



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO PODER ESTATAL-TERRITORIAL: O SURGIMENTO DA SUBSECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, CHILE, 1980–1990

Dr. Rodolfo Quiroz Rojas
rodolfoqr@gmail.com¹

(X) Apresentação Oral (GT)

() Exposição de Banner

GT 4: Cidadania, Políticas Públicas territoriais e suas escalas de gestão

RESUMO

A pesquisa sustenta que, para compreender adequadamente a descentralização territorial chilena, é fundamental analisar as reformas subnacionais impulsionadas durante a ditadura militar (1973–1990). No entanto, a literatura especializada tem dedicado pouca atenção a esse período, apesar de sua relevância na configuração da arquitetura institucional do Estado, particularmente a partir da Constituição de 1980. Em geral, os estudos têm abordado a regionalização e a descentralização como processos separados: por um lado, as pesquisas sobre descentralização concentram-se nas normativas e nas funções das novas instituições subnacionais e municipais; por outro, os estudos sobre regionalização examinam a reorganização territorial e administrativa do país. Essa fragmentação analítica tem dificultado a compreensão da reorganização do poder territorial e burocrático no interior do Estado, bem como das relações estratégicas entre os atores territoriais e sua conexão com o processo mais amplo de neoliberalização estatal. Nesse contexto, a pesquisa propõe analisar a *Subsecretaria de Desenvolvimento Regional* (SUBDERE) como uma das agências territoriais criadas pela ditadura. O objetivo é explicar sua origem e instalação entre 1980 e 1990, interpretando-a como um “arranjo espaço-temporal” do Estado. A partir disso, o trabalho busca desenvolver uma reflexão teórica sobre o uso político do território e a produção do Estado territorial, destacando as diferenças entre territorialidades, hierarquias estatais e divisões escalares político-territoriais no período histórico analisado.

Palavras-chave: arranjo espaço-temporal; seletividade estratégica; territorialidade estatal.

INTRODUÇÃO

Para compreender o processo político e institucional da descentralização territorial chilena, é necessário explorar as reformas subnacionais lideradas pelos militares durante o período autoritário (1973–1990). No entanto, a literatura especializada, paradoxalmente, tem dedicado pouca atenção a esse período e à variedade de fenômenos políticos e territoriais da nova arquitetura e gestão global do Estado, condensada na Constituição de 1980. Salvo raras exceções (Mardones, 2017; Estefane, 2017), a regionalização e a descentralização lideradas pelos militares têm sido

¹ Universidade de São Paulo, Doutorado Geografia Humana, Universidade Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
@vcongeo2026
vcongeo2026.unir.br
www.even3.com.br/vcongeo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

frequentemente compreendidas como processos de natureza distinta (Montecinos, 2020;). Assim, enquanto estudos mais específicos sobre descentralização analisam as normativas e as funções institucionais das novas estruturas subnacionais e municipais (Galilea 2024), os estudos de regionalização concentram sua análise nas funções e estruturas gerais da nova Divisão Política-Administrativa (DPA), isto é, na reorganização específica dos territórios internos ou em estudos de caso de regiões (CONARA 1980a, 1980b). Desse modo, ambas as abordagens perdem de vista a reorganização do poder territorial e do poder burocrático integrado no Estado, não conseguindo interrogar as relações estratégicas entre agentes territoriais e sua conexão mais geral com o processo político e social de neoliberalização do Estado chileno (Quiroz 2021, 2024).

Este trabalho de pesquisa, portanto, busca compreender o significado de uma das múltiplas agências territoriais criadas pela ditadura chilena: a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional (SUBDERE). Mais especificamente, a pesquisa busca explicar a origem e a instalação da SUBDERE como um arranjo espaço-temporal no Chile, entre 1980 e 1990. Dessa forma, o trabalho ensaia uma reflexão teórica sobre o uso político do território e a produção do Estado territorial, explicitando as diferenças entre territorialidades, hierarquias estatais e divisões escalares político-territoriais do período histórico analisado (1980–1990).

METODOLOGIA

Seguindo o Enfoque Estratégico-Relacional (EER) de Bob (Jessop, 2021, 2016, 2018, 2002) e pressupostos da geografia política e crítica (Agnew, 2013; Santos & Becker 2011; Becker, 2012; Brenner & Elden, 2022; Brenner *et. al.*, 2003; Keating, 2003), nossa pesquisa buscou observar como os agentes centrais e regionais na ditadura chilena se rearticularam e se reproduziram estrategicamente até consolidar uma nova rede técnica oficial multinível, de caráter recentralizado, entre 1980 e 1990 (GOBIERNO DE CHILE, 1980^a, 1980b, 1981^a, 1981b, 1984, 1985). A pesquisa apoiou-se em fontes primárias e secundárias do período autoritário chileno. Examinou-se a arquitetura institucional da nova Divisão Político-Administrativa (DPA) do período, com o objetivo de reconstruir empiricamente a mudança de desenho implicada na implementação da SUBDERE.

O principal corpus, portanto, é constituído por documentos oficiais, seminários e decretos-leis que fizeram parte da discussão oficial que criou a nova institucionalidade central legitimada sob o princípio da subsidiariedade (Eaton 2004; Soto & Dittborn 1980). Além disso, recorreremos ao arquivo de imprensa disponível publicamente na Biblioteca do Congresso Nacional do Chile. Esse exercício implicou uma revisão detalhada da conversação pública sobre a descentralização no período. Por fim, determinadas entrevistas forneceram relatórios confidenciais, mapas e correspondência interna, que se mostraram fundamentais para confrontar a análise das fontes e a conclusão do estudo.

ANÁLISE DE RESULTADOS

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
@vcongeo2026
vcongeo2026.unir.br
www.even3.com.br/vcongeo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

O trabalho foi dividido em duas partes. Na primeira seção, destacaram-se os antecedentes da criação da SUBDERE entre 1980 e 1983. Em particular, descreveu-se a relação interna entre o Seminário sobre a Administração do Estado e o Princípio da Subsidiariedade (Viña del Mar, 1980), que se materializou por meio de duas políticas públicas: 1) a liberalização do solo urbano da Região Metropolitana de Santiago e a oficialização de novos governos locais em 1981 (Navarrete & Toro, 2019; Trivelli, 1981; Alvarado & Elgueda 2021). Por sua vez, explica-se como esse processo constituiu uma mudança do Estado-Maior “CONARA” (por cima) e um encerramento oficial do processo de divisão territorial da DPA (por baixo).

Esses movimentos dialogam com a instabilidade política das primeiras grandes mobilizações de protesto contra o regime (1983) e com o plano de saída da ditadura (Huneus, 2016). Descreve-se como a fusão da CONARA no Conselho Assessor Presidencial se traduziu na criação da SUBDERE e de outra instituição de hierarquia singular: a Secretaria-Geral da Presidência (SEGPRES). Ambas as instituições foram criadas sob a influência do assessor israelense e consultor das Nações Unidas, Exequiel Droer, e representam uma tentativa de aumentar as capacidades institucionais da Presidência da República (CONARA, 1980a).

Na segunda seção, a análise inicia-se com a trajetória original da SUBDERE: a criação do cargo de Subsecretário de Desenvolvimento Regional, no Ministério do Interior, em novembro de 1984. A partir da designação do novo Subsecretário, o General do Exército Luis Patricio Serre, discute-se como esse agente militar, ex-secretário pessoal de Pinochet, dirigiu os primeiros cinco anos da SUBDERE, entre 1985 e 1990. Analisa-se, por um lado, as tensões entre círculos militares e civis no interior do regime em torno da criação desse cargo e, posteriormente, da instituição SUBDERE (Cavallo *et. al.* 2008); e, por outro, a origem do contrato entre o Estado chileno e o *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID), que constituiu a base do poder e da hierarquia da SUBDERE em relação às demais agências estatais — nacionais, regionais e municipais (SUBDERE 1986, 1989; Cardoso 2021).

A negociação desse contrato, de fato, marcou a estrutura institucional das novas funções da SUBDERE, isto é, a circulação do princípio da subsidiariedade ao longo e à largura do território nacional. Analisa-se a implementação das primeiras Unidades Regionais da SUBDERE (URS) e de seus dois programas históricos: o Programa de Melhoramento Urbano (PMU) e o Programa de Melhoramento de Bairros (PMB), enquanto primeira rubrica orçamentária substantiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Através da implementação desses programas, explicam-se as tensões e disputas entre a SUBDERE e a outra agência centralizada encarregada do planejamento regional: o Escritório de Planejamento Nacional (ODEPLAN).

De fato, descreve-se como as Secretarias Regionais de Planejamento (SERPLAC), dependentes da ODEPLAN, foram perdendo autonomia e capacidade decisória para implementar seus próprios projetos e agências territoriais, como resultado da ascensão da SUBDERE. Por fim, explica-se como essa ascensão da SUBDERE esteve marcada pelo plebiscito de 1988, pela agência social de subsídios aos setores

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026

Porto Velho-RO

vcongeo2026@unir.br

[@vcongéo2026](https://www.instagram.com/vcongéo2026)

[vcongeo2026.unir.br](https://www.vcongéo2026.unir.br)

www.even3.com.br/vcongéo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

mais empobrecidos e por um uso discricionário marcado dos recursos públicos. Esses elementos seriam parte fundamental do novo arranjo espaço-temporal do poder estatal que institucionalizou e regularizou a SUBDERE entre 1985 e 1990 como agência e governança multinível. Uma agência criada especificamente para produzir uma seletividade estratégica da rede estatal e o uso político do território através da Presidência da República do Chile.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação da SUBDERE significou tanto um novo poder estatal centralizado associado à Presidência da República: o terreno institucional interno quanto uma nova hierarquia da redistribuição subnacional, distinta do poder das regiões antes de 1984: a política social territorial-centralizada. Enquanto a implementação do PMU e do PMB permitiu ao Estado chileno organizar e supervisionar hierarquicamente a gestão multinível: o terreno institucional interno da arquitetura do gasto social diferenciada territorialmente pela extrema pobreza do FNDR e a pauta da ODEPLAN. Por sua vez, a SUBDERE marcou outra mudança estrutural: o sentido global da política social territorial centralizada ao longo e à largura da nova institucionalidade estatal: o princípio da subsidiariedade. Dito princípio se naturalizou a través de lógicas de capilaridade territorial que possibilitaram que o Estado chileno se afastasse da provisão universal de serviços sociais para institucionalizar a fragmentação e a desigualdade territorial em geral e dar estrutura aos novos mecanismos de padronização da focalização funcionais ao processo de acumulação do capital e um particular tipo de empresas de serviços profissionais ou consultorias, cada vez mais privatizadas e dependentes da política pública territorial do Estado central.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece à *Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo* (ANID) do Chile pelo Projeto *Fondecyt de Iniciación n. 11251116* intitulado “*Geografía política y modelos de descentralización: el rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (1984-2024)*”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGNEW, John. Territory, politics, governance. **Territory, Politics, Governance**, v. 1, n. 1, p. 1–4, 2013. DOI: 10.1080/21622671.2013.765754.
- ALVARADO, M.; ELGUEDA, G. La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979: la discusión al interior de la Junta Militar de Gobierno y la problemática urbana (Chile, 1973–1979). **Revista Divergencia**, v. 16, n. 10, p. 10–29, 2021. Disponível em: https://www.revistadivergencia.cl/wp-content/uploads/2021/10/Div_016010-01.pdf
- BECKER, Bertha. A geografia e o resgate da geopolítica. **Espaço Aberto**, v. 2, n. 1, p. 117–150, 2012.
- BRENNER, Neil; ELDEN, Stuart. Lefebvre sobre el Estado, el espacio y el territorio. In: SALAMANCA, C.; ASTUDILLO, F.; GONZÁLEZ, G. (org.). **Estudios sobre la espacialización de los Estados: políticas, prácticas, representaciones**. Rosario:

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026

Porto Velho-RO

vcongeo2026@unir.br

[@vcongéo2026](https://www.instagram.com/vcongéo2026)

[vcongeo2026.unir.br](https://www.vcongéo2026.unir.br)

www.even3.com.br/vcongéo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

Universidad Nacional de Rosario, 2022. p. 65–103. Disponível em: <https://rephip.unr.edu.ar/items/65062006-bd85-486d-91b5-46e64a04f8bc>

BRENNER, Neil; JESSOP, Bob; JONES, Martin; MACLEOD, Gordon. Introduction: state space in question. In: BRENNER, N. et al. (org.). **State/space: a reader**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 1–26.

CARDOSO, Fernanda. Governança como ideologia e ajuste político-institucional e urbano do Banco Mundial. **Geousp**, v. 26, n. 3, e-180853, 2022. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2022.180853.pt. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/180853>

CAVALLO, A.; SALAZAR, M.; SEPÚLVEDA, O. **La historia oculta del régimen militar: memoria de una época 1973–1988**. Santiago: Ubqar, 2008.

EATON, Kent. **Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America**. Stanford: Stanford University Press, 2004.

ESTEFANE, Andrés. Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810–2016. In: **Historia política de Chile, 1810–2010**. Tomo II: Estado y sociedad. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2017.

GALILEA OCÓN, Sergio. **La descentralización en Chile: una asignatura pendiente**. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Facultad de Gobierno, Universidad de Chile, 2024.

GOBIERNO DE CHILE. Decreto ley nº 3260. **Establece régimen de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago**. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 1 abr. 1980a.

GOBIERNO DE CHILE. Decreto ley nº 1204. **Describe los límites comunales de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo y de Magallanes y de la Antártica Chilena**. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 19 nov. 1980b.

GOBIERNO DE CHILE. Decreto ley nº 1325. **Describe específicamente los límites comunales de las regiones de Valparaíso, Libertador General Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, Araucanía, Los Lagos y Aisén**. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 10 dic. 1980c.

GOBIERNO DE CHILE. Decreto ley nº 3642. **Modifica decreto ley nº 3260**. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 7 mar. 1981a.

GOBIERNO DE CHILE. Decreto ley nº 1-3260. **Determina límites en la Región Metropolitana de Santiago**. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 17 mar. 1981b.

GOBIERNO DE CHILE. Decreto ley nº 1086. **Reuniones públicas**. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 16 set. 1983.

GOBIERNO DE CHILE. Decreto ley nº 18.359. **Crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo**. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 17 nov. 1984.

GOBIERNO DE CHILE. Decreto ley nº 1-18.359. **Traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo**. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 14 nov. 1985.

HUNEEUS, Carlos. **El régimen de Pinochet**. Santiago: Taurus, 2016.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026

Porto Velho-RO

vcongeo2026@unir.br

[@vcongéo2026](https://www.instagram.com/vcongéo2026)

[vcongeo2026.unir.br](https://www.geogebra.org/m/vcongéo2026.unir.br)

www.even3.com.br/vcongéo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

HUNEEUS, Carlos. Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario: los “Odeplan boys” y los “gremialistas” en el Chile de Pinochet. **Revista Ciencia Política**, n. 19, p. 125–158, 1998.

JESSOP, Bob. Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective. **Antipode**, v. 34, n. 2, p. 452–472, 2002. DOI: 10.1111/1467-8330.00250.

JESSOP, Bob. Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. **Territory, Politics, Governance**, v. 4, n. 1, p. 8–32, 2016.

JESSOP, Bob. Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V.; QUEIROZ, L. (org.). **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2018. p. 43–70.

JESSOP, Bob. **El Estado: pasado, presente, futuro**. Madrid: Catarata, 2021.

MARDONES, Rodrigo. Institucionalidad e intermediarios centralistas en la historia de Chile. In: LUNA, J.; MARDONES, R. (org.). **La columna vertebral fracturada**. Santiago: RIL, 2017. p. 231–260.

MONTECINOS, Egon. **Dictadura, regionalización y centralización: un modelo que se mantuvo intacto**. Fundación Chile Descentralizado, 3 oct. 2023.

NAVARRETE, Pablo; TORO, Francisco. Urban systems of accumulation: half a century of Chilean neoliberal urban policies. **Antipode**, 1-28; 2019. DOI: 10.1111/anti.12504.

QUIROZ, Rodolfo. **Regionalizar para governar (1973–1985): território, geopolítica e neoliberalismo no Chile autoritário**. Tese Doutorado em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

QUIROZ, Rodolfo. “Este monstruo de mil cabezas”: origen, intereses y conflictos en la división político-administrativa de Chile, 1974–1978. **Historia**, Santiago, v. 1, n. 57, p. 311–356, 2024.

SANTOS, Milton; BECKER, Bertha (org.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SOTO, R.; DITTBORN, J. **Proyecciones sobre el rol de la administración pública chilena en la década de los 80**. Santiago: CONARA, 1980.

SUBDERE. **Evaluación del proceso de modernización y reforma administrativa**. Santiago: Ministerio del Interior, 1985.

SUBDERE. **Proceso de regionalización, descentralización y desconcentración administrativa**. Santiago: Ministerio del Interior, 1986.

SUBDERE. **La participación social y regional en el camino de la nueva democracia**. Santiago: Ministerio del Interior, 1989.

CONARA. **La toma de decisiones gubernamentales y el sistema de asesoría superior**. Santiago: CONARA-ONU, 1980.

CONARA. Simposio sobre la administración del Estado y el principio de subsidiariedad. Santiago: CONARA-ONU, 1980a.

TRIVELLI, Patricio. Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano. **Revista EURE**, v. 8, n. 22, 1981. DOI: 10.7764/921.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026

Porto Velho-RO

vcongeo2026@unir.br

[@vcongéo2026](https://www.instagram.com/vcongéo2026)

[vcongeo2026.unir.br](https://www.vcongéo2026.unir.br)

www.even3.com.br/vcongéo-638599/