 1960 foi enquadrado, como forma de dar ordem e projeção futura ao que seria um processo inevitável de expansão da cidade.

A guinada para o neoliberalismo marca uma virada no desenvolvimento de Santiago e suas formas de governança. O Chile foi reconhecido abertamente como o experimento original na economia de livre mercado (Harvey, 2005; Fernandez e Vera, 2012), e seus efeitos foram amplamente estudados: liberalização radical dos mercados, abolição dos controles de preços, redução de tarifas de importação, redução do bem-estar social, privatização de empresas estatais, entre outras medidas (Contreras e Ffrench-Davis, 2014; Solimano, 2012).

Esse processo de liberalização, vinculado ao “esvaziamento do estado” (Jessop, 1995), teve claras repercussões nas políticas de desregulamentação do solo, como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 1979, que estabelece a terra como um recurso não escasso, deixando o desenvolvimento de cidade condicionado pela rentabilidade e seu solo definido pelas exigências do mercado (Vergara-Perucich, 2019). Além dos ajustes feitos à política em 1985, tentando regulamentar a aplicação do modelo neoliberal ao extremo para o desenvolvimento das cidades, o que finalmente se estabelece é uma estrutura de tomada de decisão em que o Estado desempenha um papel meramente regulatório e altamente dependente dos interesses do setor privado, formando uma coalizão de interesses (Silva, 1993) que ainda pode ser identificada no país.

Santiago nunca teve uma estrutura institucional de tomada de decisões no nível metropolitano. Além da intendência no nível regional, com todas as limitações indicadas nas seções anteriores, não se pode ignorar a existência de uma forma de governança. Os processos de tomada de decisão em Santiago são permeados por investimentos e disposições estratégicas nacionais (por exemplo, infraestrutura); interesses econômicos e imobiliários, que demandam terrenos e influenciam o planejamento da cidade; e competição intermunicipal por fundos públicos (e eventualmente privados). Tudo isso, na Grande Santiago, com 34 comunas, produz um modelo altamente fracionário e desigual (Orellana, 2009; Tohá, 2013) e fortalece o papel de atores sociais com maior autonomia em suas decisões de localização (Mattos, 2015).

Embora exista um guarda-chuva subsidiário do Estado/mercado, que é estabelecido como uma estrutura histórico-estrutural na tomada de decisões sobre a cidade, a estrutura e a organização da área metropolitana de Santiago tornaram-se mais complexas, ficando “mais difícil de governar e onde a solução dos problemas excede em muito a esfera urbana” (Mattos, 2015, p. 208). Na mesma linha, de acordo com o exposto por Dockendorff (2013), é necessário colocar em foco os arranjos e transações políticas dos diferentes atores envolvidos na cidade, entendendo que essas relações assimétricas têm um impacto direto nos seus resultados materiais.

Essa “forma de governança sem modelo de governança” em Santiago foi marcada por esforços e arranjos institucionais parciais que buscaram posicionar

a cidade como uma estrutura incorporada no sistema global e capaz de atrair oportunidades de negócios,¹⁷ conseguindo ser visualizada em uma série de indicadores internacionais, destacando-se no nível metropolitano (Mattos, 2012). Tal mudança para a competitividade global por meio de serviços também teve repercussões em relação aos processos migratórios, não mais rural-urbanos, mas urbanos-urbanos, com a atração de jovens e pessoas com maior nível de educação em busca de melhores oportunidades comparativas oferecidas pela área metropolitana de Santiago, em termos de treinamento, remuneração e empregos mais valorizados (Rodríguez *et al.*, 2017, p. 24). Mattos (2012), no entanto, argumenta que a posição de Santiago tende a ser um resultado de políticas econômicas em escala nacional que tiveram um impacto mais favorável na cidade. Além disso, a falta de estratégias e políticas claras nesse assunto no nível da cidade tornaria Santiago incapaz de melhorar seus indicadores por conta própria, devido justamente à falta de uma institucionalidade metropolitana que apreenda a cidade em sua totalidade, permitindo uma melhor coordenação intercomunal para a geração de estratégias (Mattos, 2012).

A visão de uma cidade competitiva e globalizada, por um lado, tornou invisível um processo de produção e reprodução de uma profunda desigualdade socioterritorial, também refletida no nível nacional e local de suas comunas. Embora, após o retorno à democracia, as políticas subsidiárias do estado tenham conseguido reduzir significativamente os índices de pobreza e o *deficit* habitacional (Luco e Crossley, 2006),¹⁸ a localização da habitação social nas periferias de solos baratos começou a consolidar as diferenças entre as comunas com níveis mais altos ou mais baixos de desenvolvimento (Orellana, 2009) no interior da RM.¹⁹ Por outro lado, as garantias de que o Estado permitiu o acúmulo de riqueza nas mãos de uma pequena elite econômica acabaram substituindo o debate da pobreza pelo da desigualdade (Ruiz, 2015). Hoje, essa condição é mais evidente do que nunca, após o chamado *estallido social*²⁰ de outubro de 2019, que teve a cidade de Santiago precisamente como epicentro da agitação social em todo o país.

A importância de gerar um novo modelo institucional ou de governança para a RM de Santiago é fundamental e consensual. No entanto, surgem dúvidas sobre o grau de capacidade de resposta que os novos marcos legais alcançam diante das necessidades e das novas demandas, essas mais estruturais, que

17. Reconhecido foi o *slogan* "Santiago, uma cidade de classe mundial", cunhado pelo prefeito Marcelo Trivelli em 2004, como parte de uma estratégia que buscou posicionar Santiago como atrator de investimento.

18. Mais informações em Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Disponível em: <<https://catalog.ihnsn.org/index.php/catalog/6035/related-materials>>.

19. Esses tipos de decisões no nível do estado central impostas nas comunas, sob critérios do mercado de terras, têm expressões na localização de presídios, aterros ou *layouts* de rodovias urbanas (Orellana, 2009), diferenciando as capacidades dos municípios de competir por investimentos.

20. Preferiu-se não traduzir o referido termo, em função de que ainda há um intenso debate sobre como denominar os protestos ocorridos no Chile em 2019. Por isso, será mantida a nomenclatura original dada pelo autor.

emergiram da sociedade civil em oposição aos interesses históricos dominantes que influenciaram a tomada de decisão. Pode-se inferir que as rápidas mudanças socioeconômicas e políticas exigidas no país reconfiguram formas diversas e emaranhadas de governança no território, que teriam maior velocidade do que as tentativas institucionais de canalizar um desenvolvimento mais equitativo na área metropolitana de Santiago.

Com a politização dos atores sociais, refletida espacialmente por meio de várias formas de mobilização e insurgência, são levantadas questões sobre como os novos modelos de governança podem efetivamente capturar a participação dos cidadãos – não apenas informativa mas potencialmente mais deliberativa – para a tomada de decisões. Isso se torna mais agudo com os atores marginalizados sistematicamente no contexto neoliberal e que se expressam territorialmente em Santiago, na periferia pobre, em oposição à coalizão de elite Estado/elite econômica ainda dominante, que gera os marcos estruturais do modelo de governança que se busca instalar.

Embora a nova agenda descentralizada e seu foco nas áreas metropolitanas visem reordenar parcialmente os poderes e as atribuições dos órgãos públicos, é preocupante que o relacionamento público-privado de governança não seja abordado, o que, no caso de Santiago, é decisivo para seu desenvolvimento sustentável. Juntamente com a ordenação das formas de governo e a gestão em diferentes escalas, é altamente importante avançar na geração de maiores mecanismos regulatórios e transparência no relacionamento com o setor privado, que, por sua vez, geram maior equilíbrio nesse relacionamento.

4 CONCLUSÕES: EXPECTATIVAS E INCERTEZAS DE UM NOVO MODELO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

O caso chileno de governança urbana está em um processo interessante de mudanças institucionais e tomada de decisões. A partir da nova legislação de descentralização no nível regional, que incorpora um nível de governança na escala metropolitana, estão sendo tomadas medidas relevantes em relação à maneira como o território é administrado e governado. Com a figura do recém-eleito governador regional, está sendo dado um passo decisivo, pelo menos em primeira instância, em direção a uma maior democratização do sistema chileno, com repercussões diretas nas cidades.

O novo modelo, no entanto, levanta várias questões sobre os poderes da nova autoridade, bem como sobre a governança do próprio nível metropolitano. Como existe uma dualidade de autoridades entre o governador regional e a nova figura do delegado presidencial regional, será fundamental estabelecer os limites de poderes e atribuições entre eles. Isso exigirá um alto nível de comprometimento

político e será capaz de definir competências com base no território e em suas comunidades, e não com base em cotas de poder.

Também há incerteza quanto ao impacto que a posição do governador regional poderá gerar no mapa político, pelo tamanho do território e pela quantidade de população que ele cobrirá. Em casos como o da RM de Santiago, onde cerca de 40% da população nacional reside, e na segunda ordem de aglomerações, como Valparaíso ou Concepción, o papel do governador regional pode ser altamente determinante na política nacional, seja como parte do governo ou em oposição – o governador pode ser transformado em possível candidato presidencial. Aponta-se que a figura do governador regional, com alto apoio democrático, pode colocar em tensão as decisões territoriais que emanam de diferentes escalas de poder, principalmente devido ao peso do Poder Executivo no Chile. Pode-se deduzir que o delegado presidencial, encarregado das secretarias ministeriais regionais, poderia ajudar a constituir esse excesso de peso – o problema é que esse equilíbrio estaria à custa de manter aspectos-chave da centralização do modelo de governança chileno.

Em relação aos instrumentos de planejamento territorial, é relevante fazer certas considerações sobre o cenário regional e sua associação com a nova escala metropolitana. É necessário avançar na criação de capacidades técnicas e metodológicas nos níveis regional, provincial e comunal, em questões de planejamento territorial, financiamento urbano, gestão pública e gestão e administração territorial de recursos no âmbito de novos instrumentos que capturam a entrada de novos recursos. A gestão desses instrumentos integrados em todos os níveis deve estar vinculada a instrumentos estratégicos, a exemplo do Plano Regional de Planejamento Territorial, como um mecanismo que orienta o desenvolvimento regional com sua descida metropolitana. É desejável, ainda, que esse instrumento seja de natureza vinculativa tanto para os desenvolvedores privados quanto para o restante dos instrumentos de planejamento formulados por instituições públicas.

Um planejamento territorial estratégico eficaz poderia, por um lado, abordar e proteger os municípios rurais que permanecerão fora do conselho de prefeitos das áreas metropolitanas, de modo a garantir os recursos e as capacidades necessárias para o seu desenvolvimento. Por outro lado, poderia ajudar a resguardar que o “interior secundário”, criado entre espaços ou assentamentos humanos menores, não seja afetado pelo desequilíbrio territorial associado à gestão e ao investimento de recursos no território.

Por meio do caso particular de Santiago, também são geradas grandes expectativas em relação ao futuro modelo de governança. Em razão do número de municípios e da falta de coordenação efetiva entre eles, tendo praticamente uma única autoridade territorial comum para seu PRM, será fundamental passar

de uma forma fragmentada de governança para um modelo ou estrutura de governança mais coerente. Embora a ideia de um prefeito maior, isto é, uma estrutura de governo metropolitano, tenha sido rejeitada, a presença da nova autoridade regional e as instâncias de coordenação entre prefeitos podem ser um apoio importante para a coordenação territorial.

Sem dúvida, um dos principais desafios da governança metropolitana em Santiago tem a ver com os altos níveis de desigualdade territorial, cujos indicadores de qualidade de vida urbana variam entre as melhores e as piores comunas de todo o país, concentradas na mesma cidade. A geração de equilíbrios territoriais e a oferta de melhores oportunidades distribuídas adequadamente na região metropolitana implicarão um alto compromisso político de todas as autoridades, superando a mera lógica da competição local por recursos, assim como um avanço nos sistemas de participação ativa e vinculante dos cidadãos que tornam transparente o processo de ação e cocriação entre os diferentes instrumentos de planejamento. Em outras palavras, será necessário usar o modelo de governança, talvez incompleto, como um mecanismo eficaz para a construção de uma forma de governança com objetivos de justiça social e sustentabilidade.

Há, no entanto, questões pendentes que devem ser esclarecidas com relação à conformação das áreas metropolitanas sob a nova legislação, com impacto direto na configuração desigual da Grande Santiago. A lei estabelece que as áreas metropolitanas podem ser constituídas a partir de 250 mil habitantes, juntamente com outras condições de continuidade construtiva ou serviços comuns. Santiago, assim como Concepción e Valparaíso, poderia eventualmente constituir mais de uma área metropolitana (por lei) dentro de um território metropolitano (de fato e por plano regulatório). Se isso for viável,²¹ haveria um sério risco de gerar subáreas ricas que poderiam ser organizadas e ter o benefício da lei que lhes permite coordenar e gerar maior riqueza, em oposição a setores empobrecidos, que veriam diminuir suas possibilidades já limitadas de melhoria, aumentando a segregação e a desigualdade.

Em suma, embora os mecanismos definidos para um novo modelo de governança territorial no nível metropolitano apresentem uma série de desafios e vantagens sobre o que existia antes, será essencial realizar o acompanhamento técnico-político que configurará as diferentes formas de governança que serão instaladas em cada RM. Essa condição é mais crítica no caso de Santiago, devido a seu tamanho, complexidade institucional e ao fato de a cidade ser o centro econômico e de decisão do país – da mesma forma que é um exemplo claro de desigualdade, expresso nas ruas sob o chamado *estallido social*, que aponta para mudanças estruturais, modificando o cenário de governança do país e suas

21. Não existe nenhuma lei que impeça isso.

diferentes escalas. A geração de espaços inclusivos, transparentes e democráticos, entre atores institucionais, do mundo privado e da sociedade civil, reconhecendo suas assimetrias de poder, constitui talvez um dos aspectos cruciais que permitirão avançar nessa busca por mudanças reais.

REFERÊNCIAS

BORJA, J. La ciudad como oferta y la innovación urbanística. *In: CURSO PARA LA AGENCIA TRANSFORMTERIZA PARA EL DESARROLLO DE LA EUROCIUDAD VASCA*, 2002, Donosti, San Sebastián. **Anales...** San Sebastián: AEIE, 2002.

BRESCIANI, L. E.; ORELLANA, A. Una nueva etapa de gobernanza nacional. *In: ROJAS, F.; VERA, F. (Eds.). Construyendo gobernanza metropolitana*. Washington: BID, 2019. p. 20-21.

CIENFUEGOS, I.; VALENZUELA, E. Aprendizajes desde los pilotajes metropolitanos. *In: ROJAS, F.; VERA, F. (Eds.). Construyendo gobernanza metropolitana*. Washington: BID, 2019. p. 602-605.

CLOS, J. Conferencia de las naciones unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (hábitat III): la nueva agenda urbana. *In: CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2016-2018*. Santiago: NU, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43803/S1700139_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

CONTRERAS, D.; FFRENCH-DAVIS, R. Policy regimes, inequality, poverty, and growth: the Chilean experience, 1973-2010. *In: CORNIA, G. A. (Ed.). Falling inequality in Latin America: policy changes and lessons*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 94-117.

DOCKENDORFF, E. La política habita en la ciudad: la descentralización el Estado como requisito de la experiencia democrática de la ciudad. *In: MORALES, E. L. et al. (Eds.). Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago: Universitaria, 2013. p. 35-40.

FERNANDEZ, A.; VERA, M. The Bachelet presidency and the end of Chile's concertación era. **Latin American Perspectives**, v. 39, n. 4, p. 5-18, 2012.

FERRANDO, F. Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos. **Revista de Urbanismo**, n. 18, 2008.

GIMÉNEZ, P.; UGARTE, J. R. (Eds.). **Política Nacional de Desarrollo Urbano**. Santiago: PNUD; Minvu, 2014. v. 4.

GREENE, M.; MORA, R. Las autopistas urbanas concesionadas: una nueva forma de segregación. **ARQ**, n. 60, p. 56-58, jul. 2005.

GREENE, R. Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. **Eure**, v. 31, n. 94, p. 77-95, 2005.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

HEINRICHS, D.; NUISSL, H.; SEEGER, C. R. Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. **Eure**, v. 35, n. 104, p. 29-46, 2009.

HIDALGO, R.; ZUNINO, H. M. La urbanización de las áreas periféricas en Santiago y Valparaíso: el papel de las relaciones de poder en el dibujo de la geografía socioresidencial. **Eure**, v. 37, n. 111, p. 79-105, 2011.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Síntesis de resultados: censo 2017**. Santiago: INE, 2018.

IRARRÁZVAL, I.; RODRÍGUEZ, J. Descentralización: ¿hacia dónde vamos? **Temas de la Agenda Pública**, v. 13, n. 108, p. 1-18, 2018.

ITURRIAGA, J. **Ordenamiento territorial en Chile: instituciones, instrumentos, problemas y propuestas**. 2003. Tese (Mestrado) – Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2003.

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian workfare regime in Britain? Reflections on regulation, governance, and welfare state. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 27, n. 10, p. 1613-1626, 1995.

_____. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 29-45, 1998.

_____. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity, 2002.

LÓPEZ, E.; MEZA, D.; GASIC, I. Neoliberalismo, regulación *ad-hoc* de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 58, p. 161-177, 2014.

LUCO, C. A.; CROSSLEY, J. C. M. **Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002**. Santiago: Minvu, 2006.

MATTOS, C. A. de. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. **Eure**, v. 25, n. 76, p. 29-56, 1999.

_____. Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. **Eure**, v. 36, n. 108, p. 167-179, 2010.

_____. Santiago en la dinámica de la competitividad urbana. *In*: MATTOS, C. de; BANNEN, P.; FUENTES, L. (Eds.). **Santiago de Chile: una ciudad atractiva para un país competitivo**. Santiago: Estudios Urbanos, 2012. p. 103-130.

_____. **Revolución urbana: Estado, mercado y capital en América Latina**. Santiago: Ril, 2015.

NORRIS, D. F. **Metropolitan governance in America**. New York: Routledge, 2016.

OAKERSON, R. J. The study of metropolitan governance. *In*: FEIOCK, R. C. (Ed.). **Metropolitan governance: conflict, competition and collaboration**. Washington: Georgetown University Press, 2004. p. 17-45.

ORELLANA, A. La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. **Eure**, v. 35, n. 104, p. 101-120, 2009.

PIERRE, J. **The politics of urban governance**. London: Palgrave Macmillan, 2011.

REYES, M. I. P. Espacios verdes en la comuna de Independencia tribulaciones a partir de un listado municipal y reflexiones varias. **Revista Invi**, v. 15, n. 41, 2000.

_____. Planificación urbana regional y paisaje: impronta de los planes 1960-1994 para Santiago de Chile. **Revista de Urbanismo**, v. 6, 2002.

RODRÍGUEZ, J. *et al.* ¿Perdió el área metropolitana del Gran Santiago su atractivo? Sí, pero no: un examen basado en datos y procedimientos novedosos para la estimación de la migración interna y sus efectos durante el periodo 1977-2013. **Eure**, v. 43, n. 128, p. 5-30, 2017.

RUIZ, C. **De nuevo la sociedad**. Santiago: Lom, 2015.

SABATINI, F.; SOLER, F. Paradoja de la planificación urbana en Chile. **Eure**, v. 21, n. 62, 1995.

SELLERS, J.; HOFFMANN-MARTINOT, V. Gobernanza metropolitana. *In*: CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. **La descentralización y la democracia local en el mundo: primer informe mundial**. Barcelona: UCLG, 2008. p. 266-293.

SEREMI MINVU – SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO. **Catastro de áreas verdes del área intercomunal de Santiago: informe final**. Santiago: Seremi Minvu, 1997.

_____. **Plan regulador metropolitano de Santiago: ordenanza actualizada diciembre**. Santiago: Seremi Minvu, 2008.

SILVA, E. Capitalist coalitions, the state, and neoliberal economic restructuring: Chile 1973-88. **World Politics**, v. 45, n. 4, p. 526-559, 1993.

SOLIMANO, A. **Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las elites**. Santiago: Catalonia, 2012.

TOHÁ, C. Hacia un gobierno metropolitano: desafíos y propuestas. *In: MORALES, E. L. et al. (Eds.). Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago: Universitaria, 2013. p. 41-46.

TOMÀS, M. **Metropolitan governance in Europe: challenges and models**. Barcelona: AMB, 2015.

_____. Explaining metropolitan governance: the case of Spain. **Raumforschung und Raumordnung: Spatial Research and Planning**, n. 75, p. 243-252, 2017.

VERGARA-PERUCICH, F. El urbanismo represivo de Pinochet: la violenta neoliberalización del espacio en Santiago. *In: BOHOSLAVSKY, J. P.; FERNÁNDEZ, K.; SMART, S. (Eds.). Complicidad económica con la dictadura chilena: un país desigual a la fuerza*. Santiago: Lom, 2019. p. 335-352.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHILE. Decreto nº 900, de 31 de octubre de 1996. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP nº 164, de 1991 – Ley de Concesiones de Obras Públicas. **Diario Oficial**, Santiago, 18 dic. 1996.

_____. Ley nº 19.175, de 8 de agosto de 2005. Orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. **Diario Oficial**, Santiago, 8 nov. 2005.

_____. Ley nº 20.500, de 16 de febrero de 2011. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. **Diario Oficial**, Santiago, 16 feb. 2011.

_____. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. **Plan Regional de Ordenamiento Territorial**: contenidos y procedimientos. Santiago: Subdere, 2011.

_____. Ley nº 21.073, de 2 de febrero de 2018. Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. **Diario Oficial**, Santiago, 22 feb. 2018.

ROJAS, F.; ROBERTSON, C. Chile metropolitano. *In: ROJAS, F.; VERA, F. (Eds.). Construyendo gobernanza metropolitana*. Washington: BID, 2019. p. 22-27.