

## A cidade e seu território através do ordenamento urbano em Santiago do Chile

Rodrigo Vidal\*

### Introdução

Analizamos aqui o diálogo entre a cidade e seu território a partir das propostas político-técnicas expressas em documentos de ordenamento do território urbano. A referência ao território concreto estará sempre presente, mas não é ela que fundamenta a nossa reflexão.

O principal objetivo deste ensaio é *compreender a diversidade de papéis e de funções atribuídas* implícita ou explicitamente *ao território em diferentes experiências de ordenamento urbano em Santiago do Chile* ao longo deste último século.

Embora este trabalho seja principalmente uma contribuição ao conhecimento das formas de produção territorial na América Latina, a eleição de Santiago não foi casual. As particularidades das concepções territoriais que estudaremos fazem de Santiago uma base de referência histórico-territorial extremamente rica e complexa para compreender melhor a idéia de produção territorial.

A pergunta central que organiza nossa investigação é: *de que maneira o ordenamento urbano de Santiago traduz, sobre o território, as aspirações da coletividade?*

A noção de coletividade traduz a idéia da existência de um projeto social (ou coletivo) que expressa, através de objetivos, as aspirações do conjunto da comunidade urbana (ou habitantes da cidade). Isto não quer dizer, porém, que, na prática, esse projeto social seja sempre o fruto da expressão das aspirações e necessidades do conjunto da coletividade. Em muitos casos, esses objetivos coletivos são a expressão da proposta

\* Arquiteto e urbanista do Institut Universitaire d'Etudes de Développement (IUED) – Genebra.

do governo no poder (mais ou menos autoritário ou democrático), ou a expressão dos ideais sociais concebidos pelos urbanistas, ou a expressão das aspirações das classes dominantes.

Não sendo nosso objetivo enveredar por uma análise ética referente à maneira pela qual esses objetivos coletivos foram construídos,<sup>1</sup> nosso interesse é mostrar a relação existente entre as concepções sucessivas do território e as idéias e/ou projetos sociais que as sustentam.

### *A idéia de território*

Todo processo de mudança social e todo esforço para controlar essa mudança sempre possui uma projeção no tempo e uma base territorial. *Assim, toda prática política se traduz numa produção territorial.*

O território é um espaço construído por um ator individual ou coletivo em função de certos objetivos e a partir de uma representação do espaço terrestre. Esta construção pode traduzir-se numa ação concreta sobre o espaço, numa abstração do espaço numa carta (representação geográfica), como pode tratar-se também de uma construção mental.

Sendo assim, podemos afirmar que o território é produzido por um sistema cultural, vale dizer, que é a projeção de uma cultura sobre o espaço terrestre. Enquanto projeção de uma cultura, o território constitui uma gravação concreta, abstrata ou mental dos signos culturais e da forma de organização de uma sociedade sobre o espaço terrestre. O território estabelece, então, um tipo de relação afetiva e cultural entre os indivíduos e a terra.

Segundo Dematteis, “a terra, enquanto fato natural, opõe-se ao território, fato social e político”.<sup>2</sup> *Considerada como fato social e político, a concepção do território depende do objetivo que se busca alcançar com sua representação.*

1 Embora esta análise político-ética não corresponda a nossos objetivos, ela não deixa de ser fundamental para, de um outro ponto de vista, compreender as incoerências normalmente observadas entre as aspirações da coletividade e o projeto social declarado. Estas incoerências ganham toda a sua importância no estudo da relação entre a idéia de território, tal como é concebida no ordenamento urbano, e a apropriação coletiva dessa idéia, vale dizer, entre a forma institucional e planejada de produção territorial e as formas coletivas, espontâneas ou elaboradas, expressas ou latentes de territorialização. Esse estudo político-ético deveria aparecer como prolongamento lógico do estudo que apresentamos aqui.

2 Citado por Raffestin, 1986, p. 177.

A representação coletiva do território não é a soma de representações individuais, nem tampouco a expressão de uma unanimidade, mas o resultado de uma seleção-exclusão de interesses dominantes ou majoritários a partir de uma diversidade de interesses. Existem, pois, tantas representações quantos são os atores: o espaço terrestre constitui um objeto de cobiça, o território é assunto de poder. *O ordenamento do território traduz os ideais das classes dominantes*. Esta representação está em conflito permanente com as representações das classes dominadas.

Em termos de ação, o território é uma transformação-apropriação do espaço terrestre. Uma construção e destruição que procede seguindo os processos de domesticação (transformação material do espaço) e de simulação (representação *a priori* desta transformação). *Assim, territorializar o espaço terrestre significa apropriar-se dele concreta ou abstratamente, transformá-lo em função de um sistema cultural e de objetivos bem precisos*.

É importante sublinhar que o território traduz um sistema de relações a partir do indivíduo e em função do espaço: conceber um território é posicionar-se em relação à imensidade do espaço. Representar o espaço significa também territorializar o meu em relação àquilo que é do outro. Esta idéia permite a Bonnemaison afirmar que o território é uma convivialidade, uma maneira de viver com os outros (1981, p. 261). Ele explica que o território é um lugar, um itinerário, “que adquire, para os povos e grupos étnicos, uma dimensão simbólica e cultural em que seus valores deitam raízes e sua identidade se conforta” (p. 249).

Desenhar a carta de uma entidade política significa territorializar o espaço: transformar o espaço terrestre em território, miniaturizar o espaço na escala do cérebro.

O território é sempre um reordenamento do espaço a partir de um trabalho realizado pelo homem em função de sua cultura.<sup>3</sup> O espaço terrestre é o desconhecido, o incommensurável, a ordem natural. O território é o conhecido, o mensurável, a ordem cultural.

### *O que é o ordenamento urbano?*

Sendo o ordenamento urbano um aspecto parcial do ordenamento territorial, daremos primeiramente precisão ao significado deste último.

3 O trabalho é considerado aqui, segundo a fórmula de Raffestin, como uma combinação de energia e informação (cf. Bailly et al., 1984, p. 48).

*O ordenamento territorial é a organização da base territorial sobre a qual se desenvolverão as diferentes atividades e se estruturará o habitat humano.* Podemos falar de uma política que busca projetar a estrutura social sobre um território, bem como impregnar a população com as características desse território.

O estabelecimento das condições necessárias para se passar da constatação de um futuro provável à construção de um futuro desejável e possível constitui uma das principais justificativas de toda política de ordenamento do território (OT).

É evidente que a prática planejadora tradicional, segundo a qual o futuro da cidade era decidido ao redor de uma mesa de negociações e se concretizava sobre a mesa de desenho, está em plena crise. Esta crise explica-se principalmente pela incapacidade do poder político de aplicar materialmente as decisões “desenhadas”.

O espaço de que dispomos e o objetivo deste artigo não nos permitem um aprofundamento deste tema.<sup>4</sup> Interessa-nos apenas destacar que o fracasso prático da planificação e do ordenamento do território não é um argumento suficiente para abandonar toda forma de organização voluntária do território. Pelo contrário, a complexidade atual do sistema urbano e as múltiplas demandas sociais mostram a necessidade urgente de se planificar a evolução da cidade com espírito realista e prático e com ambição idealista. Isso exige que as decisões sejam postas em prática e que haja um acompanhamento de sua realização.

A modalidade e os objetivos da construção desse futuro desejável e possível dependem de um projeto político, de uma imagem da sociedade do presente.

O ordenamento do território com vistas à construção do futuro pode tomar uma das duas formas principais seguintes: buscar-se-á assegurar ou a perenidade do modelo atual ou uma mudança com respeito à situação do momento.

“Construir o futuro em função do presente” é próprio de uma concepção conservadora da sociedade que busca prolongar os privilégios adquiridos e evitar entrar em situações de transição ou instabilidade. Este princípio parte da idéia de que o modelo social existente é válido e necessita apenas ser melhorado e consolidado.

“Modelar o presente em função do futuro” é próprio de uma visão progressista da sociedade que pretende eliminar os privilégios monopolistas do presente para avançar na direção de uma generalização social desses privilégios. Segundo este princípio, o

4 Este tema é objeto de um artigo em preparação sob o título “A planificação da cidade como processo político”.

modelo social existente está viciado e isso é razão suficiente para mudá-lo progressiva e rapidamente para outro, idealizado.

Entre estes dois princípios polares pode ser encontrado um sem-número de situações combinadas. *O importante é destacar que toda política de ordenamento do território obedece sempre a uma tendência localizada entre estas duas polaridades ideológicas.*

Se consideramos que toda prática política se traduz numa produção territorial, vale dizer, que toda mudança na estrutura do poder reflete-se numa reorganização do território, o ordenamento territorial pode ser concebido como *a organização do campo territorial operatório da ação do poder.*

A elaboração de uma estratégia de controle da mudança social (política de desenvolvimento) é inseparável da elaboração de uma estratégia de organização do território.

*A transformação deste território em função de objetivos políticos e coletivos é o que chamaremos de ordenamento territorial.* Este último constitui uma dialética entre um território que condiciona a estratégia de desenvolvimento e uma estratégia que transforma o território.

Segundo Fischer, o ordenamento do território é uma ação voluntária “que aponta para a modificação do conteúdo e da organização do território” (1979, p. 82).

Teoricamente, seu principal objetivo é proceder a uma atribuição de recursos em função de metas. Trata-se de encontrar, sobre o território, respostas possíveis ao fator distância (física, temporal e psicológica) e ao fator acessibilidade dos lugares com o fim de facilitar ou de impedir as interações políticas, econômicas e culturais entre grupos e indivíduos.

*Assim, o ordenamento do território é, a um só tempo, assunto técnico e assunto político.* Ele constitui uma técnica se o consideramos como a preparação da decisão política, durante a fase de elaboração de alternativas de organização da estratégia territorial, ou, ainda, como a realização dos projetos selecionados. Assunto técnico significa uma responsabilidade de economistas, de urbanistas, de “ordenadores”, de paisagistas, de engenheiros, de arquitetos, de geógrafos, de antropólogos, de psicólogos, etc.

É um assunto político se o consideramos como a expressão de uma aspiração coletiva. Os territórios possuem a marca das aspirações políticas que vêm frequentemente dissimuladas por argumentos técnicos. É por isso que as qualidades supostamente objetivas de projetos “cuidadosamente estudados”, “coerentes”, elaborados pelos técnicos não são as mais aptas a satisfazer as aspirações coletivas.

*O momento essencial, o da tomada de decisões com respeito a diferentes alternativas de ordenamento, é necessariamente político, vale dizer, é um assunto do Estado,*

da coletividade, dos representantes da sociedade etc. O interesse geral se expressa através de um processo político. *Não é a objetividade técnica, mas a objetividade do social que produz o território.*

Todas as sociedades humanas, de algum modo, modificaram o espaço terrestre em função de uma forma de organização: é o que chamamos de territorialização. Esta territorialização exige uma adaptação e apropriação permanente do território paralelas às mudanças na dinâmica de organização da sociedade. É o que chamamos de produção territorial, ou seja, um processo de transformação permanente pela apropriação do espaço terrestre.

*O OT pode ser considerado, então, como uma ação ou estratégia de organização do território tendo por base objetivos coletivos e critérios técnicos.* Por esta razão, ele supõe a existência de um projeto social que dê um sentido ao OT. Na ausência deste projeto e supondo-se a existência de objetivos puramente individuais, o OT não tem razão de ser. Ele constituiria, nesta hipótese, um agregado conflituoso de ordenamentos parciais.

Apenas na medida em que existem objetivos que dizem respeito ao conjunto da sociedade será possível elaborar uma política de organização do território.

Isso não significa que o OT pressuponha a existência de um regime democrático. Esse projeto social pode ser o fruto da expressão majoritária das aspirações da sociedade, como pode também emanar de um poder autoritário que se exerce em nome da sociedade. A condição *sine qua non* é a existência de um conjunto de objetivos explícitos enunciados em nome da coletividade. *O OT pode ser um instrumento de realização e de satisfação das aspirações de uma sociedade, como pode também ser utilizado como instrumento de dominação e de repressão da sociedade.*

A modalidade e os mecanismos do OT são objeto de disputa política na medida em que a complexidade dos processos sociais torna extremamente difícil a elaboração de uma projeção inequívoca e integradora das aspirações coletivas. Pode-se inferir daí que o OT é tributário da importância atribuída de comum acordo pelos indivíduos e pelos grupos dominantes às suas ações e às ações dos outros. *Por meio do ordenamento, o território torna-se a expressão das prioridades e das hierarquias definidas pelo poder.*

Os três principais instrumentos de que dispõe a autoridade para ordenar o território são:

- A partição das superfícies: tem por objeto distinguir e identificar entidades geográficas, culturais, étnicas e econômicas. Esta partição se expressa através da

disposição de uma malha territorial, vale dizer, de subdivisões (limites, fronteiras) entre entidades sobre a superfície.

- A implantação de nós com a finalidade de criar centros de irradiação e de atração para o exercício do poder. Esta implantação se expressa pelo reforço e/ou consagração de certos pontos sobre o território (cidades, portos, fortes, etc.) que possuem um potencial de centralidade.
- A constituição de redes com a finalidade de propiciar ou de impedir a comunicação entre pontos e nós territoriais. Esta constituição se expressa na concepção, reordenamento ou transformação de rotas, canais, rios, etc.

Trata-se, em princípio, de uma rede concreta. Hoje em dia, com o desenvolvimento das telecomunicações e da informatização, a essas redes concretas justapõem-se redes imateriais. Sua importância para o ordenamento territorial é enorme, mas elas ainda não estão nem suficientemente estudadas, nem suficientemente integradas à elaboração das políticas de ordenamento territorial.

Estes três instrumentos são dispostos tanto em função dos condicionantes do território e das características do espaço terrestre, como também em função das intenções e/ou objetivos políticos e estratégicos.

Uma das principais tarefas do ordenamento territorial é estudar a correspondência entre as malhas, os nós e as redes econômicas, políticas e culturais. Esse estudo trata de precisar a localização das populações, a localização das atividades e a interação entre estas duas localizações.

Estas rápidas considerações permitem-nos precisar os cinco significados principais que damos ao ordenamento urbano:

Primeiramente, a consideramos como uma estratégia de organização da base territorial urbana a partir da qual se exerce a dominação do poder sobre o conjunto do território.

Em segundo lugar, como uma disposição projetual das malhas (limites comunais e distritais), nós (lugares de centralidade, convergência, concentração, transição) e redes urbanas (eixos antrópicos e naturais, linhas de inter-relação) necessárias à realização do conjunto de atividades sociais da cidade, bem como à previsão dos meios necessários para sua passagem do projeto à realização.

Acrescentamos, também, que o ordenamento urbano é uma ação voluntária e intencional que aponta para a modificação do conteúdo e da organização do território

com base em objetivos coletivos, em modelos espaciais (morfológicos e tipológicos), em condicionantes físicos e sociais do território urbano e em critérios técnicos.

Em quarto lugar, o definimos como um instrumento legal que permite a realização de múltiplas atividades sociais e a ação do poder público e privado no interior de um quadro jurídico que estabelece proibições e permissões a fim de harmonizar a diversidade na unidade.

Finalmente, o ordenamento urbano pode ser concebido como a reprodução e regulação de diferenças e de identidades urbanas locais engendradas por processos principalmente antrópicos.

Tentaremos então mostrar a evolução das formas planificadas de territorialização urbana em Santiago do Chile, assim como a concepção de sociedade que essa territorialização veicula.

### *Território e territorialidade no ordenamento urbano de Santiago*

Compreendendo a idéia de território que se delineia nos planos de ordenamento urbano de Santiago, seremos capazes de reconhecer o projeto social (objetivos coletivos) que gera esse ordenamento. O ordenamento territorial só tem sentido na medida em que esse projeto social existe e se faz explícito.

Ao mesmo tempo, se considerarmos que a territorialização exige uma adaptação permanente do território às transformações da sociedade em termos de valores, exigindo, portanto, uma atualização das formas de apropriação do território (produção territorial), o estudo das etapas mais importantes do ordenamento urbano da cidade irá nos permitir revelar inflexões na evolução da sociedade que sintetizam o processo pelo qual se chega à situação contemporânea. Ou seja, *entender a lógica do ordenamento urbano contribui para a compreensão da dinâmica da mudança social.*

### *As transformações impulsionadas por Benjamín Vicuña Mackenna: a cidade, objeto sobre o território*

Vicuña Mackenna exerce as funções de intendente de Santiago no período que vai de abril de 1872 até abril de 1875. Durante os três anos em que esteve à frente da capital do país, realizou uma vasta obra urbana para melhorar a qualidade de vida dos habitantes da cidade. As idéias e projetos que executou são fruto de suas qualidades

visionárias e idealistas, de sua vontade criativa de organizar a cidade de maneira harmoniosa, de sua sensibilidade estética e de seu grande conhecimento das experiências europeias e latino-americanas em matéria de urbanismo.

Já em 1856, em Florença, havia enumerado os oito projetos principais que deveriam transformar a cidade. A partir desse momento, trabalhou constantemente para aprofundar suas reflexões e seu conhecimento da cidade. Isto demonstra que, quando assume a intendência de Santiago, Vicuña Mackenna é seguramente um dos cidadãos melhor preparados para dirigir as transformações urbanas necessárias.

Longe de ser uma crítica a sua importante gestão, a análise e reflexão *a posteriori* sobre a lógica de seu pensamento urbano e territorial pretende demonstrar a complexidade de suas concepções sobre a cidade.

*A primeira idéia que aparece claramente expressa em seus trabalhos é a do território como lugar de convergência de ideais exógenos:* como imagem-antecedente capaz de transformar o espaço terrestre e que não nasce diretamente nem do espaço que é objeto de transformação, nem da cultura do grupo social associado a esse espaço. Esta imagem é constituída por um conjunto de princípios e mecanismos exógenos de ordenamento do espaço urbano que se baseia na experiência e no conhecimento internacional do “ordenador” (ou urbanista).

A apropriação-transformação do espaço não é fruto da representação cultural coletiva desse espaço, mas sim o resultado de uma representação elaborada por alguns membros influentes da coletividade. Deste ponto de vista, o território aparece como uma desculturação e como desnaturalização (ou redução) da complexidade social. Ele não constitui a expressão da imagem social do espaço terrestre.

*Ao mesmo tempo, o território aparece como instância de valorização simbólica da cultura de um povo.* Como instrumento de exaltação das potencialidades de uma coletividade para transformar sua cidade. O território é o produto de um trabalho cultural sobre o espaço geográfico. O plano de Vicuña representa a fé na capacidade que um sistema social possuiria para transformar seu meio ambiente urbano. Aparece, no entanto, mais como expressão de um desejo do que como o testemunho de uma visão prospectiva.

*O normativo supera o analítico na medida em que o desejável se antepõe ao possível.*

O ordenamento proposto aparece como uma imagem fixa, como uma identidade urbana adquirida, como uma configuração territorial ideal. O território não aparece como

testemunho dinâmico de uma sociedade em permanente mudança, mas como projeção de uma coletividade passiva que deseja melhorar seu *habitat* urbano (Fig. 1).

As estatísticas confirmam que a evolução demográfica da cidade vinha se dando muito lentamente. Talvez por isso, a mudança seja muito mais qualitativa. As aspirações de embelezamento, de higienização e de equipamentos urbanos, reforçadas de algum modo pelas notícias que chegavam da Europa sobre o assunto, fizeram com que os responsáveis políticos se preocupassem com a melhoria da qualidade urbana de Santiago.

As transformações projetadas, assim como as realizações, insistem fundamentalmente na importância de se criarem praças, parques, passeios, jardins, avenidas, restaurar edifícios, alargar e abrir ruas, plantar árvores.

O território da cidade limita-se ao quadro estritamente construído e, mais do que transformado, o território é pontual ou linearmente construído por uma lógica de desenho urbano (realização de uma longa lista de projetos urbanos para embelezar a cidade). Não se constrói tomando-se por base a mutação no tempo, nem a expansão no espaço, mas pela criação de uma imagem identitária ideal, fixa e delimitada.

O espaço urbano, na mais pura tradição renascentista italiana e francesa “*haussmannienne*”,<sup>5</sup> é concebido como paisagem e perspectiva. Cabe destacar a importância conferida ao controle e criação de espaços públicos, vale dizer, espaços de encontro e convivialidade coletiva geradores da forma urbana. *O território da cidade é concebido, assim, como uma macrorrealidade coletiva cujos elementos referenciais de localização e de identificação para os indivíduos estão dados pelos espaços públicos.*

O território é também, na proposta de Mackenna, transferência de imagens, paisagens e perfis urbanos de outras latitudes (produto de suas viagens pela Europa, Estados Unidos e América Latina, viagens que viveu como um sonho e que ficaram gravadas em sua vontade) para um território potencialmente acolhedor dessas memórias. *O território aparece, assim, como receptáculo ou base geográfica de combinação de imagens externas com realidades internas, de realizações forasteiras com potencialidades nativas.* Ponto de encontro de criações estrangeiras com adaptações nacionais.

5 Ao assumir oficialmente seu cargo de intendente de Santiago em 20 de abril de 1872, finalizou seu discurso diante da vereação da cidade com a exclamação: “transformaremos Santiago na Paris da América!”. (Citado por Hernán Rodríguez em AA.VV., 1995, p. 28.)

[N. do T.: O termo “*haussmannienne*” refere-se a Eugène-Georges Haussmann (1809-1891), administrador francês célebre pelos trabalhos de embelezamento que executou em Paris.]

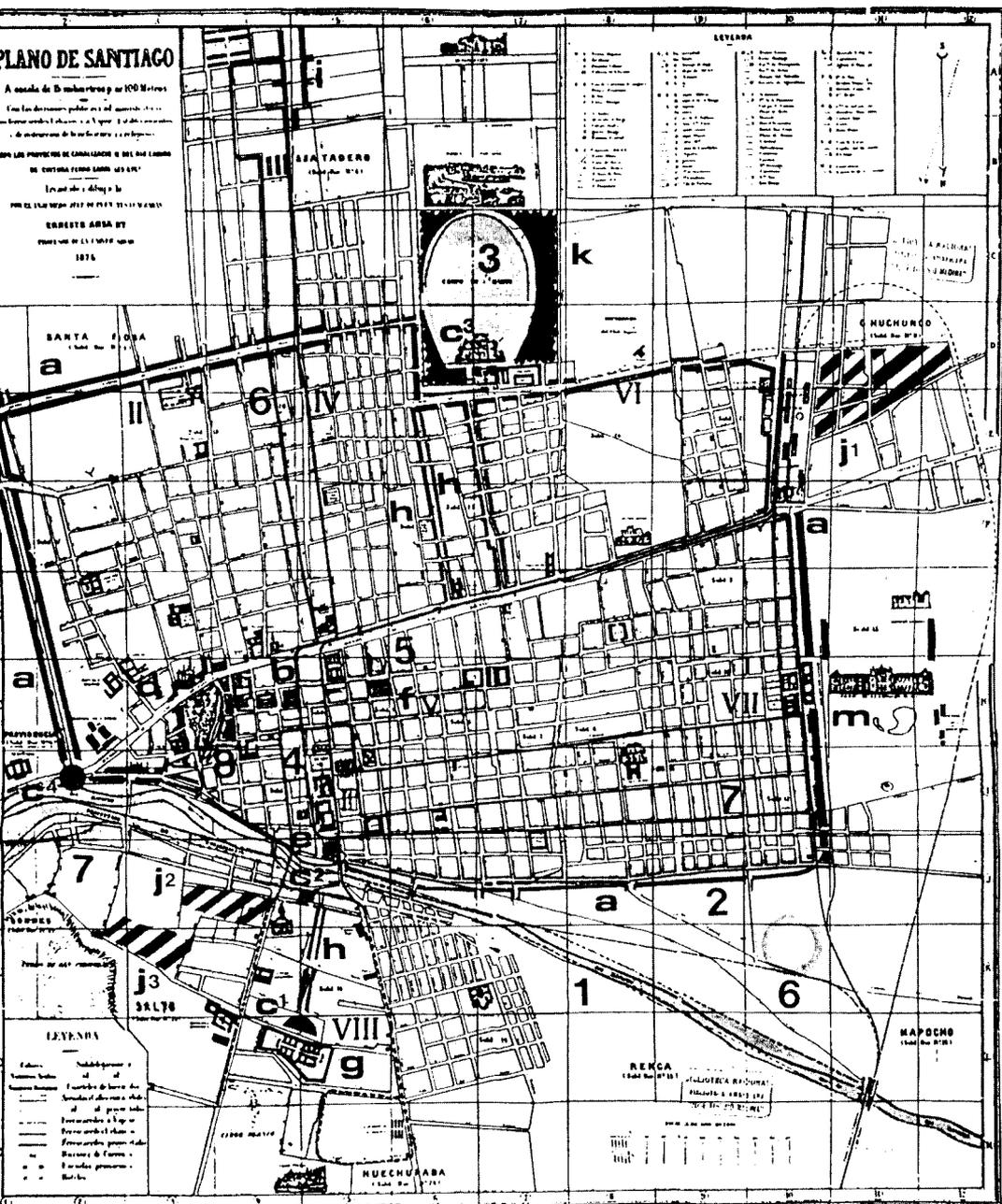


Fig. 1. Plano de transformação de Santiago do intendente Vicuña Mackenna

Fonte: Hernán Rodríguez, AA.VV., 1995, p. 27.

*O território como convergência entre o individual sonhado, o dado, o territorial realizado, o coletivo dominante desejado e o real concretizado.*

Ele é também a fé na grandeza e na primazia de Santiago sobre o restante do país, pouco tempo depois de Santiago haver derrotado Concepción, em 1851, na batalha de Loncomilla e, em 1859, Copiapó, La Serena e outras cidades, confirmando assim sua condição de capital política do Chile.

O território é uno e total. Apesar de lamentar o pequeno tamanho de Santiago,<sup>6</sup> seus planos para transformá-la não se atêm à expansão física da cidade, mas sim à sua regeneração qualitativa. É exatamente esta regeneração que, segundo Mackenna, permitirá o crescimento físico. É interessante constatar como a quantidade é função da qualidade.

Regenerar é reconstruir a partir daquilo que está em ruínas. Gerar de novo. Outorgar as propriedades iniciais melhores a algo que se deteriorou. Engendrar algo novo a partir daquilo que existe.

Talvez seja este o legado territorial mais valioso de Mackenna. *Um território que se produz a partir de si mesmo tendo por base uma informação estrangeira, internacional e uma energia local, nativa. Um ordenamento territorial que não é ruptura com o passado, na medida em que não há nenhuma intenção de tábula rasa, mas que é renascimento, refundação, na medida em que a informação que o transforma deve constituir o motor de um novo campo de historicidade urbana em Santiago.*

Esta reterritorialização de Santiago não transforma radicalmente o espaço urbano, mas cria as condições estimuladoras de uma territorialização coletiva da cidade.

É o urbanista quem impulsiona e canaliza as transformações; a coletividade é estimulada a apropriar-se desse processo de transformação. O território é representação que transforma e desenvolve.

Trata-se em definitivo da *construção de uma nova territorialidade, na medida em que se pretende consolidar as condições favoráveis às relações entre indivíduos e grupos para que a cidade constitua uma propriedade e uma imagem coletivas*. Esta relação estreita entre cidadãos, condição primeira da territorialidade coletiva, deveria manifestar-se em seguida por um enraizamento no lugar.

6 "Não serás nunca grande, caso não te regeneres; ver-te-ás sempre anã ao pé dos Andes, como um amontoado de escombros caído de seus cumes..." (AA.VV., 1995, p. 26).

## *Karl Brunner e a cidade que se estende sobre seu território*

O urbanista vienense trabalhou no Chile entre setembro de 1929 e fevereiro de 1932 a convite do governo do general Carlos Ibañez e, durante o segundo semestre de 1934, a convite da municipalidade de Santiago.

Durante sua primeira estada, trabalhou na seção de urbanismo da Direção Geral de Obras Públicas de Santiago e desempenhou funções acadêmicas na Universidade do Chile. Durante sua segunda estada, trabalhou no Departamento Técnico de Obras Municipais, onde teve como principal responsabilidade a elaboração de um anteprojeto regulador da Comuna de Santiago.

Um dos aspectos mais importantes no que diz respeito à sua visão do desenvolvimento da cidade é seu esforço por racionalizar, no tempo e no espaço, o processo de evolução urbana de Santiago. *Sua busca de uma unidade estética coletiva na produção material da cidade traduz sua convicção na necessidade de sujeitar a construção das partes a uma concepção unitária do conjunto.* Ao mesmo tempo, sua intenção de setorializar a trama urbana em função de uma lógica de zonas concêntricas em torno do centro histórico expressa a percepção do território como um todo unificado.

Do ponto de vista da gestão da cidade, é interessante destacar dois aspectos principais. Por um lado, sua visão multidisciplinar. Para Brunner, a cidade não podia ser concebida sem o concurso de arquitetos, urbanistas, demógrafos, economistas, engenheiros e paisagistas, com os quais trabalhou em estreita colaboração.

Por outro lado, Brunner concebe e imagina a cidade num diálogo permanente entre as quatro principais escalas cartográficas de composição urbana. A arquitetura urbana, através de perspectivas e fachadas de edifícios. Os estudos seccionais, como no caso dos terrenos de estação, praças, ruas, bairro cívico, bairros residenciais etc. (Fig. 2). Os estudos globais, como, por exemplo, o plano diretor do centro de Santiago (Fig. 3). Finalmente, as concepções integradas nas análises urbanas, de transporte, demográficas e econômicas de Santiago em relação a seu contorno imediato. Esta escala de análise permite-lhe elaborar algumas hipóteses sobre a evolução provável da cidade.

*Esta concepção urbana em várias escalas traduz claramente a idéia da produção do território como totalidade estrutural: o todo é tributário das partes e estas são produzidas em função de uma concepção de totalidade. O território não existe sem este diálogo permanente entre arquitetura urbana e contorno geográfico.*

As partes existem a serviço do todo, o individual deve ser entendido em função do coletivo, num movimento de consolidação da unidade cidadina em torno de seu

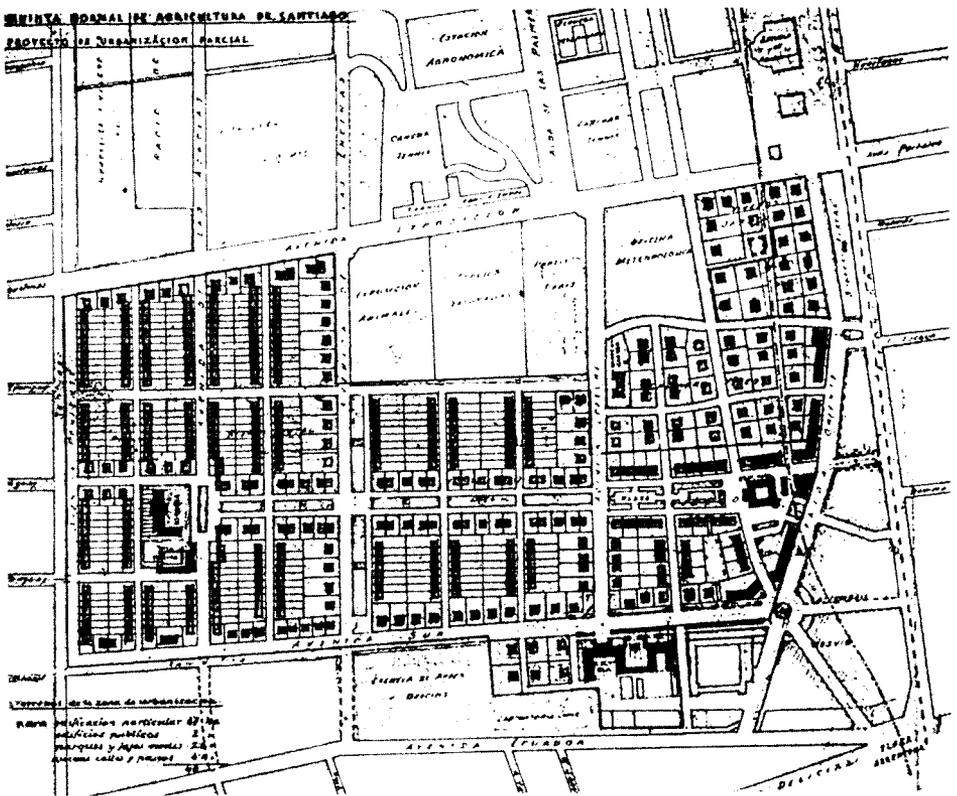


Fig. 2. Plano de transformação de Santiago do intendente Vicuña Mackenna

Fonte: Hernán Rodríguez, AA.VV., 1995, p. 27.



Fig. 3. Estudo sobre o Plano Regulador da parte central

Fonte: Cáceres Quiero, AA.VV., 1995, p. 33

centro gerador de identidade e de um projeto político de engrandecimento, embelezamento e fortalecimento da capital.

À época de Brunner, a sociedade santiaguense abandona rapidamente seu caráter provinciano para construir uma identidade metropolitana. Uma espécie de desterritorialização-reterritorialização direcionada para uma diversificação de condutas e representações no interior da coletividade santiaguense.

Como corolário dessa diversificação e apesar da forte atratividade identitária do centro histórico, Brunner reconhece a necessidade de impulsionar o desenvolvimento de centros secundários no interior do território comunal. A cidade devia tornar-se policêntrica. O território é concebido, então, como suporte cultural e geográfico de uma identidade múltipla.

*É seguramente este policentrismo e esta identidade múltipla, associados à realidade do crescimento e da diversificação da sociedade, que levaram Brunner a propor aquilo que consideramos como sendo sua idéia mais original. Em seu estudo sobre a futura “dilatação” (expansão física) da cidade de Santiago, Brunner contempla a criação de reservas de espaços para o futuro crescimento da habitação e das zonas industriais (Fig. 4).*

*O território é concebido como realidade dinâmica, em constante modificação no tempo e no espaço e deve, portanto, adaptar-se às projeções de crescimento e transformação.*

Esta prática de visualizar as tendências de crescimento demográfico e de comportamento social constituem uma originalidade com respeito ao plano de Vicuña Mackenna e uma resposta à efervescência política, demográfica e urbana da época. Santiago deve planificar-se tanto em função de sua extensão sobre o território, como também em termos de adensamento.

Contradição apenas aparente, este diálogo entre expansão da cidade e adensamento de seu centro explica-se pelo fato de Brunner estar convencido de que o crescimento demográfico de Santiago tenderia a ser moderado, não chegando a um milhão de habitantes em 1960.<sup>7</sup> No entanto, é importante destacar que este diálogo entre gestão da extensão territorial (o território urbano em relação ao território circundante) e adensamento da cidade é uma condição fundamental para o gerenciamento integral da cidade.

7 Na verdade, em 1960, Santiago chegou aos 2 milhões de habitantes.

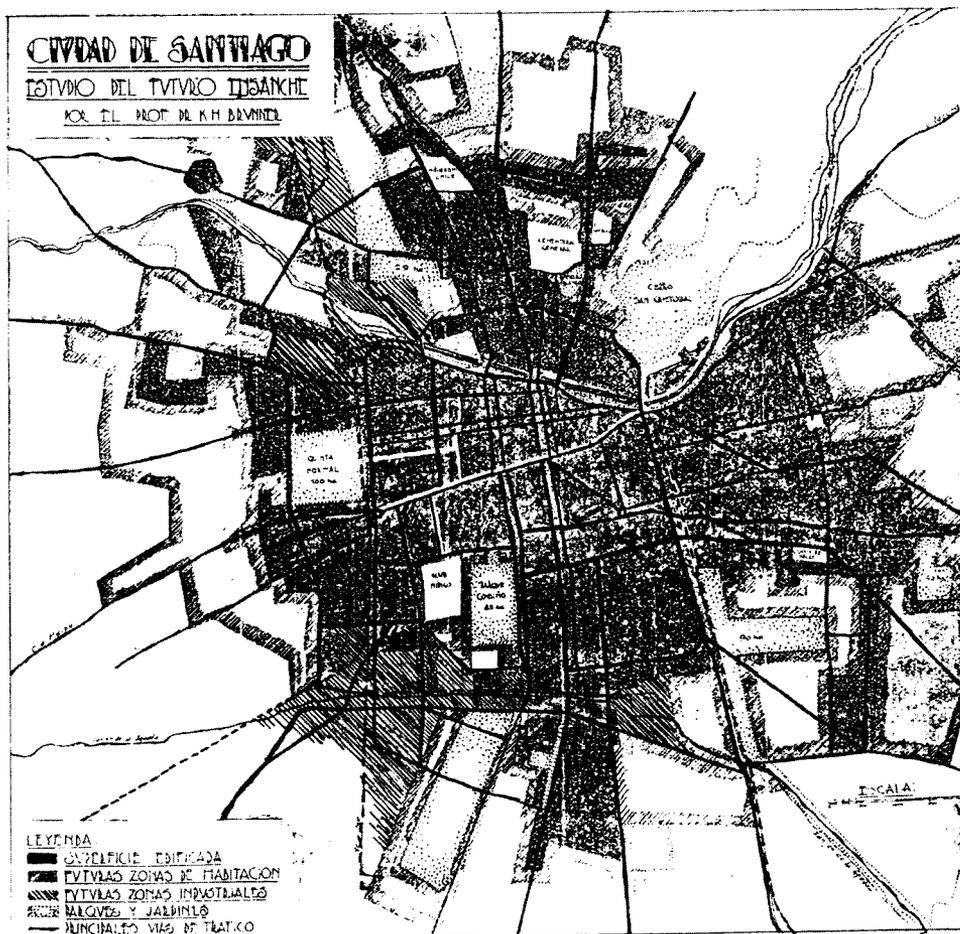


Fig. 4. Estudo da dilatação futura de Santiago

Fonte: Cáceres Quiero, AA.VV., p. 34.

A ignorância recorrente desta dupla exigência talvez explique os erros cometidos em matéria de planejamento urbano.

*O território concebido como produto cultural de uma dinâmica social interna e constantemente remodelado pelas condições geográficas do meio é uma idéia que, apesar de não estar explícita nem necessariamente implícita no trabalho de Brunner, pode ser considerada como um princípio maior da gestão urbana desta época.*

### *O Plano Regulador de 1960 e a relação cidade central - periferia territorial*

Durante o período 1952-1960, Santiago registrou a taxa de crescimento demográfico mais alta de sua história. A taxa superou os 5,1% anuais. A população passou de 1.434.322 habitantes em 1952 para 2.141.432 em 1960.<sup>8</sup> Este aumento de 50% da população em apenas oito anos, por sua velocidade e por sua estrutura<sup>9</sup>, teve uma influência notável sobre a transformação rápida da cidade. Santiago adquire rapidamente o caráter de metrópole urbana, principal centro de atração da população e de concentração das atividades, ao mesmo tempo em que se transforma num lugar de concentração de múltiplas disfunções.

A complexidade do tecido social, a velocidade do crescimento demográfico, a expansão física desarticulada, a forte demanda de serviços, equipamentos e infra-estruturas públicas, a demanda habitacional, o rápido aumento de assentamentos periféricos precários que geram os tão lamentavelmente famosos “cinturões de pobreza”, a concentração de mais de 60% da indústria nacional, com todos os problemas ambientais, de infra-estrutura e de atratividade da mão-de-obra que isso implica, tudo isso associado à incapacidade política e legal do poder público para coordenar e articular uma política intercomunal de ordenamento e de planejamento urbano, constituem alguns dos principais problemas da metrópole.

É nesse contexto que emerge, em 1960, o Plano Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS), elaborado pelo Ministério de Obras Públicas e aprovado pelo Decreto Supremo 2.387 de 10 de novembro de 1960.

8 Segundo dados do Instituto Nacional de Estatísticas (INE).

9 A taxa de imigração de Santiago foi de mais de 50% do crescimento demográfico total entre 1940 e 1950. Entre 1952 e 1960, essa taxa chegou a 40%.

Tanto a maneira de pensar, quanto as propostas concretas e algumas realizações de ordenamento urbano e regional mostram uma atitude em relação ao território diferente daquela de Brunner. Esta mudança de atitude se expressa claramente nas três concepções de território que emergem das propostas do plano.

Em primeiro lugar, *a idéia de território como uma complexidade em diferentes escalas*. É reconhecida a necessidade de se abordar as relações entre a cidade e seu contorno, considerando-se este último como o conjunto de três tipos de periferias: (1) os “cinturões de pobreza” fronteiriços à área urbana, (2) as cidades e centros urbanos “satélites” que mantêm relações cotidianas com a área urbana através dos movimentos pendulares de seus habitantes e (3) o contorno natural.

Esta complexidade está dada por uma mudança de escala na concepção da cidade. Passagem da comuna à intercomuna; passagem da cidade dentro de seu contorno imediato à cidade dentro de sua região; passagem da cidade capital à metrópole.

Mudar de escala é mudar a visão, a maneira de ver. Mudar de visão é mudar de mundo: o espaço-mundo de uma cidade não é igual se o observamos a partir da comuna, da intercomuna ou da região. Exatamente a nova concepção de território traduz uma nova concepção de Santiago em seu espaço-mundo. *Quando se muda de escala, muda-se sociologicamente a imagem do mundo no qual se vive e, portanto, a imagem que cada um tem de si mesmo.*

Morar na provinciana cidade de Santiago da época de Vicuña Mackenna significa viver num lugar cujas referências territoriais estão imersas no contorno das cercanias do próprio lugar. Viver na metrópole nos anos 1960 implica viver numa cidade cuja identidade territorial transcende amplamente o espaço geográfico que ocupa. Ser cidadão não é o mesmo que ser metropolitano.

O planejamento urbano estrutura-se em torno de uma lógica metropolitana, microrregional e regional de território. Anos mais tarde, o plano CORMU de 1975 ampliará ainda mais a escala, sublinhando a importância da inserção nacional e continental da cidade. Esta mudança de escala resume-se na vontade de uma desterritorialização urbana e de uma reterritorialização regional. Um território urbano que vá mais além de seus terrenos circundantes. Uma cidade que começa a invadir seu território-região (Fig. 5).

Em segundo lugar, o território é concebido como *tensão entre diferenças* e como *justaposição de territórios que criam interstícios zonais*.

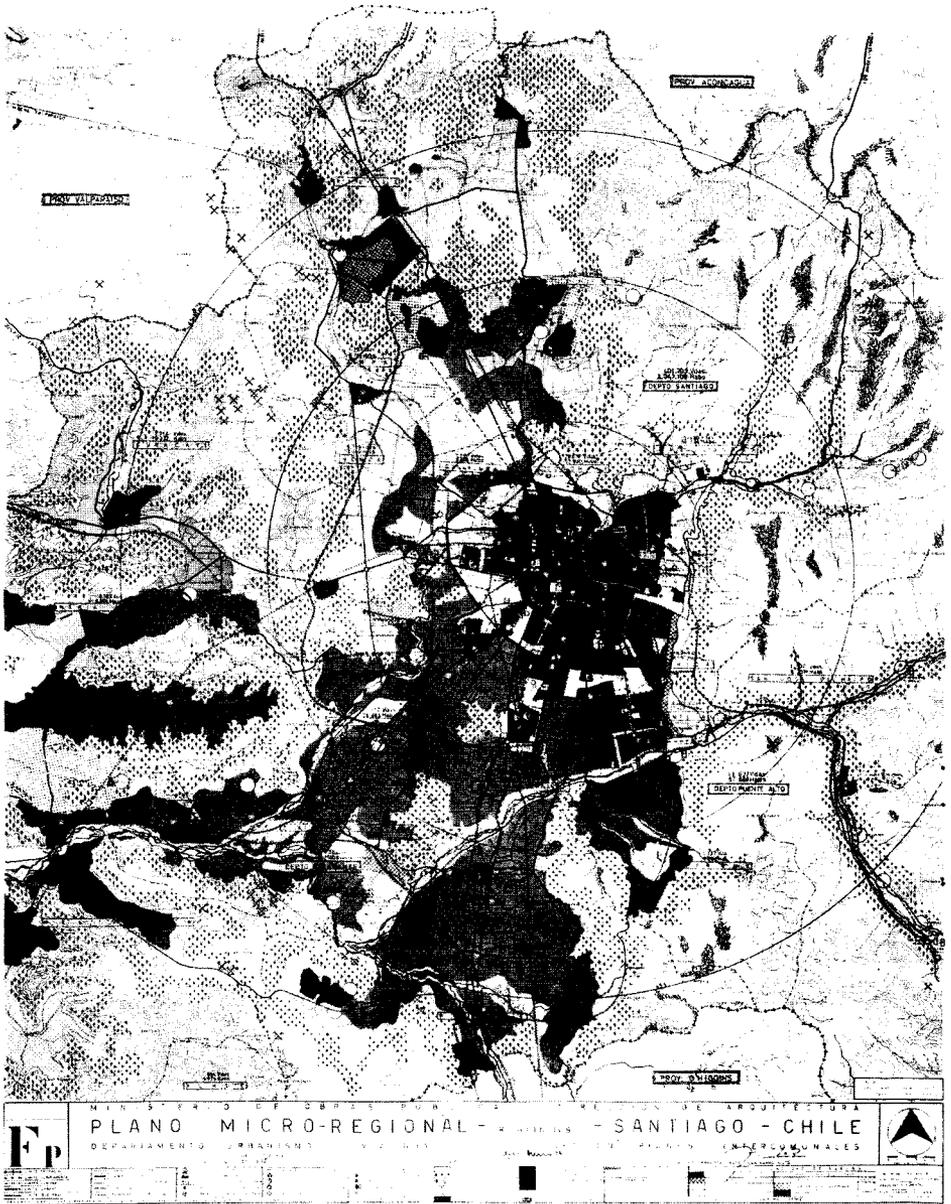


Fig. 5. Plano microrregional de Santiago - Ministério de Obras Públicas

Fonte: Ministério de Obras Públicas, citado por Macarena Ponce, AA.VV., 1995, p. 41.

Até esse momento, não existia um limite claro entre o território urbano e as zonas suburbanas. Esta ambigüidade de limites traduz uma débil distinção entre interior e exterior, entre nós e os outros. Significa também que as identidades territoriais não estão claramente afirmadas.

O PRIS cria dois limites principais: (1) um limite urbano intercomunal (UI) que inclui basicamente a área urbana contínua ou “monolítica” da cidade e (2) um limite suburbano intercomunal (SUI) que engloba as cidades, comunas e centros satélites da conurbação, além das áreas agrícolas, florestais e as de uso especial.

O limite urbano intercomunal distingue o metropolitano do conurbado, enquanto o limite suburbano intercomunal distingue o conurbado do rural. Esses limites, mais do que orientar o desenvolvimento da cidade com base numa vontade e num projeto explícitos, consagram uma situação tendencial existente.

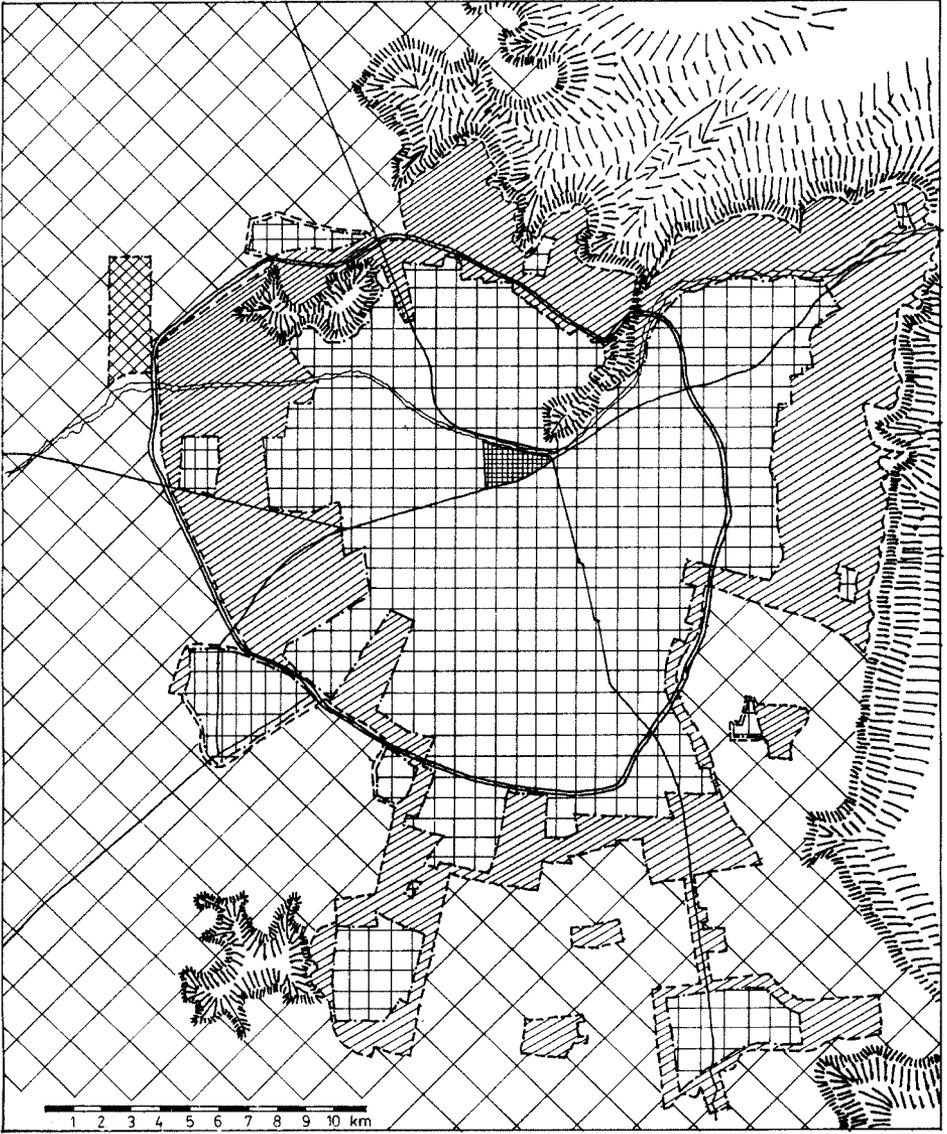
Na realidade, em lugar de limites territoriais lineares, o UI e o SUI constituem em conjunto uma “*frange pionnière*” (franja pioneira ou conurbada) de mais ou menos 170 km<sup>2</sup> (Fig. 6).<sup>10</sup>

Um limite é sempre o produto de uma relação: dividir, demarcar, delimitar é sempre diferenciar. A relação-diferenciação produzida pelos novos limites é ambígua. A verdadeira relação que se estabelece é aquela entre o metropolitano e o rural através da franja conurbana (limite zonal).

Isso é facilmente demonstrado pela observação da maneira pela qual a cidade invade a franja conurbana. Apesar dos limites impostos, a cidade se expande e a franja continua deslocando-se e transformando-se. O propósito de delimitar o marco territorial do projeto urbano é uma vontade recorrente. Este marco, porém, é movediço, instável, dificilmente controlável.

10 Segundo Claude Raffestin, “para a geografia humana, a “*marche*”, cuja conotação política é antiga\*, ou a “*frange pionnière*” (franja pioneira), que conota um dinamismo ainda não esgotado, se definem sobretudo por forças centrífugas, enquanto a fronteira manifesta forças centrípetas. No primeiro caso, existe orientação de uma força em direção à periferia, enquanto no outro há uma orientação em direção ao centro. A “*marche*” ou “*frange pionnière*” caracteriza relações sócio-políticas rudimentares, talvez, ou, em todo caso, inacabadas, na medida em que continuam a integrar territórios em sucessivas oscilações ou flutuações (...) A zona fronteiriça (“*marche*” ou “*frange pionnière*”) revela uma sociedade em movimento, mais ou menos marginal, agressiva com respeito ao lugar de seres e objetos, frequentemente conquistadora, defensiva às vezes.” (1986, p. 6).

\* N. do T.: “*Marche*”, escrita com inicial maiúscula, era a designação dada às províncias militares nas fronteiras de um império, donde as conotações “expansionistas” que a palavra, em seus novos usos, conserva e às quais Raffestin faz referência aqui.



**Santiago de Chile: Franja pionera de Santiago de Chile en 1960**

Source:

|  |                   |  |                         |  |                     |
|--|-------------------|--|-------------------------|--|---------------------|
|  | CENTRE HISTORIQUE |  | COLINES, MONTAGNES      |  | LIMITE URBAINE      |
|  | ZONE URBAINE      |  | PERIPHERIQUE "VESPUCCI" |  | LIMITE "SUB-URBANA" |
|  | ZONE RURALE       |  | AXE IMPORTANT           |  |                     |
|  | ZONE "SUB-URBANA" |  | FLEUVE "MAPOCHO"        |  |                     |
|  | AEROPORTO         |  |                         |  |                     |

N

Date: Ago/1960

Auteur: Rodrigo Vidal

Fig. 6. Franja pionera de Santiago do Chile em 1960

Fonte: Rodrigo Vidal

O limite da área urbana atual praticamente coincide com o limite da área conurbada de 1960 (SUI) e, em alguns setores, a primeira ultrapassou a segunda.

A ineficácia dos limites urbanos é um problema difícil de resolver. Isto se deve a diferentes fatores: o preço dos terrenos suburbanos é mais baixo que o dos terrenos urbanos; o crescimento demográfico e os problemas gerados pela contaminação ambiental fazem com que a cidade exerça uma pressão permanente sobre seus limites; a fraca densidade normativa e a falta de controle sobre as zonas suburbanas facilitam a ocupação irregular de terrenos, o que obriga a dar a elas uma nova destinação enquanto zonas urbanizáveis; as exigências por parte dos grupos acomodados para que se urbanizem os terrenos em zonas suburbanas; a invisibilidade material dos limites, etc.

Numa outra ordem de considerações, à lógica da trama fundacional que, por intermédio de todas as suas ruas e avenidas, pode estender-se ao infinito, como pensava Cerdá em seu projeto de ampliação de Barcelona, opõe-se a lógica raio-concêntrica. Seus eixos viários têm por objetivo conduzir *para* a cidade, enquanto seus anéis de circunvalação constituem uma espécie de barreira física de crescimento e de diferenciação.<sup>11</sup>

Esta franja pioneira constitui uma zona de tensão entre a necessidade de controlar a extensão e a dinâmica centrífuga da zona conurbada.

A terceira idéia que surge é aquela do *território como totalidade vivida*. Esta se expressa por meio de uma visão de sistema organizada e dinâmica dos diferentes componentes da região urbana. Ela se manifesta também através de uma concepção global e integradora da planificação. Esta integração se apresenta em três áreas diferentes: uma área disciplinar, na qual estão incluídos os aspectos econômicos e sociais do território; uma área geográfica, que pretende incluir os diferentes territórios que contribuem à conformação da cidade; uma área política, referente à organização de estratégias que respondam integralmente às crises do momento.

Finalmente, *o território aparece também como um mosaico de zonas de atividades diferentes*. Isto conduz a uma concepção policentrada do território por meio da proposta de criação de centros secundários de autonomia máxima como contrapeso ao principal centro metropolitano e regional.

11 Na linguagem comum, fala-se em viver dentro ou fora da circunvalação ou do “periférico” (este último é o nome utilizado pelos parisienses).

## *O ordenamento urbano autoritário-liberal: a cidade-território*

Através do Decreto Supremo 420-1979 do Ministério da Habitação e Urbanismo (MINVU), modificou-se o Plano Regulador Intercomunal de Santiago vigente desde 1960. Paralelamente a sua aplicação, foi elaborada e posta em prática uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, em 1983, elaborou-se um Plano Regional de Desenvolvimento Urbano da Região Metropolitana (Fig. 7). Este último é parte de um conjunto de Planos Regionais de Desenvolvimento Urbano que deveriam cobrir a totalidade do território do país.

Durante o governo militar, o ordenamento urbano e territorial correspondia a uma dupla lógica de salvaguarda da soberania nacional, por um lado, e, por outro, a de uma dinâmica de desregulamentação econômica e política para promover, segundo esta ideologia, a liberdade de empresa e de iniciativa de grupos e indivíduos.

Com relação ao tema de que nos ocupamos aqui,<sup>12</sup> esta desregulamentação econômica e política se traduz, entre outras coisas, numa diminuição e/ou eliminação da presença e da ação do Estado na organização do território e por uma hegemonia do mercado na eleição dos solos urbanizáveis.<sup>13</sup> Desse modo, na lógica mercantil do governo “autoritário-liberal”, o solo é um bem não-escasso.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano estipula a eliminação do “limite urbano”: o desenvolvimento dos assentamentos deve obedecer, segundo esta política, às variações do mercado do solo, ou seja, ao jogo da oferta e da procura. A base teórica desta eliminação encontra-se no postulado do economista norte-americano Arnold Harberger segundo o qual a criação de um perímetro que separe a zona urbana da zona não-urbana (limite) produz uma distorção no preço do solo: os solos localizados no interior deste perímetro aumentam artificialmente de valor em função das vantagens outorgadas por seu caráter urbano. Os que se encontram imediatamente no exterior

12 Fizemos uma análise mais detalhada das transformações políticas, econômicas e institucionais provocadas pela ideologia neoliberal do governo militar “Les antécédents de la soumission: l’expérience chilienne, in Vidal, Rodrigo e Caucotto, Jorge, 1994, ”(...), pp. 57-78.

13 Como explica Claudio Massone, “abandona-se a planificação normativa do desenvolvimento urbano, baseada na consecução de uma ‘imagem-objetivo’ fortemente centrada no desenho, substituindo-a por uma planificação adaptativa que, a partir de um esquema básico, pretende adequar-se à dinâmica dos componentes (ou composições) sócio-econômicos do sistema urbano. Este novo enfoque planificatório, para materializar o esquema em questão, estabelece novos modelos de análise que, no plano conceitual, originam-se na dicotomia ‘urbanizável/não-urbanizável’ e na idéia de ‘expansão urbana’” (AA.VV., 1995: 56).

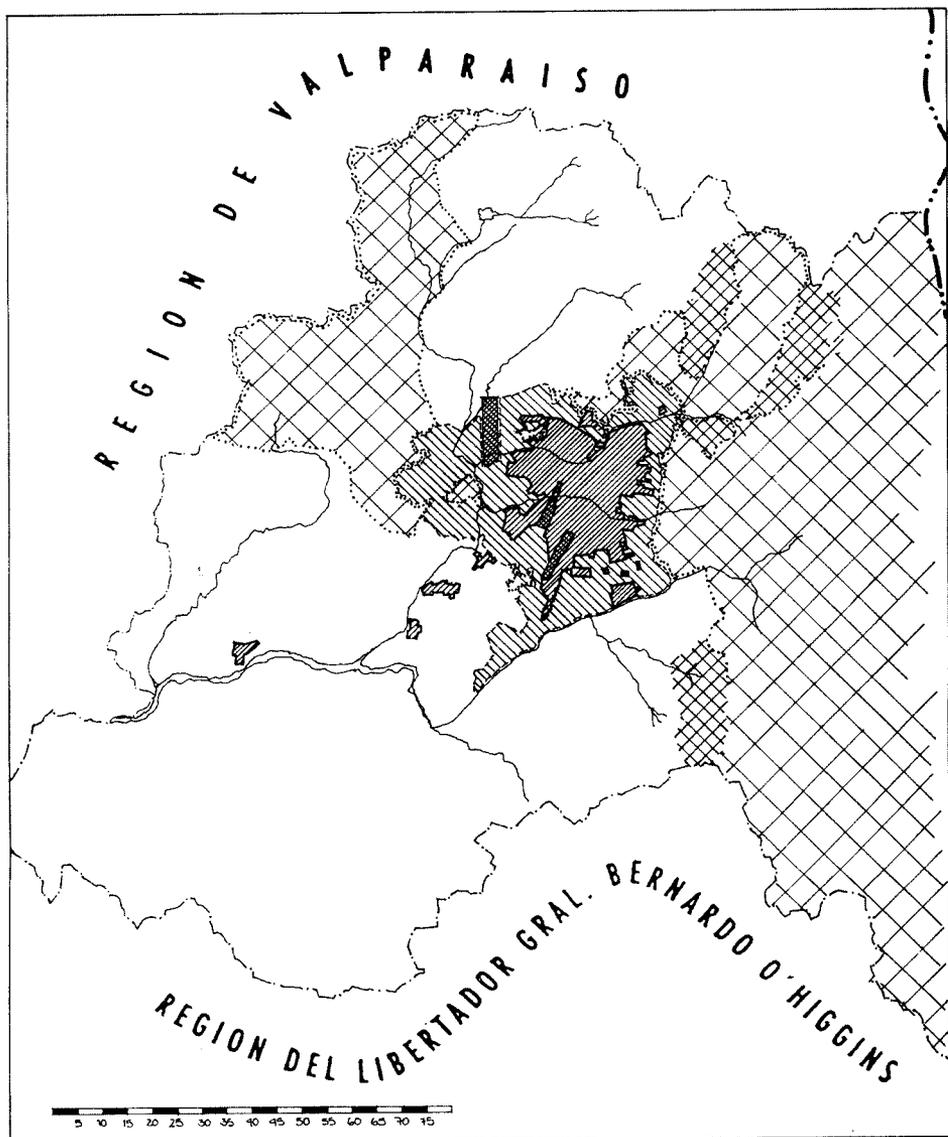


Fig. 7. Esquema do Plano Regional de Desenvolvimento Urbano da Região Metropolitana

Fonte: Rodrigo Vidal

desse perímetro, pelo contrário, se desvalorizam. Segundo o economista, a normatização causaria um desequilíbrio econômico nos valores do solo. Para ele, a pura e simples eliminação do limite urbano permitiria a revalorização dos solos rurais e a desvalorização dos solos urbanos.

A partir destes postulados, o território aparece como um resultado aleatório do somatório de interesses individuais e não como uma construção coletiva. Considerando que esses interesses se expressam em termos de solvência econômica e de poder de compra, eles representam apenas os interesses individuais de uma porção da coletividade. *O território é, então, expressão de um agregado aleatório e parcial de interesses mercantis individuais dos grupos dominantes da sociedade.*

Isso implica duas coisas: por um lado, é impossível organizar o território em função de objetivos coletivos, já que o mercado é o único meio de fixar o que compete a cada um no que diz respeito ao recurso solo, recurso fundamental para a produção territorial. O político, compreendido como construção de um projeto coletivo, sai de cena para dar lugar à dimensão econômica e mercantil. *O território é objeto da competição mercantil e não de um projeto coletivo.*

Por outro lado, a inexistência de uma “imagem-objetivo” torna impossível a construção de uma visão coletiva prevendo o desenvolvimento da cidade. Embora seja certo que, historicamente, as “imagens-objetivo” tenham se caracterizado por seu fracasso prático em função da impossibilidade de se dispor das condições e dos recursos necessários à sua aplicabilidade, não é menos certo que, na presença de uma coerência entre objetivos e recursos reais disponíveis para sua consecução, as “imagens-objetivo” constituem uma “hipótese” que permite canalizar as ações políticas e técnicas voltadas ao controle do desenvolvimento urbano.

O problema central definitivamente não é a inexistência de uma “imagem-objetivo”, mas sim o fato de não se tê-la substituído por outro mecanismo prospectivo que permitisse a construção de uma visão coletiva da produção do território. Visão que confere unidade e identidade à comunidade urbana e que orienta a ação concreta.

A eliminação dos limites territoriais supõe, teoricamente, a desapareição das diferenças e identidades que geraram essa delimitação. Significa que as coletividades que moram em ambos os lados de um limite tornam-se identificáveis e homogeneizáveis. Ao mesmo tempo, esta eliminação gera a fusão de dois ou mais territórios em um só, definido por novos limites.

No caso concreto de Santiago, esta eliminação dos limites urbanos provoca uma abertura do território da cidade. Ele torna-se ilimitado com relação ao quadro construído

e gera uma expansão física descontrolada deste último. Na realidade, não existe uma desapareição preliminar das diferenças entre grupos que justifique a eliminação dos limites. A cultura urbana simplesmente colonizará a cultura não-urbana. Autoriza-se a cidade a invadir a não-cidade. A cidade cria uma violência identitária, ainda que as diferenças se obscureçam por uma assimilação-sujeição das identidades locais conurbadas que se encontravam anteriormente em situação suburbana.

As identidades locais desaparecem como resultado da homogeneização e globalização conquistadora da cidade.

O único limite à expansão urbana é o constituído pelos obstáculos naturais: as montanhas, as áreas de reserva ecológica e as zonas de risco para os assentamentos humanos. Todo o restante é potencial de urbanização. Observa-se aqui uma certa “naturalização” das fronteiras da cidade, ou seja, apenas as condições naturais podem obstaculizar as transformações antrópicas.

Como explica Claude Raffestin, “a naturalização da fronteira tem sido um instrumento de anexação e opressão (...) São os homens que criam os limites e as fronteiras através de suas práticas e de seu conhecimento do espaço. A “natureza” cria apenas acidentes aos quais, eventualmente, o *status* de fronteira pode ser conferido” (1986: 8). Naturalizando os limites, a anexação-submissão das entidades que se localizam entre a fronteira natural e a cidade é uma questão de tempo. De uma certa maneira, atua-se com desprezo em relação a essas entidades territoriais.

Dessa maneira, podemos concluir que *a principal contribuição da estratégia de ordenamento urbano do governo militar foi haver consolidado e institucionalizado o caráter de cidade-território de Santiago*. A cidade adquire uma dinâmica que leva à “ocupação” da totalidade dos terrenos urbanizáveis que a circundam.

A cidade-território é a cidade que inverte o conjunto do território, é aquela que se superpõe a seu território. Este termo contemporâneo, que descreve as formas de transformação do *habitat*, relaciona-se à noção de cidade-difusa, que é aquela que se estende sobre o território através de formas inusitadas. É a idéia da mancha de azeite que se expande inexoravelmente e em modalidades insuspeitadas sobre o território.

A cidade, como área urbana contínua, se constrói, emerge *no interior* de um território delimitado por fronteiras e limites político-administrativos e no interior de uma paisagem geográfica composta por elementos de referência visuais, sensíveis, psíquicos, emocionais e históricos. Quando a cidade *preenche* o território, ou alcança os limites de seu território circundante, ou, ainda, quando algumas de suas partes ultrapassam esses limites, ela passa a ser o território.

Essa invasão não é apenas física e funcional (relações econômicas, por exemplo). Ela pode ser também cultural, o que quer dizer que as formas de comportamento urbano, o sistema de representações e os valores citadinos, as formas de organização social próprias da cidade, entre outras coisas, podem ser adaptados pelos grupos locais conurbados consciente ou inconscientemente, voluntária ou involuntariamente. Nesse momento, essas “localidades” suburbanas transformam-se em territórios da cidade. *Ao invés de a cidade ser uma entidade no interior de um território, ela transforma-se num macroterritório no interior do qual subsistem diferentes territorialidades locais, urbanas e periurbanas.*<sup>14</sup>

A territorialidade é, ao mesmo tempo, identidade entre indivíduos e grupos e distinção entre intimidade (o interno) e sociabilidade (o externo). A partir desse momento, ela é também identificação com um lugar, com um território.

A cidade-território satisfaz a esfera ecossocial do indivíduo, cuja pertinência coletiva expressa-se através de dois níveis de relação. Por um lado, uma identidade-pertinência em relação à metrópole, à cidade-território.<sup>15</sup> Um tipo de cidadania que é muito mais urbana que nacional. Por outro lado, particularmente para as classes médias e dominantes, uma sociabilidade transurbana, vivida ou estabelecida com relação a outros lugares através de viagens, das telecomunicações, das redes computacionais. Um tipo de cidadania urbano-planetária, uma pertinência a uma coletividade de indivíduos que interagem a partir de centros urbanos de gravitação internacional.

*A cidade-território expressa um tipo de comportamento, um sistema de representações coletivas e uma cosmovisão próprias e distintas daquelas da cidade. A cidade de Santiago não é diferente apenas em razão de suas múltiplas disfuncionalidades, crises e potencialidades atuais. Ela é diferente também porque se consolida nela, a partir dos anos 80, um longo processo de construção identitária própria, construção esta marcada pelo acesso a um novo campo de historicidade e por uma cultura de cidade distinta daquela das outras cidades do país.*

14 Sobre o tema do periurbano, aconselhamos a leitura do artigo de José Lascano, *Le péri-urbain dans les métropoles sud-américaines: le cas de Santiago du Chili. Variétés des espaces péri-urbains: analyse d'exemples étrangers*, Actes du Séminaire d'étude, 1984, Centre d'études des Espaces Urbains, Université de Bordeaux III, U.A. 907 du C.N.R.S., pp. 207-31.

15 Estes dois termos não são equivalentes. Enquanto a cidade-território expressa um princípio de relação entre um centro urbano e seu território, a metrópole traduz a relação hegemônica ou de primazia de uma cidade no interior de um sistema de cidades ou rede urbana. Esta primazia é função, principalmente, do papel político, econômico e institucional adquirido por esta cidade ou atribuído a ela.

## *Santiago atual: os territórios da megalópole*

A Estratégia de Desenvolvimento Regional elaborada em 1990 juntamente com o novo Plano Regional de Desenvolvimento Urbano, publicado em 1992, assentaram as bases para a elaboração do Plano Regulador Metropolitano de 1994, realizado pela Secretaria Regional Ministerial da Habitação e Urbanismo.

Embora os estudos que conduziram à promulgação deste Plano Regulador tenham se apoiado fortemente sobre os estudos e conclusões elaborados durante o regime militar, este novo plano, quando comparado ao Decreto Supremo 420 e suas retificações e atualizações posteriores, apresenta proposta inovadoras com respeito à concepção do território.

Por ser um plano relativamente recente, não nos é possível aprofundar nossa análise a seu respeito. Por essa razão, limitar-nos-emos a enumerar aqueles elementos que, de nosso ponto de vista, contribuem para introduzir uma mudança naquilo que, até agora, tem sido realizado em termos de ordenamento urbano.

Um primeiro elemento inovador é a introdução clara do fator tempo. A projeção no longo prazo do ordenamento proposto, com a finalidade de produzir uma estabilidade temporal na gestão de projetos e programas, expressa a vontade de criar uma colaboração que transcenda a geração atual e, ao mesmo tempo, afirme o papel unificador que o território desempenha nesta colaboração.

Segundo Fischer, “a dimensão temporal é aquela da sucessão e da causalidade num meio geográfico determinado”. Ele propõe uma classificação em termos de tempo vivido e social segundo a fórmula “memória - experiência imediata - antecipação” e insiste no fato de que não pode haver ordenamento sem antecipação. No entanto, explica-nos o mesmo autor, o risco das decisões tomadas hoje é que elas podem “impor uma certa organização do espaço à sociedade de amanhã, da qual não conhecemos nem as aspirações, nem as escalas de valor”.

Isso diz respeito ao problema da responsabilidade. “O problema temporal do ordenamento territorial não se resume ao da duração, mas diz respeito também ao desnível dos efeitos espaciais no tempo. Toda realização inscrita no espaço geográfico “congela” uma porção desse espaço por um certo tempo e se caracteriza por uma certa permanência, uma inércia espacial mais ou menos pronunciada” (Fischer, 1979: 82-83).

Esse talvez seja o grande paradoxo da incorporação do tempo no ordenamento territorial. Por um lado, ela é uma necessidade fundamental para a consolidação de propostas para canalizar as ações e estabilizar os processos de mudança social. Por

outro lado, projetar-se no tempo significa invadir o tempo de nossos descendentes a partir do nosso. Como o tempo significa cultura e visão de mundo dadas num certo momento, esta invasão adquire o caráter de uma ingerência na liberdade das próximas gerações de construir suas próprias cosmovisões, seu próprio mundo.

Isso é especialmente certo se considerarmos que os processos de produção territorial são lentos. No mínimo, o tempo do território não é o tempo de nossa cotidianidade. Um esforço importante é aquele exigido para *combinar cotidianidade temporais diferentes no interior de um processo de ordenamento territorial estável, mas flexível*.

Outro importante aspecto do Plano de 1994 é a incorporação da paisagem como componente do contorno geográfico, como imagem espacial, como identidade urbana e como recurso natural a ser preservado. *O território aparece, assim, como o suporte da construção de uma identidade coletiva e da criação de uma memória de lugar*.

Um dos aspectos que talvez exemplifique melhor a ruptura que este plano representa com relação a seus predecessores é seu *caráter integrador em nível inter-regional*. Por um lado, a cidade é concebida a partir de uma visão que a insere na supra-região integrada pelas regiões de Santiago, de Valparaíso e de O'Higgins.

Por outro lado, propõe um desenvolvimento urbano em equilíbrio harmônico com o conjunto do território.

*O território aparece, assim, como principal fundamento da evolução da cidade no tempo e no espaço*. Na medida em que a cidade constitui uma zona de convergência de territorialidades diferentes, seu ordenamento não pode ignorar as especificidades dessas territorialidades. O território se constitui a partir de três elementos fundamentais: a memória histórica e coletiva (capitalização do conhecimento adquirido), a imagem de conjunto (visão global) e a identidade da comunidade urbana (através da ênfase posta na participação desta na elaboração do plano).

Esta vontade de permitir o concurso de diferentes membros da sociedade na elaboração da estratégia urbana corresponde a uma concepção do território urbano como produto de uma tarefa coletiva.

Em contraste com a estratégia elaborada sob o regime militar, o Plano de 1994 restabelece o limite entre a área urbana metropolitana e a área excluída do desenvolvimento urbano. Esta delimitação fixa o perímetro de extensão máxima do desenvolvimento físico da cidade. Como corolário, o solo é novamente considerado como um recurso escasso e as propostas de adensamento da cidade são uma resposta à necessidade de aumentar sua rentabilidade.

Reconfigurar os limites da cidade significa confirmar a existência de identidades territoriais e extraterritoriais. Estas identidades conferem um valor ao território que não pode ser apagado por uma simples anexação de solos urbanizáveis.

O princípio aplicado pelo Plano de 1994, princípio que deverá ser aprofundado e consolidado, é o de um *ordenamento urbano que depende, por um lado, da visão global de ordenamento territorial e, por outro, de um profundo conhecimento da vontade e das aspirações da coletividade urbana.*

A produção territorial integral e permanente da cidade depende da imbricação entre as forças exteriores à cidade e sua gestão interna.

### *Para prolongar o debate*

A experiência de ordenamento territorial estudada revela a dificuldade de se afirmar que as concepções territoriais são fruto do conjunto da coletividade que ocupa esse território. Teoricamente, os arquitetos, urbanistas, geógrafos urbanos e outros “ordenadores” do território têm como tarefa traduzir os valores de uma coletividade, suas aspirações e necessidades com respeito ao território.

A experiência histórica e contemporânea revela que são os interesses dominantes (não necessariamente majoritários) que sustentam as políticas de ordenamento. Ao frágil compromisso dos cidadãos com a geração de políticas e às dificuldades institucionais para atuar na elaboração delas, vem somar-se o monopólio do saber cultural e do conhecimento teórico-técnico ostentado pelos “especialistas”, saber que os leva a defender concepções territoriais baseadas em idéias estranhas ao lugar no qual devem intervir.

A idéia de território que se expressa no ordenamento urbano de Santiago é a imposição cartográfica dos ideais e princípios desenvolvidos no pensamento de políticos e de especialistas. Talvez seja isso o que explica a imaterialidade na qual os planos de ordenamento urbano se reproduzem. A cidade desenvolve-se com base em sua dinâmica própria, à margem das propostas de especialistas. Cada política de ordenamento urbano, ao invés de ser uma seqüência lógica das políticas anteriores, tendo por base seus êxitos e fracassos, ao invés de inscrever-se numa continuidade de esforços, surge como um novo começo, como se as políticas anteriores não houvessem existido.

A sociedade, enquanto fundamento da produção territorial, reduz-se, então, à expressão das minorias dominantes e a cidade é objeto de uma tensão entre dois grandes tipos de concepção e de vivência territorial. De um lado, a territorialização por simu-

lação. É aquela que se efetua através dos planos de ordenamento territorial: tem um caráter projetual e antecede toda e qualquer realização material. Levada a efeito pelos poderes públicos, ela é formal, legal, pontual no tempo, oficial, sintética, desenhada e declarada.

De outro lado, a territorialização por domesticação. Consiste na transformação material do espaço, com ou sem simulação prévia. Ela é cotidianamente exercida por um conjunto de indivíduos e grupos que configuram a sociedade urbana. É formal ou informal, é legal ou ilegal, é permanente, está associada a uma grande complexidade de formas de realização, é espontânea e traduz um conhecimento profundo da identidade dos lugares.

É interessante sublinhar que, qualquer que seja o tipo de governo,<sup>16</sup> existe um conflito permanente entre estas duas lógicas de produção territorial. Essas lógicas tendem à separação sob experiências autoritárias e à convergência sob regimes democráticos. Em qualquer caso, porém, elas permanecem em conflito.

Também é possível identificar um conflito permanente entre a necessidade de uma concepção coletiva, global e generalizadora do território e as múltiplas e complexas expressões localizadas das territorializações de grupos e de indivíduos.

Através das consultas coletivas, a população legitima os objetivos e as políticas de ordenamento urbano propostas pelos poderes públicos, participando, desse modo, de processos de produção territorial que não representam necessariamente seus interesses e objetivos e cujo alcance não satisfaz suas necessidades. Paralelamente a esta suposta “participação”, essa mesma população territorializa cotidianamente sua cidade de um modo diferente e muitas vezes discordante do modo pelo qual os poderes públicos o fazem.

A lentidão dos processos territoriais, a invisibilidade da cidade global para os “não-especialistas”, o desinteresse pela solução dos problemas alheios, a falta de consciência coletiva, a falta de consciência de longo prazo, o caráter indecifrável dos discursos sobre a cidade feitos pelos “especialistas”, o desnível histórico e permanente entre discurso político e realidade urbana, entre outros fatores, explicam a renúncia do cidadão com respeito ao compromisso cívico com o ordenamento urbano.

16 Os planos que estudamos foram desenvolvidos sob governos democráticos, semidemocráticos, semi-autoritários e ditatoriais.

Considerada assunto altamente técnico, a prática do ordenamento urbano não consegue obter o compromisso da coletividade. Sob regimes autoritários ou democráticos, ela constitui o “assunto” de uma elite intelectual, técnica e política e a população não tem papel importante no processo de construção da política de ordenamento urbano. A diferença, no que diz respeito à elaboração de uma política de ordenamento urbano, entre um regime democrático e um regime autoritário, é a importância atribuída à satisfação das necessidades e das aspirações reconhecidas como tais pela população, vale dizer, a maneira como a seleção de interesses é feita.

As dificuldades envolvidas na harmonização do direito que cada cidadão tem de decidir a respeito do ordenamento urbano desejado com a exigência de um conhecimento básico da matéria, deixam clara a urgência de se repensar a maneira de fazer a cidade com os cidadãos.

É desse modo que a incompreensão das dinâmicas urbanas, o desconhecimento das aspirações profundas da sociedade, a incapacidade de se fazer respeitar os regulamentos, leis e normas concebidos para materializar as propostas ordenadoras, a ineficácia dos discursos acadêmicos ou políticos “sobre” a cidade, a falta de vontade política, a incoerência entre políticas propostas e recursos disponíveis para realizá-las, o enorme desnível entre as concepções territoriais dos grupos no poder e as da população, a descontinuidade política que impede a continuidade planificadora são alguns dos fatores que explicam por que, enquanto as autoridades continuam engendrando planos de ordenamento urbano, a cidade desarticula-se mais e mais a cada dia, dando de ombros a todos esses planos.

Enquanto o ordenamento urbano não satisfizer as aspirações e necessidades coletivas do conjunto dos cidadãos; enquanto este ordenamento veicular concepções territoriais estrangeiras à dinâmica das relações afetivas, culturais e identitárias estabelecidas entre os indivíduos e sua terra (“torrão natal”<sup>17</sup>), a cidade não constituirá um lugar comum para a coletividade urbana.

Dito de outro modo, enquanto o ordenamento urbano for fruto das elucubrações de salão daqueles que pensam a cidade, ao invés de ser o resultado do reconhecimento das aspirações, interesses e necessidades daqueles que fazem a cidade dia após dia, o discurso sobre esta última continuará parecendo subrealista com respeito à vivência cotidiana que se tem dela e não terá possibilidade alguma de influir sobre seu desenvolvimento.

17 [“Terraño”, como vem no original, é designação carinhosa para a terra em que se nasceu. Tentou-se manter a conotação afetiva. (N. do T.)]