1198900018

"A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NO EQUADOR"
1972 - 1987

Banca Examinadora

Prof. Orientador: Pedro Roberto Jacobi

Prof. Regina Pacheco

Prof. Ruben César Keinert.

Fundação Getulio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca
FGV
18/89
1198900018

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
DA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

IVAN EDUARDO CASTRO VACA

" A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NO EQUADOR "

1972 - 1987

Dissertação apresentada ao curso de pós-graduação da EAESP/FGV Área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano, como requisito para a obtenção de título de mestre em administração.

Orientador: Prof. PEDRO R. JACOBI

São Paulo
1988

À minha mulher, MERCY

Ao nosso filho, JAIRO ANDRÉS

À memória dos meus pais, ELINA e MANUEL

AGRADECIMENTO

AGRADECIMENTOS

Devo expressar meus sinceros agradecimentos àqueles que tornaram possível a realização deste trabalho.

. Ao Prof. Pedro Roberto Jacobi, pela sua valiosa orientação tanto na dissertação quanto no desenvolvimento do curso.

. Aos Professores Regina Pacheco e Ruben César Keinert, componentes da banca examinadora.

. Aos arquitetos Diego e Fernando Carrión, do Centro de Pesquisas Urbanas - Ciudad de Quito - Equador, pelo seu apoio ao longo deste trabalho.

. À minha querida e eterna Escola de Administração de Empresas de São Paulo, pelos conhecimentos adquiridos e ao Núcleo de Pesquisas e Publicações, pelo apoio financeiro para a reprodução da monografia.

. Aos meus queridos colegas e amigos do Brasil e Equador, que com seu afeto incentivaram este trabalho, em especial a Maria José da Costa, Ronaldo Paula e Catarina Ganido, Marta Tomalá e José Guevara, uma gratidão sem palavras.

. À minha mulher, Mercy e ao nosso filho Jairo Andrés; pelo amor e estímulo permanentes.

. Aos meus irmãos Elsa Maria, Magaly, Carlos e John Paul, pelo seu exemplo e carinho.

ÍNDICE

Í N D I C E

Pág.

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO I — A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: FORMA AVANÇADA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NOS PROCESSOS URBANOS 8

Ideologia e Praxis do Planejamento Urbano: correntes de pensamento 14

CAPÍTULO II — O CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO EQUATORIANA E PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO 25

O contexto da Urbanização Equatoriana 27

O processo de institucionalização do Planejamento Urbano 36

CAPÍTULO III — MARCO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO URBANO EQUATORIANO 54

O Planejamento Urbano no "Arcabouço" institucional das entidades públicas que intervêm no desenvolvimento urbano 57

O marco jurídico do Planejamento Urbano equatoriano 70

O Planejamento e o Financiamento do Desenvolvimento Urbano 74

Aspectos técnico-administrativos do Planejamento Urbano Equatoriano 77

CAPÍTULO IV OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO PLANEJAMENTO URBANO EQUATORIANO 81

Significado..... 84

Experiências em Confronto 90

Avaliação dos seus Produtos Teóricos .. 99

CONSIDERAÇÕES FINAIS 106

REREFÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 112

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa nº 1 Divisão territorial do Equador 29

Mapa nº 2 Cidades que dispõem de planos locais de desenvolvimento urbano ou estão elaborando 92

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro nº 1 Crescimento da População nas principais cidades do Equador 33

Quadro nº 2 Cadastro dos agentes do setor público e seus papéis no Desenvolvimento Urbano 61

Quadro nº 3 Cadastro das cidades que dispõem de Planos locais de Desenvolvimento Urbano ou estão elaborando 91

INTRODUÇÃO

I N T R O D U Ç Ã O

A dinâmica e complexidade com que os processos sociais se desenvolvem no interior das estruturas urbanas têm exigido do Estado, por ser o agente social mais importante da urbanização capitalista, formas cada vez mais ampliadas, orgânicas e permanentes de intervenção sobre os mesmos e, por conseguinte, têm fornecido maior relevância ao planejamento urbano, como instrumento chave que viabiliza esta intervenção, fazendo iminente a sua institucionalização.

Essa institucionalização assume diversas manifestações, em função das especificidades históricas e contextuais que o urbano e o Estado representam em cada formação econômico-social, como se pode observar na história recente, mas intensa, desses processos a nível latino-americano que convidam a realizar uma reflexão sobre a verdadeira significação que o planejamento urbano institucionalizado tem atingido, pois, apesar da proliferação de planos e entidades, os problemas urbanos persistem e adquirem dimensões dramáticas.

No caso equatoriano, por exemplo, a institucionalização do planejamento urbano, com caráter nacional e extensível a todos os municípios, nasce no contexto de um processo de modernização do aparelho estatal para se adequar às novas necessidades de acumulação capitalista do País, basea

das na substituição do tradicional modelo agroexportador pelo reforço da industrialização, sob a conjuntura favorável da exploração petrolífera. Nesa modernização, o planejamento urbano teria um papel destacado, posto que a produção industrial haveria de concentrar-se nos centros urbanos.

Este processo determinou, portanto, uma intervenção mais racional do Estado na questão urbana, que suplantaria as propostas isoladas e pontuais que caracterizara, o planejamento urbano equatoriano, até 1970, período a partir do qual adquire outro significado. Sob esses conceitos, a política urbana nacional tem estado dirigida à redefinição dos níveis de intervenção no urbano das diferentes entidades públicas e à adoção de estratégias integrais, vinculadas às políticas nacionais, esboçadas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, para a criação das condições gerais de produção nas quais se sustentaria o novo modelo de acumulação.

Em conseqüência, o presente trabalho tem como objetivo básico avaliar o processo de institucionalização do planejamento urbano no Equador durante o período de 1972-1987, através das suas duas principais expressões que, às vezes, constituem as variáveis de análise através das quais se desenvolverá o trabalho: O MARCO INSTITUCIONAL E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS. Isto é, o arcabouço institucional onde esta prática atualmente se desenvolvee as normas, resoluções e estratégias condensadas em planos, programas e projetos.

Ademais, tentar-se-á mostrar:

- As determinações sociais, econômicas e institucionais que motivaram essa institucionalização.
- As contradições entre os diferentes agentes do Estado, que atuam no urbano e que restringem a sua aplicabilidade.
- o significado, conteúdo e processos de elaboração dos seus instrumentos jurídicos.

Metodologia de Trabalho

A metodologia adotada tem procurado observar um processo coerente através de uma pesquisa desenvolvida em duas instâncias: revisão bibliográfica e estudo de caso.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA, geral e específica. Geral. orientada a uma construção teórica da problemática do estudo que nos leva à particularização da análise. Específica, referente ao caso equatoriano, no que diz respeito ao seu processo de urbanização e à sua política urbana.

ESTUDO DE CASO. Restrito ao período de 1972 a 1987, porquanto nele esse processo se manifesta de maneira intensiva mediante a incorporação de entidades públicas responsáveis pelo urbano e por uma produção massiva de planos de desenvol

vimento urbano, especialmente municipais. Os fenômenos são avaliados através de duas variáveis: marco institucional - cadastro das instituições que atuam no urbano: marco jurídico e aspectos do financiamento do desenvolvimento urbano -, e instrumentos jurídicos, cadastro dos Planos de Desenvolvimento Urbano-municipais realizados nesse período, entrevistas com os diferentes agentes que têm intervindo na sua elaboração e análise dos produtos teóricos.

Estrutura do Documento

Processada a informação, organiza-se este trabalho da seguinte maneira: introdução, quatro capítulos e considerações finais.

INTRODUÇÃO. Apresentação do trabalho, indicando o conteúdo do tema, os objetivos e metodologia do estudo e a organização do documento.

Capítulo I. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: FORMA AVANÇADA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE OS PROCESSOS URBANOS. À maneira de uma construção teórica do objeto de estudo, tenta-se mostrar, a partir das diferentes implicações que o papel do urbano e o do Estado têm assumido, a irrupção, evolução e consolidação das principais correntes sobre o planejamento urbano e das formas como foram institucionalizadas.

Capítulo II. O CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO EQUATORIANA E O PROCESSO HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO EQUATORIANO. Caracterização do fenômeno da urbanização equatoriana como determinante para a institucionalização do planejamento urbano através de um processo dirigido pelo Estado Central, onde se vão definindo os níveis de intervenção no urbano das entidades públicas, assim como a incorporação paulatina de outras entidades públicas e suas repercussões na elaboração dos instrumentos jurídicos.

Capítulo III. MARCO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO URBANO EQUATORIANO. Analisa o papel dos diferentes órgãos de planejamento urbano, a nível tanto nacional quanto municipal, em relação aos demais agentes do setor público que atuam no desenvolvimento urbano. Aborda os aspectos jurídicos, políticos e administrativos que incidem sobre a real capacidade de resposta do planejamento urbano, especialmente municipal.

Capítulo IV. OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO PLANEJAMENTO URBANO EQUATORIANO. Partindo do significado dos instrumentos jurídicos, apresenta um estudo comparativo, tanto dos seus processos de elaboração quanto dos seus produtos teóricos, nos diferentes municípios do País, para avaliar as tentativas do Governo Central em extender a prática do planejamento urbano, através de um sistema nacional previamente definido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS. Contém a síntese e as conclusões gerais do estudo, assim como as recomendações para abordar outros aspectos do tema que, por questão das limitações do trabalho, não foram consideradas.

CAPÍTULO I

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO : FORMA AVANÇADA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE OS PROCESSOS URBANOS

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: forma avançada da intervenção do Estado nos processos urbanos

Entender a institucionalização do planejamento urbano como uma forma avançada da intervenção do Estado nos processos urbanos significa destacar o papel que o labor planejador tem adquirido nos últimos tempos como um suporte fundamental para a formulação e operacionalização de qualquer política urbana.

Planejamento não somente representa um "processo racional" ou uma "técnica de previsão" para enfrentar os constantes e crescentes problemas urbanos como, também, possui uma profunda significação social, porque, além de expressar o avanço dos processos sociais, ele é uma conquista dos diferentes agentes sociais que têm reivindicado um instrumento legal com o qual o Estado regule e controle os diversos elementos da estrutura inter e intra-urbana.

Essa intervenção deve ser mais orgânica e permanente, investida de autoridade, incorporada às leis e estruturas administrativas do Estado. Em outras palavras, institucionalizada sob a forma do planejamento urbano.

Institucionalização implica todo um processo de criação e consolidação dos mecanismos que forem necessários para que o planejamento urbano seja reconhecido e legitimado por todos os setores da sociedade, e que se expressa

através dos seus dois componentes principais: OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E O MARCO INSTITUCIONAL.

O primeiro componente são um conjunto de normas, resoluções e estratégias que se condensam em leis, ordenanças, e em planos, programas e projetos; isto é, há uma dupla dimensão: tanto normativa como operativa.

O segundo componente define os níveis de interdependência dos diferentes órgãos de Estado e de intervenção no desenvolvimento urbano, tanto dos planejadores quando dos executores, visando a uma otimização dos recursos, não só humanos como materiais, e evitando, no possível, a superposição de funções. O que, à simples vista, aparenta ser um problema de ordem tecnoburocrática, na realidade acaba confrontando as diferentes instâncias do poder governamental: central, estadual e local.

É um processo muito complexo e dinâmico que não se deve padronizar nem uniformizar porque está condicionado às características específicas de cada formação econômico-social e às conotações históricas que assumem o Estado e o urbano, fornecendo um campo de inferência cada vez maior, assim como estabelecendo os verdadeiros limites estruturais ao planejamento urbano, que como conceito e realidade, tem sido constantemente reformulado e reforçado.

Como forma institucionalizada, a história do planejamento urbano é recente mas, como prática em si, é muito

antiga, antecede à existência do Estado; pois esse processo social de "organização racional num território" remonta-se às primeiras aglomerações humanas que se configuravam segundo uma lógica intuitiva e expressavam desde estão a relação de forças dos seus diferentes agentes sociais.

A intervenção do Estado no urbano aparece em circunstâncias tais que as cidades tradicionalmente caracterizadas por serem centros de acumulação e reprodução do excedente agrícola passam a ter uma importância relevante ao incorporarem uma séria de novas e cada vez mais complexas funções, especialmente no modo de produção capitalista pois a atividade industrial haveria de concentrar-se nelas.

À medida que esse modo de produção se consolidar, dada a crescente divisão técnica e social do trabalho, a cidade representa uma "forma socializada de produção ou força produtiva social" (TOPALOV, 1979), pelos efeitos úteis de aglomeração e cooperação entre as diferentes unidades produtivas que, no seu conjunto, fornecem os elementos básicos para a acumulação do capital e para a reprodução da força de trabalho (TOPALOV, 1979).

O urbano, segundo Lamparelli (1983), passa cada vez mais a assegurar as atividades de circulação, gestão e troca, que são as condições gerais para que se possam realizar as atividades de produção e consumo. Essas condições concretam-se como meios de consumo coletivos (coletivos enquanto so-

cializados em maior ou menor grau) que podem estar dirigidos à atenção do núcleo produção ou do núcleo consumo, ou seja, reprodução ampliada dos meios de produção e reprodução ampliada da força de trabalho da classe dominante. (LAMPARELLI, 1983.)

O papel do Estado, como agente social mais importante da urbanização capitalista, é colocado como uma intervenção contraditória na socialização das forças produtivas, como se tem definindo o "urbano", e das próprias relações de produção, sustentadas na divisão social do trabalho, dando-se uma apropriação diferenciada das vantagens da urbanização. (LOJKINE, 1979.)

O conflito existe porque o Estado assume a responsabilidade da criação dos efeitos úteis de aglomeração, financiando equipamentos desvalorizados, para satisfazer as necessidades de reprodução do capital, em detrimento das necessidades de reprodução da força de trabalho. Essa gestão o Estado cumpre através da sua dupla e contraditória função: de acumulação (técnico-administrativa) e de legitimação, aplicando o conceito de socialização só para os custos (riscos) e dirigida a uma privatização dos lucros (distribuição seletiva dos efeitos úteis de aglomeração). (O'CONNOR, 1975.)

A socialização dos riscos,que inclusive é repassada dos países centrais aos nossos por efeitos da relação de dependência existente, gera crises de dimensões significativas em virtude de exploração intensiva da força de trabalho que incide na precariedade das condições, tanto individuais quanto coletivas, da sua reprodução e que se expressam nas lutas sociais que incorporam novos atores: os excluídos da apropriação daquelas vantagens, os movimentos sociais urbanos. (JARAMILLO, 1981).

Em conseqüência, o planejamento urbano, como suporte fundamental da intervenção do Estado no urbano, também é uma prática contraditória e seus alcances vão além do simples ordenamento físico porque suas propostas têm uma forte incidência sobre a realidade social intervinda. Sendo uma prática mais política do que técnica, em nenhum momento tem um caráter neutro porque é produto da relação das forças sociais em jogo, que possibilitam ao Estado um maior ou menor grau de inferência, assim como imprimem o conteúdo de classe de determinada política urbana.

As cidades, portanto, segundo IRACHETA (1986), "são a somatória de uma porção de decisões para produzir, reproduzir ou suprimir os elementos da estrutura urbana". Essa decisões nem sempre traduzem o consenso da sociedade e as cidades tampouco se configuram segundo o desejado. Em tal caso, a verdadeira significação social do planejamento urbano depende dos efeitos provocadores na realidade intervinda.

Apesar da proliferação dos instrumentos de jurídicos de planejamento e da incorporação crescente de instituições responsáveis pelo desenvolvimento urbano como expressões do planejamento urbano institucionalizado, os problemas sociais das cidades ainda persistem. Todas essas ações, aponta SEGRÈ (1977), têm tido um caráter mais remediador que preventivo e os processos de institucionalização do planejamento urbano, desenvolvidos na América Latina, segundo De Mattos (1987), têm sido mais formais do que reais.

Ainda não foi dada a última palavra: a procura de novas possibilidades é uma preocupação permanente, e a conversão do planejamento urbano num instrumento de mudança continua sendo um verdadeiro desafio.

Ideologia e praxis do planejamento urbano: correntes de pensamento.

Sob as constantes restrições e os novos campos de intervenção, em virtude da complexidade que a "questão urbana" oferece, assim como pela real cota de poder de que o Estado dispõe, o planejamento urbano como atividade institucional tem conseguido escrever a sua própria história.

Sem negar a incidência dessas "externalidades", deve-se reconhecer os caminhos pelo planejamento percorrido, graças ao instrumental teórico fornecido pelas ciências so-

ciais, no seu interesse particular por estudar os fenômenos urbanos, que, através das suas diferentes posturas de pensamento, influiriam no conteúdo e nas estruturas dos diferentes processos para a institucionalização do planejamento urbano.

Dentre as principais correntes teóricas podemos destacar as que se seguem.

A mais antiga e que ainda exerce uma forte influência é a chamada neoclássica, conhecida também como ecologista ou espacialista, que surge e consolida-se nos inícios deste século. Sua principal preocupação direcionava-se a corrigir os desajustes produzidos pelo violento crescimento físico das cidades capitalistas, especialmente norte-americanas, responsabilizando por isso o crescimento populacional repentino. Aparecem assim os primeiros planos de ordenamento físico, sendo célebre a Escola de Chicago, que se desenvolveu a partir das colocações de Daniel Burnham (1), para o ordenamento urbanístico daquela cidade. Suas propostas extenderam-se até o cidadão comum, provocando uma ideologia do planejamento urbano, que, ao vulgarizar a sua linguagem, atingiu sua legitimação em todos os setores sociais.

O urbano, como objeto de intervenção, é fetichizado ao máximo. Tudo se reduz ao aspecto territorial; os indivi-

---

(1) In, Associação Internacional de Planejadores Urbanos. "Planejamento Urbano" FGV. Serviço de Publicações, Rio de Janeiro, 1965, pág. 35.

duos são manejados como dados agregados; o planejamento urbano, como ação estatal, é colocado como uma intervenção neutra revestida de um tecnocracismo sem interesse nenhum em modificar as relações sociais de produção; o político como tal não aparece, salvo em menções acessórias.

Os principais problemas são diagnosticados em função da má distribuição da população no território e as suas propostas ficam restritas em termos de uma relocalização espacial (reduzida ou produzida). Assim, atribuiu-se ao espacial, como manifesta Coraggio (1986) na sua crítica a essa corrente, uma relativa autonomia.

Seus instrumentos jurídicos (planos) caracterizam-se por serem muito genéricos: dominam os aspectos econometristas. A cidade como espaço físico organiza-se para ser funcional ao sistema capitalista. Essas propostas estão infestadas de sofisticados modelos de informação, resultando inaplicáveis às nossas realidades latino-americanas.

O marco institucional desse tipo de planejamento define responsabilidades através de uma distribuição funcional por áreas geográficas de intervenção (local, regional, nacional), sem se interessar por uma redefinição dos níveis centrais e locais de poder. O antagonismo entre os dois poderes acontece unicamente a nível técnico e a participação citadina no processo de planejamento limita-se a consultas sobre o aspecto de embelezamento do conjunto das edificações.

Sob essas características, a prática do planejamento urbano institucionalizou-se, associando a sua principal responsabilidade aos municípios através da elaboração e execução dos famosos planos de ordenamento físico e da regulamentação de uso e ocupação do solo urbano.

Os resultados dessas propostas aplicadas à nossa realidade latino-americana não se fizeram esperar: foram um rotundo fracasso. As cidades "ideais", concebidas com uma visão tecnicista, derrubavam-se ante a multiplicação da miséria urbana, cenário de violentos conflitos sociais que contrastavam com a ótica pacífica e estaticista dos planejadores urbanos. Suas referidas "neutralidade e "apoliticismo" contradi- caráter concertado da legislação sobre uso e ocupação do solo que legitimavam a segregação espacial urbana em benefício do capital, especialmente imobiliário. Planejava-se em função de um crescimento econômico sem se importar com seus custos sociais.

As cidades não eram as mesmas. Haviam experimentado significativas transformações; já não podiam ser concebidas como um espaço físico, inerte e harmônico. Além de serem um complexo sistema de funções, eram a soma de decisões e o produto da relação de forças dos seus novos atores sociais. Era tempo de reflexão, enquanto a real utilidade do planejamento urbano se encontrava perante uma situação disjuntiva: ser um instrumento de reprodução do sistema ou um elemento transformador, na medida em que amplie seu âmbito de intervenção, que seja constantemente reformulado e seja produto de uma partici

pação democrática da população envolvida.

Destarte, dentro das ciências sociais, a partir da própria história que o planejamento urbano tinha escrito, registra-se uma rica reflexão teórica sobre as possibilidades reais de desenvolver ou não propostas alternativas dentro do sistema capitalista. Identificam-se duas correntes: uma que, ao identificar o planejamento urbano como um meio de "controle social", nega a aplicabilidade de qualquer proposta alternativa, e a outra que, catalogando-o como uma "expressão" dos processos sociais", reconhece nele suas potencialidades na medida em que politiza sua prática.

A primeira, de uma visão instrumentalista da intervenção do Estado, atribui um sentido perverso ao planejamento urbano. Isso porque, como um meio de controle social do serviço das classes dominantes, segundo expressa Durnham (1979), seu êxito estará assegurando na medida em que esteja alinhado ao poder e que, entretanto, não se mudem as regras do sistema, o único planejamento que poderá ser levado, será o de tipo capitalista. (DE MATTOS, 1979).

Neste sentido, mostra a existência de uma defasagem entre a racionalidade técnica do planejamento urbano, baseada em premissas ideais, e a sua aplicabilidade contraditória, na qual se forçam as suas propostas, sempre tendentes a organizar o espaço segundo a lógica do capital, chegando a soluções excessivamente padronizadas que tiram identidade de cada con-

texto. Tais são os comentários de Lamparelli (1983) e de Lamarche (1976).

Esta corrente nega, ademais, a autonomia do espacial, muito comum no planejamento urbano tradicional, indicando que "sua dinâmica de funcionamento envolve o sistema no conjunto e, por conseguinte, cada um e todos os subsistemas que o conformam", subestimando, portanto, qualquer iniciativa local ou conjuntural que fuja da regra e que foi possível em virtude da presença de governos locais democráticos. De antemão, condena a sua derrota pois admite que acabariam absorvidas pelas lógica do modelo econômico imperante, a qual é excessivamente concentradora e centralizadora.

A institucionalização do planejamento urbano, sob esses conceitos, seria a legitimação da segregação urbana. Como exemplifica Hardoy (1986), para o caso latino-americano, "tem-se generalizado a existência de duas cidades: a oficial, institucionalizada e a não oficial, onde os instrumentos jurídicos não foram aplicados". As transformações do marco institucional no qual se desenvolve o planejamento urbano responderá à lógica de modernização de um aparelho estatal que se consolida para ser compatível com o projeto político vigente.

No entanto, fazer parte desta corrente, é importante a contribuição de Castells (1980), que fala da profunda significação do planejamento urbano, destacando seu alto conteúdo político ao chegar a se constituir um "meio de controle

social, investido de autoridade" para interferir em um novo sistema de atores num contexto de interesses conflitivos, validando esta prática com a participação institucionalizada da cidadania nos processos decisórios, na qual se sustentaria o planejamento urbano, através de um debate ampliado.

A segunda tendência coincide com a anterior no que diz respeito às críticas sobre o planejamento urbano espacialista, mas discorda da sua total desconfiança de aplicabilidade de propostas alternativas nesse sistema, pois a partir de uma visão "estruturalista" da intervenção do Estado e sem desconhecer as limitações, uma vez que identifica as suas potencialidades propõe a necessidade de desenvolver uma prática crítica dentro do capitalismo.

Por conseguinte, Coraggio (1987) insiste em manter uma perspectiva histórica através da prática do planejamento, quando diz:

> "Seu sentido deve estar dado não pela reprodução do sistema, como alguns argumentam, senão por essa sociedade futura, cuja gestação necessariamente deve produzir-se no interior dos sistemas predominantes do continente". (CORAGGIO, 1977, 13.)

Isto é, o planejamento deve alinhar-se com as transformações que a realidade experimenta dia a dia, sem perder por isso a perspectiva de uma mudança substancial. Portanto, concebe o urbano - objeto de sua intervenção - eminentemente como um sistema de atores, uma somatória de decisões que se

converte num cenário para onde afluem os conflitos sociais. Essas premissas devem ser consideradas nas propostas para que respondam a necessidades socialmente sancionadas. Carrión, Diego, aprofunda a respeito:

> "... o planejamento urbano é necessariamente um processo social historicamente definido num contexto de interesses de classe e relações de poder (sejam estas a nível internacional, nacional, regional ou local). O processo de planejamento não é outra coisa que um conjunto de alternativas para atender o que se considera como um 'problema' a resolver. Essas decisões, num sentido amplo, adotam-se para cumprir com interesses de algum tipo..." (CARRION, Diego: 1985, 14.)

Por isso, esse tipo de planejamento não é concebido como um produto senão como um processo. Isto é difícil porque reconhece, na realidade que deseja transformar, a existência de conflitos e relação de forças, que se resolvem via negociação, mediante canais institucionalizados que garantem o debate ampliado, sine qua non para viabilizar as suas propostas. Em outras palavras, planeja-se em função dos efeitos esperados.

Em conseqüência, seus instrumentos jurídicos abrangem um campo maior de intervenção, tendendo a um planejamento integral que ultrapasse os aspectos físicos, com os quais geralmente se identificam as propostas ortodoxas, propensos a reconsiderações para se adaptarem à cambiante realidade a fim de evitar-se a sua obsolescência e partem das especificidades de cada contexto para imprimir a cada proposta sua própria identidade, procurando, ademais, elevar sua capacidade normativa e executiva. (CORDERO, 1987:12.)

Enquanto o marco institucional, com este tipo de planejamento, procura fortalecer a gestão municipal melhorando sua capacidade administrativa e resgatando e elevando a cota de poder local, conforme se redistribuam as atribuições, dever-se-ia planejar coordenadamente com os outros órgãos do governo do Estado que atuam no nível setorial e na integração interurbana. E, o que é mais importante, institucionalizar os canais de participação citadina, tanto para definir as suas necessidades quanto para elaborar e acompanhar as suas propostas.

Sob esses conceitos, tampouco se desconhece o papel contraditório da gestão do Estado. E a redefinição dos níveis de intervenção no urbano, dos seus diferentes agentes, implica um processo bastante conflitivo que deve ser assumido, procurando aproveitar as fissuras existentes dentro das próprias instituições burocráticas públicas, na medida em que elas, no seu conjunto, não constituem uma estrutura monolítica e orgânica... (POULANTZAS, 1977.)

Pelo antes exposto ..... vale a pena lutar por institucionalizar o planejamento urbano.....?

As correntes, anteriormente analisadas, mostram as diferentes posturas com respeito à validade do planejamento urbano e colocam-nos diante de uma situação disjuntiva: que sirva como instrumento de controle social ou um elemento pa

ra a construção de uma nova sociedade. Por ser a segunda, a opção mais correta e, portanto a mais difícil dentro do sistema capitalista, faz-se necessário consolidar a tendência do planejamento possível que tem contribuído não somente com seus postulados teóricos, mas também com suas próprias experiências. E, sobretudo, lutar para que o planejamento urbano, dentro desta postura, seja institucionalizado pois, apesar dos concebidos limites estruturais, é um mecanismo de expressão dos processos sociais.

Essa institucionalização manifesta-se a nível das sociedades, sabendo-se de antemão que:

1. O Estado consolida-se, cresce e moderniza-se para desempenhar um papel importante na realidade social, em geral, e nos processos urbanos, em particular.

2. O urbano tem-se convertido num sistema complexo de funções e representa uma forma socializada de produção.

3. O planejamento urbano é uma prática contraditória nas relações de produção como efeito dos conflitos entre seus diferentes atores.

Tudo isso se reverte num processo que, através de seus instrumentos jurídicos e seu marco institucional, contribua para:

- Fortalecer o planejamento municipal e, por conseguinte, acrescentar a cota de poder local, eliminando o paternalismo do governo central.

- Institucionalizar a participação citadina no processo de formulação e execução da política urbana como expressão democrática da administração pública.

- Adotar estratégias de longo prazo que estabeleçam uma ordem de atenção às necessidades socialmente sancionadas.

O planejamento assim institucionalizado deixa de ser um instrumento de apaziguamento dos conflitos sociais para se constituir num elemento que dinamiza a participação política do cidadão comum, não como produto acabado, mas como um processo dinâmico que se ajusta à cambiante realidade.

Em síntese, deve-se defender a institucionalização do planejamento urbano. não somente por ser uma lógica racional, mas institucional e política, direcionada a salvaguardar os interesses da sociedade no seu conjunto: portanto, significa defender um patrimônio social. Com maior razão, ainda, se tem contado com a participação de amplos setores sociais.

CAPÍTULO II

CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO EQUATORIANA E PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

O CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO EQUATORIANA E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

O presente capítulo tem como objetivo caracterizar o fenômeno da urbanização equatoriana como determinante básica para a institucionalização do planejamento urbano, através de um processo dirigido pelo Estado central, onde vão se definindo os níveis de intervenção no urbano das entidades públicas, assim como a incorporação paulatina de outros organismos, processo este que terá as suas repercussões na elaboração e execução dos instrumentos jurídicos de planejamento.

Para uma melhor compreensão, tem-se organizado este trabalho da seguinte maneira.

1. O contexto da Urbanização Equatoriana
2. O processo de Institucionalização do Planejamento Urbano Equatoriano

O Contexto da Urbanização Equatoriana

A urbanizaçãoequatoriana, ao longo de sua história, caracteriza-se como um processo débil que se intensifica só a partir dos anos quarenta, em que irrompe de forma violenta, e com caráter incontível, mantendo desde então uma taxa média anual de 5% (2). Este processo, tardio em relação à maioria dos países latino-americanos, também se manifesta de um modo contraditório em virtude dos seus efeitos contraditórios e centralizadores, e acabou por desestabilizar a estrutura interna das cidades, desarticulando a rede urbana e transformando as relações campo-cidade.

Assim, as cidades nestes últimos quarenta anos cresceram mais do que em quatro séculos (JUNTA NACIONAL DE PLANEJAMENTO: 1976, 32). Passou-se de País eminentemente rural a país urbano. Hoje, aproximadamente 60% da população moram nas cidades - porcentagem que contrasta com os 28% de 1952 -, dos quais 70% estão concentrados nos dois pólos regionais - Quito e Guayaquil - que ultrapassam um milhão de habitantes e evidenciam, ademais, uma forte tendência à metropolização.

Este fenômeno, a que F. Carrión (1985) acertadamente qualifica de "urbanização hipertrófica e bicefálica", no interior das cidades expressa-se de um modo contraditó -

---

(2) Ver quadro nº 1, pág. 28

rio e excludente, através de uma segregação social muito marcada, tando na ocupação do território quanto na apropriação diferenciada das condições gerais de produção (equipamento coletivo e serviços de infra-estrutura básica).

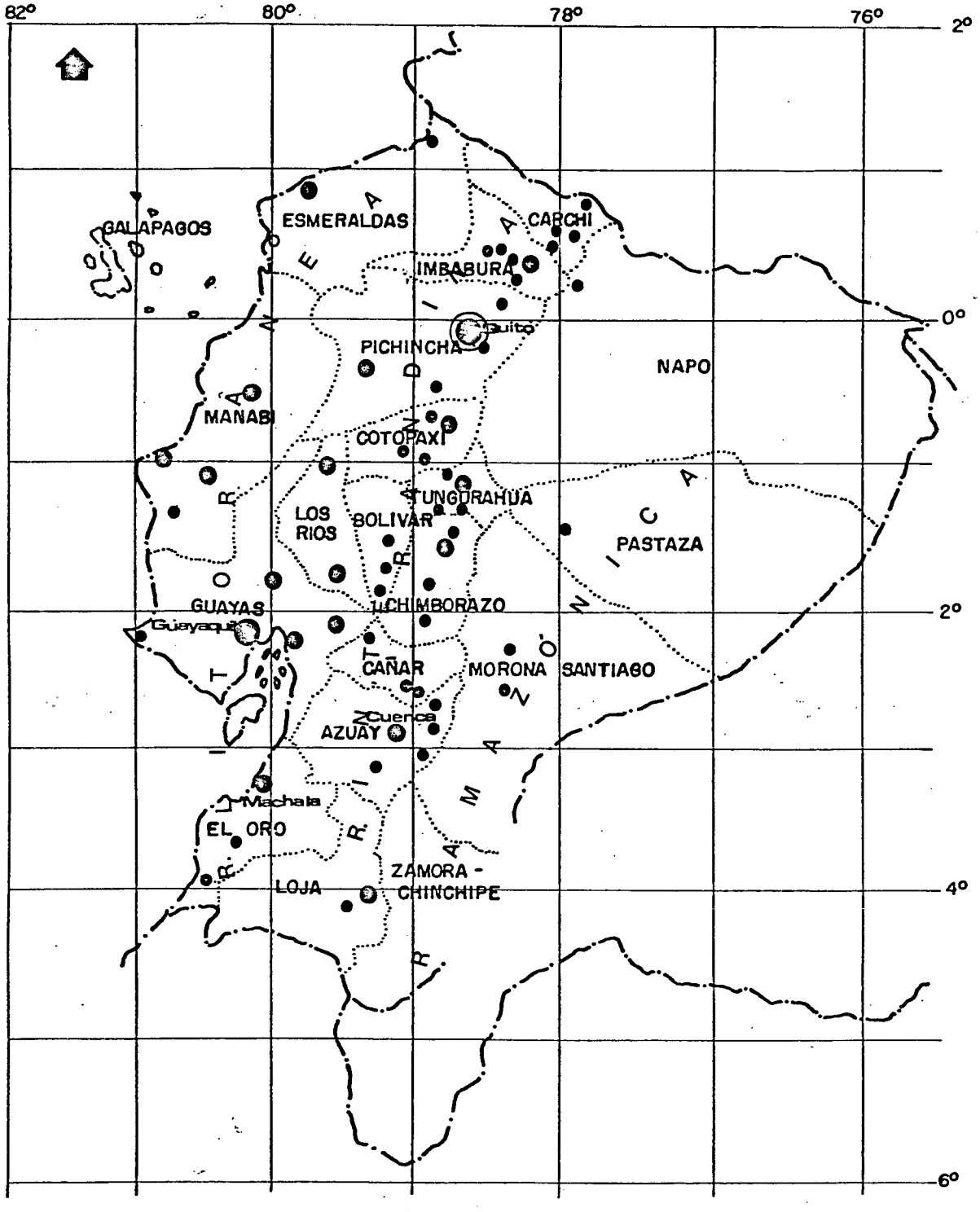
Em conseqüência, segundo o Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-84, o déficit habitacional é de 840.000 moradias - o qual vai se incrementando a um ritmo de 60.000 por ano -, e outras 700.000 precisam ser substituídas a curto prazo; 60.% da população urbana moram em favelas e cortiços, 60% não são proprietários, 35% estão excluídos do serviço de eletricidade e 65% das moradias carecem de água potável e esgoto.

Essas manifestações da crise urbana equatoriana, de um modo geral, são semelhantes às dos demais países latino-americanos, porém, apresentam as suas especificidades tanto nas suas determinações sociais, econômicas e políticas, quanto nas suas repercussões a nível das diferentes cidades que conformam a rede urbana nacional.

Assim, segundo D. Carrión (1980), são as constantes crises do modelo agro-exportador - que caracterizam a economia equatoriana desde a sua incorporação ao sistema capitalista mundial -, as determinantes da concentração urbana e não a industrialização que, além de tardia, é uma atividade fraca, pois apenas representa 10% do PIB.

Mapa nº1

DIVISÃO TERRITORIAL DO EQUADOR



Capital do País

Pelo contrário, a concentração urbana servirá de sustento para consolidar o novo modelo de acumulação econômica, baseado na substituição do tracional modelo agro-exportador através do reforçamento dessa débil produção industrial, na medida que garante um significativo mercado de consumo e de força de trabalho.

Quanto às suas repercussões a nível da rede urbana nacional, sem perder a tradicional primazia de Quito e Guayaquil, ela foi bastante modificada. Conforme têm demonstrado os estudos de C.Larra (1985), essas transformações dependeram em grande medida do particular modo de organização territorial do País em três regiões geográfica e economicamente bem limitadas como: litoral, interandina e amazônica. Em cada uma delas, este fenômeno se comporta de um modo diferente.

No litoral, por exemplo, a urbanização tem sido mais intensa por causa de uma maior concentração das atividades econômicas (agricultura e comércio). Esta região desde o começo do século XX, absorveu os fluxos migratórios da região Interandina para as plantações agrícolas que, mais tarde - como produto das crises agrárias - haveriam de se concentrar especialmente em Guayaquil. No entanto, apartir dos anos cinqüenta, esses fluxos migratórios se distribuem entre vários centros urbanos menores que, com taxas de até 12% (caso Machala, Portoviejo, Sto. Domingo, Milagro), em menos de trinta anos, aumentaram a sua população,

dez vezes. Guayaquil, entretanto, mantém o ritmo médio de crescimento urbano nacional, 5% anual.

Por outro lado a região Interandina observa um ritmo moderado de urbanização, sem modificações substanciais na sua rede urbana que, com a primazia de Quito, tinha se consolidado desde a época colonial. No entanto, a taxa de crescimento de capital está dentro da média nacional (5%), na medida em que ela absorve as maiores atividades econômicas e burocráticas, por ser o principal centro de acumulação do excedente petrolífero que contrasta com as débeis economias do resto da região.

Finalmente, a região Amazônica, embora seja a de maior extensão, é a menos povoada. Observa-se nela um débil crescimento urbano, concentrado em poucas cidades que não ultrapassam dez mil habitantes. Mesmo assim, tem-se que destacar o caso de Lago Agrio, cidade de formação recente, próxima aos centros de expliração petrolífera, que nós últimos 15 anos, aumentou a sua população em 10 vezes.

---

(3) Equador, 270.870m^2. População aproximada de 1986, 10.000.000 habitantes. Dividido em três regiões: Liranêa e a Interandina, são as de maior população e juntas ocupam a metade do território e a Amazônica, de baixa densidade e pouca urbanização, ocupa a outra metade. Ver mapa nº , pág.

Além da questão regional na análise do comportamento da urbanização nos 150 municípios ou cantões (4) que conformam a rede de cidades equatorianas, têm se-que considerar outras variáveis, segundo estabelece F. Carrión (1985, 17) como:

- A composição social, porque existem municípios inter-étnicos, outros de população colonizadora ou só de indígenas

- A formação histórica, municípios antigos e recentes

- A hierarquia político-administrativa, "cabecera" cantonal, "cabecera" provincial e capital da república.

---

(4) Município ou Cantão são os termos utilizados na divisão político-administrativa do País, para designar os centros urbanos.

QUADRO 1

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO DAS PRINCIPAIS CIDADES DO EQUADOR (1885 - 1982)

CIDADE	POPULAÇÃO						TAXAS CRESC.			
	1885	1938	1950	1962	1974	1982	50-62	62-74	74-82	50-82
GUAYAQUIL	40.000	159.937	258.966	510.804	823.219	1'199.344	5.82	4.06	4.82	4.91
QUITO	80.000	150.374	209.932	354.746	599.828	866.472	4.47	4.47	4.7	4.53
CUENCA	30.000	48.300	39.982	60.402	104.470	152.406	3.5	4.67	4.83	4.27
MACHALA			7.549	29.036	69.170	105.54	11.88	7.5	5.42	8.59
PORTOVIEJO			16.330	32.228	59.550	102.628	5.83	5.25	7.04	5.91
AMBATO	12.000	25.000	31.312	53.372	77.955	100.454	4.54	3.21	3.22	3.71
MANTA			19.028	33.622	64.519	100.338	4.86	5.58	5.67	5.33
ESMERALDAS			13.169	33.403	60.364	90.360	8.07	5.05	5.17	6.2
MILAGRO			13.736	28.148	53.106	77.010	6.16	5.43	4.76	5.53
RIOBAMBA	18.000	19.500	29.830	41.625	58.087	75.455	2.82	2.82	3.32	2.94
LOJA			15.399	26.785	47.697	71.652	4.72	4.95	5.22	4.92
STO. DOMINGO			1.493	6.951	30.523	69.235	13.68	13.12	10.78	12.74
QUEVEDO			4.168	20.602	43.101	67.023	14.24	6.34	5.67	9.07
IBARRA			14.031	25.835	41.335	53.428	5.22	3.99	3.26	4.27
BABAHOYO			9.181	16.444	28.914	42.266	4.98	4.82	4.82	4.89
CHONE			8.046	12.832	23.627	33.879	3.97	5.22	4.59	4.59
LATACUNGA			10.389	14.856	21.921	28.764	3.03	3.3	3.45	3.23
JIPIJAPA			7.759	13.367	19.996	27.146	4.64	3.41	3.9	3.99
STA. ROSA			4.776	8.935	19.696	26.716	5.36	6.81	4.69	5.53
PASAJE			5.021	13.215	20.790	26.224	8.4	3.85	2.95	5.3
HUAQUILLAS			866	2.818	9.164	20.117	10.33	10.33	10.33	10.33

FONTES: 1885 e 1938 Dorselaei. Citado por O. Hurtado em: DOS MUNDOS SUPERPUESTOS 1971 pag. 87.
1950, 1962, 1974 e 1982 Censos Nacionais. INEC.

ELABOR: Autor.

O Estado na questão urbana equatoriana

A intervenção do Estado na questão urbana equatoriana, com caráter nacional, integral e permanente, aparece a partir da década dos setenta, logo que o processo de urbanização - sob as características anteriormente analisadas -, tinha se consolidado e quando a problemática urbana, geralmente localizada, passa a ter repercussões nacionais.

Além disso, emerge como uma proposta de controle social para satisfazer às novas necessidades de acumulação capitalista do País, baseadas na substituição do tradicional modelo agro-exportador, por outro de umpulso à industrialização (débil até os anos sessenta), sob a conjuntura favorável da exploração petrolífera, iniciada em 1972.

Nesse novo modelo de acumulação, a questão urbana terá um papel relevante posto que a produção industrial haveria de concentrar-se nas cidades em função da disponibilidade de um significativo mercado de consumo e de força de trabalho. Assim, a urbanização, até pouco tempo considerada patologia, agora constitui o suporte fundamental para a consolidação do novo modelo. No entanto, as suas estruturas físicas resultavam obsoletas para absorver essas novas funções.

Por outro lado, o mesmo modelo exigia do Estado - como o mais importante agente social da urbanização ca

pitalista -, formas mais racionais de intervenção no urbano, as quais ele, com um aparelho burocrático disperso e com um marco jurídico arcaico, não estava em condições de assumir.

Em conseqüência, sob essas determinantes, a política orientou-se para dois aspectos fundamentais: à modernização do aparelho burocrático e à criação das condições gerais de produção industrial no menor tempo possível.

No primeiro aspecto, implicou a redefinição do papel dos diferentes organismos responsáveis pelo desenvolvimento urbano e a atualização do seu marco jurídico de intervenção.

No segundo aspecto, faziam-se iminentes a renovação e consolidação das estruturas físicas urbanas, a estruturação da rede de cidades devidamente integradas por um sistema viário e a implementação de uma colossal infra-estrutura viária e de serviços básicos (eletricidade, água, etc.)

Como se pode observar, esta política de conteúdo claramente desenvolvimentista requeria um alto volume de investimentos que só foi possível graças à conjuntura favorável da exploração petrolífera, iniciada em 1972 e que permitiu materializar este novo modelo de acumulação que já fora concebido nos finais da década dos cinqüenta.

A adoção dessas estratégias teve como efeitos imediatos o maior volume de endividamento externo na história do País (5), pois, confiantes na capacidade de pagamentos, contraiu-se uma série de compromissos financeiros que, posteriormente, com a queda abrupta dos preços do petróleo (de US$ 33 por barril em 1975 a Us$ 8 em 1985), provocariam uma crise geral, em especial do setor fiscal que depende 50% da renda petroleira.

Além disso, o setor industrial não se consolidou de acordo com as expectativas; pelo contrário, teve repercussões negativas na questão urbana pois estimulou novos fluxos migratórios, não modificou a tendência da concentração bipolar e também não gerou uma oferta maior de emprego.

A nível do aparelho estatal, a pretendida modernização significou apenas uma expansão exagerada tanto do gasto público quanto da burocracia. A redefinição do papel dos seus diferentes organismos reverteu-se numa proliferação de entidades, especialmente das responsáveis pelo desenvolvimento urbano onde pesou a vocação concentradora e centralizadora do novo modelo de acumulação, que acabou por neutralizar a gestão dos governos locais.

É neste contexto que, o planejamento urbano equatoriano com caráter nacional e integral institucionaliza-se como suporte fundamental para operacionalizar a nova política urbana.

(5) A dívida externa per capita equatoriana é de aproximadamente 1000 US dólares/hab; maior que a brasileira.

O Processo de Institucionalização do Planejamento Urbano no Equador

Lento e longo tem sido o caminho para institucionalizar-se o planejamento urbano no Equador. Muitos fatores têm contribuído para isso acontecer; especialmente a falta de um reconhecimento generalizado da importância do planejamento e da exigência de uma política urbana, nacional e integral, que norme e controle os processos urbanos, pois ela aparece logo que estes se consolidam.

No entanto, nos últimos quinze anos, evidencia-se um considerável impulso à institucionalização do planejamento urbano, tanto a nível interurbano (nacional) como a nível intra-urbano (local). Institucionalização, como sabemos, representa uma forma avançada da intervenção do Estado na questão urbana através das suas principais manifestações: INSTRUMENTOS JURÍDICOS (Planos, Programas e Políticas), NÍVEIS DE RESPONSABILIDADE (Marco Institucional) e AÇÕES CONCRETAS (realizações).

Assim, dos 150 municípios equatorianos, aproximadamente 60 dispõem de planos de desenvolvimento urbano (6) ou estão elaborando-os, e proliferam-se as instituições públicas que intervêm no urbano, o qual tem provocado uma superposição de funções e sobretudo diminuído no município

(6) Fonte: Conselho Nacional de Desenvolvimento (CONADE), 1987

as suas principais atribuições, que estão consagradas na Constituição e explicitadas na Lei e Regime Municipal.

Esse fenômeno não é casual e faz parte do processo geral de modernização do aparelho burocrático para adequar-se às novas necessidades de acumulação capitalista através do impulso à industrialização que exigiu do Estado formais mais racionais de intervenção na questão urbana. Daí o planejamento urbano, como suporte fundamental da política urbana, adquir uma importância inusitada, procurando ser permanente, integral e orgânico.

Esse fato redefine o papel do planejamento urbano, tanto a nível dos seus conteúdos quanto ao da sua cobertura, e permite-nos estabelecer, para o seu estudo, dois períodos claramente definidos: antes e depois de 1970.

ANTES de 1970

O planejamento urbano herdou-se do sistema colonial espanhol, posto que a maioria das cidades antigas foram planejadas antes da sua fundação e o seu crescimento físico estava regulado através de um conjunto de "ordenanças" municipais básicas. Esse planejamento, de um modo geral, legistimava a segregação física e social da população indígena.

Esses critérios não foram modificados substanci

almente nas primeiras fases do período republicano do País, em que também se evidencia um debilitamento do regime municipal enquanto se ia consolidando o Estado nacional.

Só a partir de 1930, é que se desenvolvem as primeiras propostas inovadoras de planejamento urbano, sob a influência das correntes espacialistas do momento, que coincidem com uma relativa modernização do Estado e com a primeira tentativa de planejamento a nível nacional, sintetizada no Plano Estrada.

A nível local, o município de Quito toma a iniciativa ao elaborar vários planos, como o Pólit, o Mortensen e o Jones Ordiozola (7), sendo este último o de maior importância (1942). Essa atitude será imitada por algumas cidades menores como Cuenca, Ibarra, Salcedo, Ambato e Loja.

Nos anos cinqüenta, apresentam-se certas novidades com os planos para as cidades de São Lourenço, e Pelileo, especialmente nesta última porque foi reimplantada totalmente em conseqüência do terremoto de 1949. No entanto, tiveram pouco transcendência e não foram aplicados porque se limitaram ao aspecto físico, no que se dava prioridade ao uso do automóvel, esquecendo-se de que a população local quase não o conhecia.

---

(7) Naquele tempo, identificavam-se os planos com os nomes dos seus autores.

Na década dos cinqüenta, em virtude da obsolêscência das propostas anteriores, perde-se interesse pelo planejamento urbano. Excetuam-se certas manifestações isoladas, como o Plano Regulador de Quito (1967) e o Pré-Plano de Guayaquil (1967), elaborados pelos próprios organismos de planejamento municipal e com a assessoria de entidades internacionais de desenvolvimento como o AID (Agência Internacional de Desenvolvimento), que neles imprimem a sua própria ideologia.

Em síntese, esta primeira fase do planejamento urbano caracteriza-se pelo seu alto conteúdo físico-espacial, sintetizada nos Planos Reguladores cujos aspectos básicos formam a legislação de uso e ocupação do solo, redes de infra-estrutura e equipamento urbano. Elaborados na sua maioria por arquitetos estrangeiros que lhes impuseram as teorias funcionalistas da "Carta de Atenas", muito em moda nessa época, sobre eles assim se manifesta Benavides:

> "Faziam-se os planos com normas importadas de realidades alheias à nossa e referiam-se mais aos problemas pontuais de uma cidade determinada e fora do horizonte nacional" (BENAVIDES: 1986, 4).

Essas propostas, em definitivo, legitimaram a segregação urbana, posto que obedeciam a uma clara política de acordo entre o município e as classes dominantes locais. A esta etapa, F. Cordero denomina "costas à realidade"

Sob estes critérios, fica instituído o planejamento urbano como responsabilidade exclusiva das prefeituras. (8)

DEPOIS DE 1970

Como já foi dito, nessa etapa criaram-se as condições para a institucionalização do planejamento urbano, especialmente pela adoção de um sistema de planejamento integrado e centralizado a nível nacional. Assim, inauguram-se no País os famosos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND); 1973-78, 1980-84 e 1985-88, que, além de servirem de instrumento de ação dos diferentes governos, também permitem diferençar o conteúdo e praxis dos seus projetos políticos, pois esses planos tendem à consecução de programas e metas nas políticas social e econômica que têm as suas repercussões na questão urbana.

Paralelamente à redefinição do papel do Estado, também se dá a do conceito do urbano, que adquire uma importância relevante, não só por causa do crescimento físico das cidades mas, também, pela presença de novos agentes sociais que politizam o urbano. E, sobretudo, pelas características centralizadoras e concentradoras do novo modelo de acumulação através do impulso à produção industrial que haveria de localizar-se necessariamente nos centros urbanos.

(8) Art. 161, Lei de Regime Municipal (LRM).

Por conseguinte, o planejamento urbano incorpora essas novas dimensões que o urbano, como objeto da sua intervenção, assume, e abandona o critério espacialista com o qual se institucionalizou e que, conforme o manifesta A. Crespo, concebia a cidade como:

> "...um conjunto de pessoas dentro de um espaço urbano autônomo, afastado dos estados nacionais..." (CRESPO; 1986, 8).

Destarte. incorporam-se os aspectos sócio-econômicos e político-administrativos, assim como se amplia o contexto da sua intervenção a níveis regional e nacional, procurando integrar o urbano-rural, ao considerar-se a cidade como sua área de influência.

Esses seriam os conteúdos básicos da nova ideologia do planejamento urbano que, para serem instituídos e operacionalizados, modificariam significativamente os seus instrumentos jurídicos e os níveis de intervenção dos diferentes agentes do Estado responsáveis pelo desenvolvimento, como se detalhará em continuação.

PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO 1973-78

Perante a ausência de uma política urbana nacional, este plano estabelece as principais estratégias para racionalizar-se o crescimento urbano em harmonia com o crescimen-

to das áreas rurais, estimulando ademais os esforços locais para a elaboração dos seus instrumentos jurídicos de planejamento que, sob os novos conceitos, substituiriam aos tradicionais planos reguladores de caráter eminentemente físico e restritos ao âmbito urbano e local.

Além disso, em virtude da complexidade que os centros urbanos tinham atingido, incorporaram-se uma série de entidades públicas para se responsabilizarem pelas novas necessidades de consumo coletivo posto que as prefeituras não tinham capacidade financeira nem administrativa para absorvê-las. Disso originou-se um marco institucional muito confuso que o governo, através deste plano, pretende rees - truturar.

A estratégia adotada foi a redefinição dos níveis de responsabilidade dos organismos atuantes tanto a nível nacional, regional e local, quanto no plano setorial, coordenados horizontal e verticalmente através do órgão máximo de planejamento nacional, o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CONADE). A nível local, as prefeituras continuariam responsabilizando-se.

Além disso, este plano pretendia:

> "racionalizar a rede interurbana através da hierarquização dos serviços públicos, integrando a dispersa rede de núcleos rurais às cidades médias ou às grandes concentrações urbanas"

- "fortalecer a gestão municipal a nível econômico e político".
- "incorporar a participação citadina aos processos decisórios para o desenvolvimento urbano" (JUNTA NACIONAL DE PLANEJAMENTO; 1973, 73-76).

Isto é, procurava-se implementar uma política de descontração industrial — a fim de estimular-se a consolidação dos centros urbanos médios, fornecendo-se o suficiente equipamento coletivo — assim como, também, fortalecer a autonomia municipal e estimular a participação citadina.

Conseqüentemente, sob estas diretrizes, criaram-se nesteperíodo vários organismos de financiamento para o desenvolvimento urbano, como: o Fundo Nacional de Pré-investimento (FONAPRE), para financiar a elaboração dos instrumentos de planejamento (planos e cadastros); o Banco Equatoriano de Desenvolvimento (BEDE) e o Fundo de Emergências (FODEM), para financiarem os projetos identificados pelos planos.

Por outro lado, neste período foram elaborados os seguintes planos locais de desenvolvimento urbano (9):

- Plano Área Metropolitana de Quito, 1973.
- Dois Pré-Planos para Guayaquil, 1973 e 1979.
- II Plano Diretor de Cuenca, 1971.
- Plano Urbano de Ibarra, 1974.
- Plano Urbano de Machala, 1971.

(9) Fonte: CONADE e entrevistas do autor

- Plano Regulador de Manta, 1976.
- Plano Diretor de Quevedo, 1973.

Esses planos conservam ainda, em determinados aspectos, o estilo da época anterior, observando-se, ademais, na elaboração de alguns deles, a presença da consultoria privada.

Em síntese, apesar dos enunciados líricos do Plano Nacional de Desenvolvimento 73-78, neste período criaram-se as bases para a institucionalização do planejamento urbano que se caracterizou por uma visão setorial que não conseguiu explicitar os mecanismos de coordenação entre os níveis, local, setorial e nacional.

PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO 1980-84

Nesta etapa, consolidam-se os enunciados e viabilizam-se os mecanismos estabelecidos pelo anterior plano nacional de desenvolvimento no referente a "construir a ponte entre os diferentes níveis de planejamento: nacional, regional e local".

Os objetivos básicos da política urbana do Plano 1980-84, eram:

- "conciliar o crescimento urbano com a cobertura de serviços"

- "estruturar uma hierarquia equilibrada de centros urbanos incluindo os maiores de 2.000".

E seus objetivos complementares, resumiam-se em:

- "Rede hierarquizada de serviços públicos, em função do papel, área de influência e tamanho dos centros urbanos"
- "atingir certos níveis de adensamento. Acrescentar a propriedade da terra urbana para fins sociais".
- "Reestruturar a rede interna das cidades"
- "Respeitar a vocação das terras agrícolas próximas dos centros urbanos".
- "Racionalizar o transporte coletivo, das áreas metropolitanas e adoção de soluções alternativas". (CONADE, 1980)

Estruturando o sistema de cidades, adaptar-se-iam a ele os principais programas de desenvolvimento urbano que tinham a coordenação e a assistência técnico-financeira do órgão máximo de planejamento nacional, o CONADE. Esses programas eram:

- Programa de Equipamento Urbano, para irradiar os serviços públicos concentrados nas principais cidades.
- Programa de Constituição de Reserva de Terras para o crescimento urbano, pelo qual os municípios deverão adquirir terrenos em forma progressiva, preservando a função social da propriedade.
- Programa de Planejamento Urbano e Cadastro, priorizando os centros menores e médios, a fim de estabelecer-se uma base técnica de tributação que lhes permita racionalizar as suas rendas e investimentos, dentro dos subprogramas estabelecidos.

Através desses enunciados, pretendia-se extender a institucionalização do planejamento urbano a todos os municípios do País, estruturando-se um sistema nacional ao qual deveriam referir-se os novos planos locais, segundo o esquema estabelecido no seguinte subprograma:

- Dois planos sub-regionais metropolitanos para cidades maiores de 200.000 hab.
- Quatro planos de desenvolvimento urbano-rural integrado, para cidades médias de 40.000 a 200.000 hab.
- Trinta e dois planos ordenadores de desenvolvimento físico-cantonal para cidades de 10.000 a 40.000 hab.
- Quarenta e três planos ordenadores do desenvolvimento físico-local para centros urbanos de 3.000 a 10.000 hab.
- Trinta e três planos de ordenamento territorial para centros urbanos de 2.000 a 4.000 hab. (CONADE, 1980)

Como se observa, também se tipificaram os planos locais de desenvolvimento urbano segundo o recém-estruturado sistema de cidades, tipificação que foi a base para a sua padronização e normalização.

Com esses parâmetros, o CONADE elabora "Os Termos de Referência" que, além de constituirem um documento contratual (no caso em que esses estudos foram realizados por particulares), representavam verdadeiros modelos teóricoa para a sua elaboração e serviam para acompanhar às suas diferentes fases que se resumem em:

1. Diagnóstico.-Realidade
2. Imagem-Objetivo
3. Estratégias
4. Instrumentação dos Planos. (CONADE, 1980)

Para compensar a deficiência teórica generalizada em matéria de planejamento urbano, o próprio CONADE publica, ademais, as "Normas de Equipamento Urbano" e o "Guia para o Planejamento Sócio-Espacial".

Todos esses mecanismos, em definitivo, estimularam a elaboração de novos instrumentos jurídicos. Ao término deste período, a maioria das cidades médias dispunha deles ou estavam realizando-os.

Paralelamente ao impulso dado ao planejamento urbano com caráter nacional e integral, observa-se um debilitamento da autonomia municipal por efeitos da vocação centralizadora e concentradora do modelo desenvolvimentista, apesar das tentativas para se definirem as ações das prefeituras e as coordenarem com as entidades que atuam a nível setorial, na realidade poico foi o que se conseguiu. Isto se deveu em grande medida ao crescimento exagerado de alguns órgãos do governo central e das autarquias, resultando difícil qualquer entendimento.

Essa situação foi contestada pelas prefeituras, que, agrupadas num organismo nacional, a Associação de Prefeituras Equatorianas, pressionaram o governo central para conseguirem maiores atribuições e recursos. Esse agrupamento possi-

bilitou uma troca de experiências e a ação conjunta em determinados programas de desenvolvimento urbano e, de maneira especial, na elaboração dos seus instrumentos jurídicos de planejamento.

Surge, ademais, a necessidade de dispor de um organismo de planejamento municipal próprio, em virtude de a maioria delas não o ter. Por esta razão, uma considerável quantidade dos novos planos locais de desenvolvimento urbano foi encomendada a profissionais e consultorias privadas que pouco ou nada contribuiram para fortalecer as iniciativas locais.

PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO 1984-88

Este período representa certa ruptura com a filosofia dos planos anteriores posto que minimizou o planejamento urbano municipal e abandonou a visão integral e orgânica da intervenção nos processos urbanos.

A ideologia deste último governo é de tipo neoliberal, portanto, o planejamento, de um modo geral, desempenha um papel acessório em razão de interferir no "livre jogo das forças do mercado". Assim, de uma ótica empresarial, a política urbana do Plano Nacional de Desenvolvimento 1984-88 (que, alias, não se constitui como tal...), pretende corrigir as disfunções da má localização industrial, sendo o seu

objeto básico:

- "Reorientar com critério social e técnico o desenvolvimento urbano, mediante políticas, programas e projetos que, junto ao equipamento das cidades, colaborem para resolver seus principais problemas, assim como orientem e incentivem as autoridades locais, seus habitantes e as empresas para prever-se e evitar-se o agravamento da concentração da população e de atividades que deteriorem as condições de vida, os recursos naturais e ambientais". (CONADE: PND 84-88, 45-47.)

A continuação também explica as principais causas das "disfuncionalidades" urbanas:

- "O problema do adensamento que caracteriza os centros urbanos maiores vai se aprofun - fundandoporque... a industrialização não tem significado um mecanismo de articulação... De um total de 157.000 estabelecimentos industriais, 61.000 estão localizados em Quito e Guayaquil". (CONADE: PND 84-88, 50.)

Além da ausência de uma ação integradora e de programas e projetos completos, existe um firme propósito do governo central de debilitar a gestão local e, por conseguinte, o planejamento urbano descentralizado, ao estimular a criação de organismos paralelos com o pretexto de realizar obras emergentes que, sem barreiras legais e financeiras, estão liquidando as prefeituras.

Tal é o caso das famosas "unidades executoras" que nunca se remetem às propostas desenvolvidas pelos governos locais, provocando muitas vezes uma duplicação de esforços e um desperdício de recursos. Têm servido mais para

neutralizar a gestão das prefeituras controladas pelos partidos de oposição.

Essa postura aprofunda a tradicional tensão entre o governo central e os governos locais, ao mesmo tempo em que consolida os esforços integracionistas destes últimos que também defendem o planejamento urbano como um instrumento de desenvolvimento e fortalecimento da gestão municipal-

CONCLUSÕES

A urbanização equatoriana caracteriza-se como um fenômeno débil ao longo da sua história, que irrompe de forma violenta e incontida a partir dos últimos quarenta anos, tendo efeitos significativos a nível da estrutura interna das cidades, na rede interurbana e nas relações campo-cidade.

Este fenômeno, tardio em relação aos demais países latino-americanos, apresenta características similares, possuíndo, porém, também as suas especificidades, tanto nas suas determinantes quanto nas suas repercussões na rede de cidades. As constantes crises do modelo agro-exportador são determinantes da concentração urbana e não da industrializaçãom atividade que ainda é fraca, assim como será o fator regional que condicionará fortemente as suas repercussões na rede de cidades, que - sem perderem a sua primazia Quito e Guayaquil tem sido bastante modificada pela dinâmica das ci-

dades médias da região litorânea.

A intervenção do Estado na questão urbana equatoriana com caráter nacional, orgânico e permanente é mais recente ainda (apartir de 1970), uma vez que a urbanização se tinha consolidado e a problemática urbana, geralmente localizada, passa a ter repercussões nacionais. Além disso, essa intervenção emerge como uma proposta de controle social para garantir a implantação do novo modelo econômico baseado no reforçamento à fraca produção industrial.

Nesse novo modelo econômico, a questão urbana adquire uma importância inusitada porque a indústria haveria de localizar-se nas cidades, mas as suas estruturas físicas resultavam obsoletas para absorverem as novas funções e, portanto, exigiam-se do Estado formas mais racionais de intervenção no urbano para o que precisava modernizar seu aparelho burocrático e o seu marco jurídico.

Neste contexto, o planejamento urbano, como suporte fundamental da política urbana, institucionaliza-se com caráter nacional e integral. No entanto, como atividade local e específica, já tinha se desenvolvido desde o sistema colonial espanhol, do qual herdou os seus principais conceitos.

Embora, a institucionalização do planejamento urbano equatoriano tenha sido um processo dinâmico no interior do aparelho burocrático, que se manifesta numa prolife

ração de instituições e através de uma produção intensa de planos locais de desenvolvimento urbano, também tem sido um processo muito formal, sem maiores impactos nos processos sociais posto que ainda mantém uma legislação da propriedade urbana de caráter liberal que legitima o caráter seletivo e excludente da urbanização.

Para atingir uma institucionalização plena, o planejamento urbano ainda tem que vencer o abismo existente entre o que se planeja e o que se executa. Mas isso significa adotar um sentido mais democrático, na medida em que se possibilitem processos de planejamento mais participativos e descentralizados assim como, também, se fortaleça a gestão dos governos locais num arcabouço institucional que, na atualidade, se apresent de forma complexa e difusa.

CAPÍTULO III

MARCO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO URBANO EQUATORIANO

MARCO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO URBANO EQUATORIANO

Introdução

A estruturação do "arcabouço"institucional no qual o planejamento urbano se desenvolve não é apenas um problema de tipo tecnoburocrático, mas também de tipo político, porque a redefinição de responsabilidades e a incorporação paulatina de entidades públicas que intervêm no urbano representam um processo contraditório no interior do aparelho estatal que acaba confrontando-se as duas instâncias do poder, central e local, que caracterizam os nossos sistemas de governo, assim como fornecem, a cada uma delas, a real capacidade de resposta perante os problemas urbanos.

Por conseguinte, o presente capítulo analisa - através dos aspectos jurídicos, financeiros e administrativos - a situação atual dos órgãos do planejamento urbano equatoriano, tanto a nível nacional quanto municipal, em relação ao seu marco institucional. Neste marco, durante os últimos vinte anos, evidencia-se uma proliferação de entidades, como produto da modernização global do aparelho burocrático para adaptar-se às novas necessidades de acumulação capitalista do País, que, sem modificar a sua essência, implicou uma redefinição do papel das organizações, especialmente daquelas responsáveis pelo desenvolvimento urbano.

Este estudo baseia-se numa pesquisa prévia que abordou os seguintes aspectos:

1. CADASTRO DAS INSTITUIÇÕES que intervêm no desenvolvimento urbano, indicando o ano e a lei da sua criação assim como o contexto e âmbito de intervenção.

2. APANHADO DAS LEIS E DISPOSIÇÕES que regulamentam o planejamento urbano equatoriano.

3. COMPOSIÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS e a participação do planejamento urbano nas políticas de investimento.

Processada a informação, organizou-se este capítulo da seguinte maneira:

- O planejamento urbano no "arcabouço" institucional das entidades públicas que intervêm no desenvolvimento urbano equatoriano.

- O marco jurídico do planejamento urbano equatoriano.

- O planejamento e o financiamento do desenvolvimento urbano.

- Aspectos técnico-administrativos do planejamento equatoriano.

O Planejamento Urbano no "arcabouço" institucional das entidades públicas que intervêm no desenvolvimento urbano.

Disperso e inconexo aparece o atual "arcabouço" institucional no qual o planejamento urbano está inserto em virtude da falta de um "jogo claro" que delimite e estruture os níveis de intervenção no urbano das diferentes organizações do Estado. Essa situação, por não ser corrigida, condena o planejamento urbano ao seu fracasso, apesar do seu desenvolvimento rápido registrado nos últimos quinze anos a partir de uma produção intensa dos instrumentos de planejamento locais.

Teoricamente, conforme o caráter unitário do Estado equatoriano, o contexto sócio-espacial de intervenção do planejamento urbano estaria distrubuído em dois níveis: local e nacional. O primeiro, a cargo das prefeituras, responsáveis pela estruturação da rede intra-urbana, e o segundo, a cargo dos organismos subordinados ao governo central, responsáveis pela estruturação da rede interurbana e dos aspectos setoriais: saúde, educação, habitação, transporte, e infra-estrutura de serviços (água potável, esgoto, eletricidade, telecomunicações, etc.).

O marco institucional assim configurado, enquanto que reconhece a existência do Estado nacional, conduzido pelo Governo Central e seus órgãos subordinados, também destaca a situação privilegiada das prefeituras, enquanto es-

truturas administrativas descentralizadas, para exercerem um papel principal no planejamento urbano equatoriano. Essa afirmação respalda-se na longa trajetória, das prefeituras, que antecede à configuração do atual Estado nacional, e na sua inegável experiência como agentes máximos do desenvolvimento local, que lhes permitiu enfrentaren as constantes crises urbanas.

Essa trajetória reafirma-se na vocação citadina de preservar a gestão local, manifesta na sua forte pressão para a constituição de novos municípios. Assim, dos 150 existentes, 28 foram criados nos últimos cinco anos (ROSALES: 1985, 25). Estes, por estarem distribuídos em todo o território nacional - como microrregiões - constituem um marco ideal para desenvolverem um planejamento urbano desagregado e integral, em razão de seu contexto espacial ser menor e a expressão dos seus problemas, mais evidente" (CORDERO: 1987, 6).

A desagregação complementa-se com as seguintes características dos municípios, que lhes conferem uma estrutura política similar à do Estado nacional: seus governantes são eleitos por voto popular e via direta, dispõem de uma autonomia relativa consagrada pela constituição e pelas leis da república, possuem uma capacidade legislativa para ordenar o território e promover o desenvolvimento urbano-rural integral e, finalmente, dispõem de uma auto-suficiência financeira para gerar seus próprios recursos e utilizá-los.

Ademais, as prefeituras, como órgãos de poder descentralizados e pelo seu menor grau de burocratização, possibilitam uma maior relação entre o Estado e a sociedade civil e, por conseguinte, maior democratização em virtude do seu contato direto e permanente com a população local. Essa relação, bem aproveitada, reverter-se-ia no conhecimento mais real dos seus problemas e potencialidades, assim como contribuiria para desenvolver propostas integrais, tanto locais quanto nacionais. (ASTUDILLO: 1986, 5).

Na prática, acontece o contrário. Esse marco institucional tem-se complicado demasiado e as prefeituras, paulatinamente, têm perdido o seu papel principal no desenvolvimento urbano. Em boa parte, pela proliferação indiscriminada de organismos qie, sem a devida coordenação, têm absorvido funções e recursos que, por razões históricas e pela sua própria natureza, são inerentes aos governos locais.

Esse fenômeno que se manifesta nos últimos vinte anos não é gratuito: deriva-se, às vezes, das transformações no interior do Estado equatoriano, resultantes de uma maior intervenção e participação do mesmo no sistema econômico e social para responder às necessidades do novo modelo de acumulação econômica a ser implantado no País, através do impulso da produção industrial, a qual se localizaria nas cidades e que, sem afetar a essência do Estado, implicou uma redefinição do papel dos seus diferentes organismos.

Esse processo de expensão-redefinição manifesta-se de um modo contraditório especialmente nos organismos responsáveis pelo desenvolvimento urbano, onde pesou mais a vocação concentradora e centralizadora do novo modelo de acumulação, ao qual se subordinou a política urbana - também centralizada - que acabou fortalecendo econômica e politicamente os órgãos do governo central e as autarquias, mas debilitando os governos secionais.

Além da tensão com os organismos "permanentes" do Estado, as prefeituras têm tido que enfrentar com a incorporação paulatina de organismos de caráter "conjuntural" como as entidades de fomento ao desenvolvimento regional e as unidades executoras criadas, em primeira instância, para enfrentarem as constantes catastrofes naturais, terremotos, inundações, secas, maremotos, etc., às quais o Equador é muito propenso que, logo ao serem institucionalizadas, longe de reforçar a gestão municipal, minimizaram o seu campo de atuação.

Essa realidade ilustra-se no seguinte quadro onde se identificam os diferentes agentes do setor público e os seus papéis no desenvolvimento urbano equatoriano:

Quadro nº2

OS AGENTES PÚBLICOS E SEUS PAPÉIS NO DESENVOLVIMENTO URBANO (*)

Entidade	Responsabilidade
1. NÍVEL NACIONAL	
CONADE (Conselho Nacional de Desenvolvimento), 1954. Constit. Política de Estado e Lei Orgânica do CONADE	PLANEJAMENTO NACIONAL INTEGRAL, do qual, fazem parte a Política e o Programa de Desenvolvimento Urbano
2. NÍVEL LOCAL	
PREFEITURAS Constituição Pol. do Estado Lei de Regime Municipal	PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO. Planos Reguladores do Desenvolvimento Físico Urbano, Planos Especiais, Planos Urbanísticos e Cadastro Predial
3. NÍVEL PROVINCIAL	
CONSELHOS PROVINCIAIS Constit. Política do Estado Lei de Regime Provincial	PLANEJAMENTO PROVINCIAL INTEGRAL. Incluem-se os centros urbanos de cada província
4. NÍVEL REGIONAL	
Compreende as entidades de fomento ao desenvolvimento regional, criadas por motivos conjunturais para enfrentarem as permanentes catástrofes que afetam o País. Seu âmbito abrange, geralmente, duas ou mais províncias e responsabilizam-se pelo planejamento e execução de planos regionais integrais.	
PREDESUR, Programa de Desenvolvimento Regional da Região Sul	Provs. El Oro, Loja, y Zamora
CREA. Centro de Reconversão Econômica do Austro, 1958.	Provs. Azuay, Cañar, y Morona. Santiago

(*) FONTE: Organograma Geral da Administração Pública Equatoriana. Congresso Nacional, 1986.
Elab.: Autor, 1987,

Entidade	Responsabilidade
CEDEGE. Comissão de Desenv, do Vale do Rio Guayas. 1965	Provs. Guayas, Los Rios e uma parte de Pichincha
CRM. Centro de Reabilitação de Manabí, 1962	Prov. Manabí
INCRAE. Instituto de Colonização da Região Amazônica Equatoriana, 1977	Provs. Napo, Pastaza, Morona-Santiago e Zamora-Chinchipe
INGALA. Instituto Nacional Galápagos, 1983	Prov. Insular de Galápagos

5. NÍVEL SETORIAL (*)

Autarquias

IESS. Instituto Equatoriano de Previdência Social, 1928	SAÚDE E HABITAÇÃO (Atendimento só a afiliados)
BCE. Banco Central do Equador. 1928	PRESERVAÇÃO MONUMENTAL E MUSEUS
CENDES. Centro de Desenvolvimento Industrial, 1962	PROGRAMAS DE CENTROS INDUSTRIAIS
JUNTA DE BENEFICIÊNCIA DE GUAYAQUIL, 1888	SAÚDE, CEMITÉRIOS, EDUCAÇÃO
AUTORIDADES PORTUÁRIAS Guayaquil, Manta, Esmeraldas e Porto Bolívar	INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA
ENFE. Empresa Nacional de Ferrocars, 1890	INFRA-ESTRUTURA FERROVIÁRIA. Estações e Redes
CTG. Comissão de Transito do Guayas, 1958	TRÁFEGO E TERMINAIS RODOVIÁRIOS (Restrito à prov. Guayas)
CEPE. Corporação Estatal Petroleira Equatoeuana, 1972	INFRAESTRUTURA PETROLIFERA Estações de Exploração, Comercialização, Exportação e Refinarias

(*) Refere-se às autarquias e aos orgãos subordinados ao governo central.

Entidade	Responsabilidade
EPN. Empresa Pesqueira Nacional. 1975.	INFRA-ESTRUTURA PORTOS PESQUEIROS
JNV/BEV. Junta Nacional e Banco Equatoriano da Habitação. 1965.	HABITAÇÃO. Financiamento e Construção
FODUR. Fundo Marginal para o Desenvolvimento Urbano de Guayaquil. 1980.	EQUIPAMENTO COLETIVO E INFRA - ESTRUTURA DE SERVIÇOS Obras emergentes de Guayaquil

Organismos subordinados ao Governo Central (*)

IEOS. Instituto Equatoriano de Obras Sanitárias, 1965 (Min. Saúde Pública)	SAÚDE (Infra-estrutura Hospitalar)
DINACE. Direção Nacional de Construções Escolares 1967. (Min. Educ. e Cultura)	INFRA-ESTRUTURA DO LAZER E ESPORTIVA
INAPAC. Instituto Nacional de Patrimônio Cultural, 1974 (Min. Educação e Cultura)	PRESERVAÇÃO MONUMENTAL DE CENTROS HISTÓRICOS
CCE. Casa da Cultura Equatoriana. 1954. (Ministério Educação e Cultura)	CULTURA (incluindo a dotação da sua infra-estrutura)
SECAP. Serviço Equatoriano de Capacitação, 1967 (Minist. Trabalho e R. Humanos)	CENTROS DE CAPACITAÇÃO (Infra-estrutura de educação extracurricular)
MBS. Ministério de Bem-Estar Social, 1980	CENTROS DE PROMOÇÃO POPULAR E ESTAÇÕES DOS CORPOS DE BOMBEIROS
ENAC. Empresa Nacional de Abastecimento, 1974 (Min. Agricultura e Ganaderia)	CENTROS DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS VITAIS

(*) Refere-se aos diferentes minitérios.

Entidade	Responsabilidade
IERAC. Instituto Equatoriano de Reforma Agrária e Colonização, 1963	LOTEAMENTOS DAS ÁREAS RURAIS
DITURIS. Direção Nacional de Turismo, 1967	INFRA-ESTRUTURA TURÍSTICA
CNT. Conselho Superior de Tráfego, 1972	TRÁFEGO E TRANSPORTE TERRESTRE
DGAC. Direção Geral da Aeronáutica Civil, 1963	INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

6. NÍVEL, INFRA-ESTRUTURA DE SERVIÇOS. (*)

EMPRESAS ELÉTRICAS (Existem em quase todas as capitais provinciais.)	ELETRICIDADE
INECEL. Instituto Equatoriano de Eletrificação, 1961 (Min. Energia e Minas)	ELETRICIDADE
IETEL. Instituto Equatoriano de Telecomunicações, 1972	TELECOMUNICAÇÕES
IEOS. Instituto Equatoriano de Obras Sanitárias, 1965 (Min. Saúde Pública)	SANEAMENTO AMBIENTAL (Água e Esgoto)
MOP. Ministério de Obras Públicas	INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA E TELECOMUNICAÇÕES
ECT. Empresa Nacional de Correios e Telégrafos, 1895	CORREIOS E TELÉGRAFOS

7. UNIDADES EXECUTORAS

Entidades de caráter conjuntural. Criadas para realizar obras emergentes a nível nacional. Operam através do FONEM (Fundo Nacional de Emergências), dependem diretamente da Presidência da República e das suas representações em províncias; as Governações. Porém, existem também nas autarquias e nos órgãos do governo central.

(*) Salvo as empresas elétricas, que são autarquias, as demais sçai ministérios.

Entidade	Responsabilidade
8. ORGANISMOS DE FINANCIAMENTO.	
FONAPRE. Fundo Nacional de Pré-Investimento, 1973	Financia os ESTUDOS DE PRÉ-Investimento (Planos de Desenvolvimento Urbano, Cadastros Prediais, etc.)
BEDE. Banco Equatoriano de Desenvolvimento, 1978 (Depende do CONADE)	Financia a EXECUÇÃO DAS OBRAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO
Ministério de Finanlas e Crédito Público	Através do FONAPAR (Fundo Nacional de Participações), indica os recursos para as obras de desenvolvimento urbano.
9. CONTROLE DE OBRAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO	
CGE. "Controladoria" Geral do Estado, 1928	AUDITORIA EXTERNA E NORMATIZAÇÃO (para contratação e execução
PGE. Procuradoria Geral do Estado, 1964	CONTROLE LEGAL
10. APOIO PARA O PLANEJAMENTO URBANO	
INEC. Instituto Equatoriano de Estatísticas e Censos, 1940	ESTATÍSTICAS E CENSOS. Banco de Dados para a elaboração dos instrumentos jurídicos.
INEM. Instituto Equatoriano de Normatização, 1980	NORMAS E CÓDIGOS, que devem observar os instrumentos jurídicos.
DINAC. Direção Nacional de Cadastrros, 1963	CADASTROS PREDIAIS (Urbanos e Rurais)
IGM. Instituto Geográfico Militar, 1928	MATERIAL CARTOGRÁFICO

Como se observa, existe uma ampla gama de organismos que intervêm no desenvolvimento urbano equatoriano e, na sua maioria, são de recente criação. Muitos deles se justificam, na medida em que se responsabilizam por atividades estratégicas que requerem certa especialidade, como as dos setores petrolífero, previdenciário, sáude, educação, cultura, habitação, etc.

No entanto, há outros organismos que devem desaparecer ou integrar entidades afins, porque, além de duplicar esforços, deslocam recursos que, por lógica, correspondem a determinados órgãos, especialmente às prefeituras.

Dentre os que têm mesmo que desaparecer, estão as unidades executoras e as entidades autônomas de Guayaquil. As primeiras, criadas para enfrentarem as catástrofes naturais, mas, que na prática, não cumpriram com este propósito, pelo contrário, têm constituído uma arma do governo central para neutralizar a gestão de algumas prefeituras que estão em mãos da oposição; e como funcionam "sem deus, nem lei", têm representado uma fonte de negociatas. As segundas, por sua parte, assumem as mesmas responsabilidades de certos organismos subordinados aos ministérios, só que restritas ao contexto de Guayaquil, como: a Junta de Beneficência (saúde, educação), FODUR (desenvolvimento urbano), Comissão de Tráfego, etc. Um caso similar acontece com as empresas elétricas que interfere, no labor do INECEL (Instituto Equatoriano de Eletrificação).

Por outro lado, os organismos que deveriam integrar-se com outros afins são: o Instituto de Patrimônio Artístico, com a Casa da Cultura; o Serviço de Capacitação, com o Ministério de Educação.

Cabe destacar, ademais, que há algumas instituições que assumem certas atividades do desenvolvimento urbano como complementares às suas funções básicas em virtude de as responsáveis não as exercerem. Isso acontece com o Banco Central que apoia, em todo nível, a criação de museus e a preservação monumental. O mesmo acontece com o Instituto Equatoriano de Previdência Sócial que também incursiona programas habitacionais.

Como foi dito anteriormente, a proliferação de instituições que intervêm na "questão urbana" se dá através de um processo contraditório onde pesou mais a vocação centralizadora e concentradora do modelo de acumulação que se pretendia consolidar.

Assim, este processo estimulou o crescimento exagerado de alguns órgãos do governo central, tanto na sua burocratização quanto no seu volume de investimentos, chegando a convertê-los em verdadeiros "monstros" que nem sempre mantêm uma relação orgânica com as outras entidades públicas e, pelo contrário, geram conflitos de poder como sucede freqüentemente com as prefeituras. Os representantes dessas entidades, apesar de não disporem da legitimidade política que o povo, através do voto, delega às autoridades municipais,

têm maior poder de decisão.

Isso acontece principalmente com os organismos responsáveis pelos setores estratégicos para a acumulação econômica e a legitimação política: atividades petrolíferas, previdenciárias, habitação, saúde (CEPE, IESS, BEV IEOS, respectivcamente).

A CEPE (Corporação Estatal Petroleira Equatoriana, por exemplo, gera 60% do orçamento geral do Estado que contrasta com os 12% da participação conjunta dos 150 municípios do País (incluindo às suas rendas próprias e por transferências). Daí a sua incidência sobre o desenvolvimento urbano ser significativa, posto que a implantação de um porto petrolífero ou de uma refinaria pode modificar substancialmente a vida de tal ou qual cidade. Isso já aconteceu em Esmeraldas e Lago Agrio, onde longe de se gerarem efeitos colaterais positivos, provocou-se uma depredação ambiental nelas.

O BEV (Banco Equatoriano da Habitação), por outro lado, quase nunca cumpre com as disposições municipais no que respeita à construção dos seus programas habitacionais. Praticamente, obriga às prefeituras a legalizá-los quando estão prontos. Outro tanto acontece com o IESS (Previdência Social) e com as Autoridades Portuárias.

Apesar de estas instituições disporem de recursos humanos e materiais suficientes, nas suas ações não têm conseguido traduzir as verdadeiras necessidades locais. Isso se explica, em grande medida, porque tratam os problemas por

meio de "controle remoto", chegando a uma excessiva padronização nas suas propostas, fora de todo contexto e sem coordenação nenhuma com as outras entidades públicas, o que freqüentemente produz uma duplicação de esforços.

Urge, portanto, uma verdadeira redefinição e coordenação dos níveis de intervenção no urbano dos diferentes agentes do setor público equatoriano.

O Marco Jurídico do Planejamento Urbano Equatoriano.

O marco jurídico do Estado equatoriano explicita os limites legais de intervenção sobre o urbano dos diferentes órgãos do setor público, tanto a nível de responsabilidades quanto do seu marco geográfico de ação.

Assim, o planejamento urbano no nível nacional está consagrado pela Constituição da República no seu art. 89 (11) como responsabilidade do máximo organismo, o CONADE (Conselho Nacional de Desenvolvimento), subordinado à vice-presidência da República, que se encarrega, ademais, da formulação e controle da política urbana global e da coordenação dos diferentes organismos que intervêm nos planos setorial, regional e local. Esse planejamento tem um caráter normativo para o setor público e indicativo para o setor privado.

Entretanto, no nível local, a própria Constituição, como lei geral, garante a autonomia municipal a partir da qual a Lei de Regime Municipal, como lei específica, nos seus arts. 121 e 122 consagra o planejamento urbano como uma das funções básicas das prefeituaras e, mais adiante, nos seus arts. 161 e 211 ao 238, explana os conteúdos e procedimentos desta atividade. Este planejamento tem um caráter nor

(11) CONGRESSO NACIONAL DEL ECUADOR. "Constitución Política del Estado." Departamento de Publicaciones. Quito, 1986

mativo tanto para o setor público quanto para o setor privado e respalda-se na capacidade legislativa das prefeituras para promulgar ordenanças, acordos e resoluções.

Além disso, a lei exige das prefeituras, que disponham de um orçamento superior aos cem mil dólares anuais (12), a elaboração de seus instrumentos jurídicos de planejamento: os planos de desenvolvimento urbano.

Na prática, pelos vazios existentes na nossa legislação, atribuem ao planejamento urbano, tanto nacional quanto local, um papel acessório. No primeiro caso, o caráter indicativo do planejamento nacional com respeito ao setor privado é uma forte limitação que lhe nega autoridade às propostas do CONADE; dentro do setor público, a sua incidência também é mínima e pouco pode fazer perante os organismos responsáveis pelos setores estratégicos que mexem com um forte volume de investimento e que atuam como verdadeiras ilhas burocráticas. A lei tampouco tem podido impedir o funcionamento de outro organismo similar ao CONADE que depende diretamente da Presidência da República.

No segundo caso, apesar do caráter normativo que a lei concede ao planejamento urbano municipal, este se restringe a cumprir um papel acessório no desenvolvimento urbano, isto é, impulsar o "crescimento físico" e só poderá incursionar em outras áreas do desenvolvimento social" de

(12) US$ = duzentos sucres (1987, de).

forma complementar. Então, os governos locais unicamente se responsabilizam pelas "externalidades", o que contrasta com o papel mais ativo do governo central como agente do desenvolvimento econômico. (ROSALES: 1986, 17.)

O planejamento urbano, ademais, está subordinado a uma quantidade de leis complementares que são ministradas por entidades do governo central, como: a Lei Orgânica de Administração Financeira e Controle, Lei de Licitações ("Controladoria" Geral do Estado), Lei de Águas, Lei de Reforma Agrária, Lei Florestal (Min. Agricultura), Código de Saúde Pública (Min. Saúde), Lei de Tráfego e Transporte (Conselho Nacional de Tráfego), Lei de Portos (Min. Obras Públicas), etc. Muitas delas são inconexas e obsoletas, como a Lei de Divisão Territorial com vigência desde 1897 e que não diz nenhum respeito às regiões metropolitanas.

Esses vazios legais geram conflitos de poder entre os próprios municípios e, às vezes, entre estes e as outras entidades públicas, com conseqüente duplicidade de esforços. Tal é o caso do Plano Quito (municipal) e o Plano Maestro de Desenvolvimento de Pichincha (provincial), que intervêm na cidade de Quito: às vezes coincidem e outras não; aqui, a lei não dispõe de mecanismos para arbitrar os resultados.

Em conseqüência, insiste-se num reordenamento jurídico da administração pública mediante uma atualização da sualegislação que, a nível do desenvolvimento urbano

devolva o papel principal às prefeituras assim bem como extenda um campo maior de inferência aos processos sociais para que os seus instrumentos jurídicos possuam real significação e possibilitem maior capacidade de resposta aos constantes e crescentes problemas urbanos

O Planejamento e o Financiamento do Desenvolvimento Urbano

Apesar de constituir o planejamento urbano um excelente instrumento para otimizar os mecanismos de geração de recursos e orientar o destino dos mesmos em obras de primordial interesse para o desenvolvimento urbano, o seu impacto é débil pelas armadilhas legais e institucionais que persistem no poder público equatoriano e que afetam em maior grau às prefeituras cuja crise fiscal adquire dimensões dramáticas.

Essa crise tem a sua origem na desigual distribuição do gasto público, do qual os municípios apenas participam de 12%, percentagem que tende a diminuir. Dessas rendas, por sua vez, é baixa a proporção da receita própria, 28%, dependendo, então, das transferências do governo central. Tal crise aprofunda-se com o anacrônico sistema de arrecadação tributária, especialmente do imposto predial-territorial urbano, que representa 69% das rendas próprias, posto que, na maioria dos casos, os municípios possuem um cadastro predial desatualizado e com propriedades inventariadas em valores irrisórios. Ademais, pouco ou nada se tem feito para gerar rendas extrafiscais, quer pelas suas limitadas atribuições, quer pela inoperância da maioria das administrações municipais.

Com suas exíguas receitas, sua alta dependência do governo central e a sua deficiente capacidade de arrecadação, os municípios, através do planejamento urbano, têm pouco poder de resposta às necessidades locais. Suas rendas próprias apenas servem para cobrir os gastos correntes. Os gastos de capital, em constante declínio, são financiados, na sua maior parte, por crédito interno do BEDE (Banco Equatoriano de Desenvolvimento). Inclusive para financiar a elaboração dos seus instrumentos jurídicos (Cadastros e Planos), em virtude do seu alto custo, têm que recorrer ao FONAPRE (Fundo Nacional de Pré-Investimento), financiamento que é seletivo posto que favorece os municípios maiores por serem considerados mais solventes.

A tudo isso se soma um mau aproveitamento dos seus escassos recursos financeiros, por causa de má orientação e priorização dos seus investimentos. Em outras palavras, por ausência de um planejamento econômico-financeiro, gasta-se uma mínima parte do seu orçamento. Falta agilidade na execução das obras físicas, pelos excessivos trâmites burocráticos. A longo prazo, produz-se um decréscimo dos seus ingressos por transferência, assim como do volume dos seus investimentos.

Essa falta de autonomia financeira restringe a viabilidade econômica do planejamento urbano municipal, daí muitos planos serem inexecutáveis, e converte os governos em meros intermediários do governo central (CARRION. F:1985), em virtude de os grandes projetos de desenvolvi -

mento dependerem das autarquias (CEPE, IESS, BEV, etc) (15), e das entidades subordinadas ao governo central, como também dos organismos de fomento ao desenvolvimento regional. Nós últimos tempos, a crise aprofunda-se com as famosas unidades executoras.

A que se reduz então a gestão municipal? Máximo, ao fornecimento e controle dos serviços básicos de infra-estrutura: água, esgoto, eletricidade, etc. Geralmente, trabalham com prejuízo. Isto tem motivado algumas prefeituras, para autofinanciarem obras por esses conceitos, a introduzirem o critério do "município-empresa" (CARRION, Fernando: 1985, 15), tendente a lograr mais benefícios do que a oferecer serviços. Seu resultado não tem sido o melhor, como no caso dos projetos de água potável e viação do município de Quito, que, apesar dos seus altos custos, não conseguirem solucionar estes problemas que são dos mais críticos da capital.

O planejamento urbano a nível nacional tampouco dispõe de autonomia financeira e, na prática, mantém uma relação orgânica com as entidades executoras que atuam a nível setorial e regional, coincidindo com o pouco poder de aplicabilidade do planejamento municipal que condena as suas propostas a simples enunciados teóricos.

---

(15) Ver quadro nº 2, pág. 61

Aspectos Técnico-Administrativos do Planejamento Urbano

Além dos problemas decorrentes da proliferação de leis e instituições responsáveis pelo controle do desenvolvimento urbano, o planejamento urbano, tanto a nível local quanto a nacional, tampouco conseguiu-se articular de um modo efetivo com as estruturas do Estado. Isso se explica, em grande medida, pela resistência generalizada que ainda existe nos demais organismos burocráticos que estão preocupados mais com ações pontuais de curto prazo do que com as estratégias integrais de longo prazo, desenvolvidas pelas entidades de planejamento, que não dão retornos imediatos.

É dentro deste contexto que essas entidades elaboram os seus próprios planos e pouco ou nada se ajustam às propostas dos organismos responsáveis por um planejamento integral, como sejam o CONADE e as repartições municipais, provocando nestas últimas uma perda paulatina de poder de decisão na política urbana e seu isolamento com respeito a todo o aparelho burocrático.

Por esta causa, ainda não se efetivou um sistema nacional de planejamento urbano que articule os diferentes âmbitos de intervenção territorial e funcional, para assim evitar-se a clássica duplicação de esforços, tanto no manejo da informação quanto na elaboração de diagnósticos e propostas. Isso acontece, por exemplo, no setor da saúde; tanto o IESS (Instituto Equatoriano de Previdência Social), o IEOS (Instituto Equatoriano de Obras Sanitárias) e a Jun-

ta de Beneficiência de Guayaquil têm sob sua responsabilidade a dotação deste serviço, e, por conseguinte, cada um deles observa a sua própria política sem coordenação nenhuma, causando uma concentração de serviços nuns lugares e uma excessiva desatenção em outros.

No interior dos organismos de planejamento urbano, esta situação agrava-se por uma carência generalizada de quadros técnicos devidamente qualificados, especialmente nos municípios médios e menores, onde apenas há um ou dois profissionais, que se dedicam mais a tarefas pontuais e imediatas (projetos de equipamento coletivo, controle das construções) do que a um planejamento integral. Por esta razão, para a elaboração dos seus instrumentos jurídicos de planejamento, as prefeituras têm que contratar os serviços de profissionais e consultorias privadas a preços bastante altos em relação às suas precárias finanças.

Como se aprofundará no seguinte capítulo, essas consultorias pouco têm contrubuído para consolidar o planejamento municipal, posto que estavam mais preocupadas em produzir planos do que em transferir conhecimentos ao pessoal técnico local para que este possa acompanhar a elaboração e a execução desses instrumentos. Daí, a maioria das prefeituras conforme o assinala D, Carrión (1986), não saber o que fazer com esses tremendos "libros-planos".

Soma-se a isto o primitivo sistema de promulgar leis, das prefeituras equatorianas, que têm pouca incidência nos agentes sociais envolvidos, como acontece com as ordenanças municipais sobre o controle da propriedade urbana, onde em definitivo vence o mais "forte". Com respeito a isto, segundo o expressam E. Calle (1976), L. Chang (1982) e E. Recalde (1987), o nosso Direito Urbanístico tampouco têm contribuído para sua atualização.

Finalmente, o planejamento urbano local tem que enfrentar tanto com a obsolescência e desorganização administrativa municipal quanto com a instabilidade política dos seus representantes, que interferem na continuidade e coerência que a elaboração e execução dos planos requerem. A gestão municipal, no melhor dos casos, dura quatro anos, resultando um tempo muito curto para amadurecerem-se as diferentes estratégias e quando se produzem remoções, dentro deste período, complica tudo. A prefeitura de Guayaquil ilustra melhor esta situação, posto que nos últimos oito anos tem tido dez prefeitos e até agora não pôde formalizar um plano de desenvolvimento urbano devidamente estruturado.

No obstante, essas limitações de ordem técnico-administrativo, o planejamento urbano tanto local quanto nacional tem tido os seus efeitos positivos, porque tem obrigado os governos locais a conhecerem melhor a sua microrrealidade, a otimizarem seu sistema de arrecadação e reorientarem o destino dos seus recursos, como também demandarem uma maior

cota de poder dentro do aparelho burocrático nacional.

Recomenda-se, portanto, a criação de um órgão responsável pelo desenvolvimento urbano, a nível nacional, investido de suficiente autoridade e recursos que coordene, não só as prefeituras entre si, mas, também, que seja a expressão delas no seu conjunto e que se articule aos demais órgãos do Estado para concentrar esforços.

Também se recomenda a criação de uma única Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano, que condense todas aquelas que atuam por separado, a fim de unificar critérios e procedimentos, Lei que, igual ao órgão nacional proposto, em última instância, garanta a autonomia municipal e estimule as iniciativas locais.

CAPÍTULO IV

OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO PLANEJAMENTO URBANO EQUATORIANO

OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO PLANEJAMENTO URBANO EQUATORIANO. Significado, experiências em confronto e evaluação dos seus produtos teóricos.

A verdadeira significação do planejamento urbano testa-se não só nas suas realizações materiais como também nos efeitos transformadores da realidade social a ser interferida. No entanto, isso depende em grande medida da forma como foi concebida e sistematizada através dos seus instrumentos jurídicos, pois eles constituem o referencial teórico necessário arredor do qual a política urbana vai se concretizando.

Por isso, o presente capítulo está orientado para uma avaliação tanto da concepção teórica quanto dos procedimentos com que têm sido elaborados os instrumentos jurídicos do planejamento urbano equatoriano, concentrando-se este estudo na experiência acumulada durante os últimos quinze anos, período no qual se pode falar de uma produção representativa de planos de desenvolvimento urbano, especialmente municipais, e que contrasta com as débeis e isoladas manifestações de épocas anteriores.

Este período caracteriza-se, além disso, pela presença de um planejamento urbano orgânico, integral e nacional, dirigido pelo órgão máximo de planejamento nacional, o CONADE (Conselho Nacional de Desenvolvimento), resultante do

processo de modernização do aparelho estatal para adaptar-se às necessidades do novo modelo de acumulação econômica, baseado no impulso à produção industrial no qual o planejamento urbano teria que desempenhar um papel relevante.

O presente capítulo sustenta-se numa investigação prévia que compreende os seguintes aspectos:

1. CADASTRO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO MUNICIPAIS, realizados no período de estudo, indicando seus autores, custos, financiamento e tempos de elaboração.

2. ENTREVISTAS COM OS DIVERSOS AGENTES SOCIAIS, que têm intervindo na elaboração de como serem: os autores, o pessoal técnico das prefeituras, do CONADE, do FONAPRE (16) e membros dos centros de pesquisa urbano-regional.

3. ESTUDO DOS PLANOS ELABORADOS, na base de uma amostra representativa.

Uma vez processada, a informação, foi organizada da seguinte maneira:

- Significado dos instrumentos jurídicos do Planejamento Urbano Equatoriano.
- Experiências em confronto, através das diferentes modalidades adotadas.
- Análise comparativa dos planos existentes, abordando o ca-

(16) FONAPRE, Fundo Nacional de Pre-Investimento, entidade que financia a elaboração destes estudos.

ráter, metodologia, estrutura e instrumentação.

Deu-se ênfase ao sentido histórico e comparativo destas diferentes manifestações do planejamento urbano local, na medida em que contribuem à construção da nossa própria teoria na matéria.

Significado dos Instrumentos Jurídicos do Planejamento Urbano Equatoriano

Uma dupla dimensão, tanto normativa como operativa, caracteriza os instrumentos jurídicos do planejamento urbano equatoriano condensados nas suas duas principais manifestações: os planos de desenvolvimento urbano nacionais e os planos de desenvolvimento urbano municipais.

No primeiro caso, esses instrumentos são um conjunto de normas e disposições que regulam os diferentes elementos que intervêm no desenvolvimento urbano, com ênfase ao uso e ocupação do solo. No segundo, representam um conjunto de estratégias, dirigidas pelo Estado, através de programas e projetos de curto, médio e longo prazos que visam à dotação do equipamento coletivo e da infra-estrutura de serviços.

Esses instrumentos jurídicos, além de fazerem parte de um sistema nacional de planejamento urbano, estão

investidos de autoridade através do poder que as leis da república fornecem ao planejamento urbano nacional e local, especialmente a este último, por possuir um caráter normativo tanto para o setor público como para o setor privado. Assim, a Lei de Regime Municipal estabelece a obrigatoriedade do seu cumprimento (art. 232), bem como da sua inimente elaboração (arts. 218 e 219), especialmente nas cidades que, pela magnitude dos seus problemas, considera "centros urbanos de emergência" (art. 227). Além disso, a própria lei explicita o conteúdo, classes, procedimentos e exeqüibilidade desses instrumentos de planejamento.

Essa oficialização, embora reconheça a importância do planejamento urbano, uma vez que constitui o primeiro passo para a sua institucionalização, não garante, no entanto, a elaboração dos seus instrumentos jurídicos nem da sua aplicabilidade. Efetivá-lo tem representado um processo bastante complicado, pois, além dos problemas de ordem institucional - assinalados anteriormente - e das implicações de uma realidade social tão conflitiva como a nossa, o planejamento urbano equatoriano tem tido que enfrentar com tremendos vazios conceptuais e metodológicos, derivados em grande medida da ausência de uma experiência anterior na qual se sustentar.

Não obstante, o fato de partir praticamente de zero teve algumas vantagens pois, antes que a elaboração desses instrumentos fosse generalizada em todos os 150 municípios do País de um modo anárquico, foi indispensável estruturar, como tentativa, um sistema nacional de planejamento

com o fim de garantir a sua racional aplicação, assim como unificar os procedimentos de elaboração desses sofisticados estudos, que, além de caros e demorados, precisavam de um pessoal multidisciplinário, especializado e númeroso.

Nessa proposta de racionalização, tem tido um papel decisivo o organismo máximo de planejamento do País, o CONADE (Conselho Nacional de Desenvolvimento), a partir de uma operacionalização das leis, por demais genéricas, que regulam os instrumentos do planejamento urbano, porque:

- Estrutura os níveis de intervenção no urbano dos diferentes agentes do Estado

- Condensa num só os diferentes instrumentos de planejamento urbano local estipulados pela LRM (17), contemplando unicamente os aspectos fundamentais e prioritários de cada um deles.

- Hierarquiza os planos de acordo com a nova rede de cidades que se pretende consolidar, segundo o tamanho, rol, população e equipamento coletivo.

Sob esses critérios, o Sistema Nacional de Planejamento Urbano tem-se estrutura do assim:

---

(17) No art. ; Planos Reguladores do Desenvolvimento Físico, Planos Reguladores do Desenvolvimento Urbano. Cadastros Multifinalitários, Planos Urbanísticos e Planos Especiais.

1. PLANOS NACIONAIS. A cargo do CONADE. Com caráter normativo para o setor público e indicativo para o setor privado, através de programas e projetos integrados nos planos nacionais de desenvolvimento, instrumentalizam a política urbana nacional, articulam a rede interurbana e servem de enlace entre as propostas dos governos locais e as das entidades do governo central que intervêm no nível setorial.

2. PLANOS LOCAIS. A cargo das prefeituras. Com caráter normativo, tanto para o setor público quanto para o setor privado, abrangem a microregião urbano-rural municipal, articulando as propostas das entidades setoriais, uma vez que se têm classificado assim:

P. Regionais. Cidades acima dos 200.000 habitantes (Quito e Guayaquil)

P. Desenvolvimento urbano-rural integral. Cidades de 40.000 a 200.000 habitantes (cidades médias)

P. Ordenadores Desenvolvimento físico-cantonal. Cidades de 10.000 a 40.000 habitantes (cidades pequenas)

P. Ordenadores Desenvolvimento físico, local. Centros urbanos 4.000 a 10.000 habitantes

P. Ordenamento Territoriais. Centros urbanos 2.000 a 4.000 habitantes

Essa tipificação serviu de base ao próprio CONADE para elaborar os "TERMOS DE REFERÊNCIA" dirigidos às prefeituras e órgãos envolvidos na elaboração desses estudos que, além de documentos contratuais, constituem verdadeiros modelos teóricos que servem para acompanhar o cumprimento das diferentes fases dos planos. Contêm para todos os casos, os seguintes elementos fundamentais (18):

1. CADASTRO PREDIAL URBANO: Delimita o marco geográfico de intervenção através do inventário das propriedades compreendidas dentro do perímetro urbano e da sua área de influência imediata.

2. DIAGNÓSTICO-REALIDADE. Identifica os problemas urbanos fundamentais e prioritários, possibilita, ademais, a elaboração dos Planos de Ações Imediatas ou Planos Operativos a serem desenvolvidos a cada ano.

3. IMAGEM-OBJETIVO (PROGNOSIS). Identifica as tendências que o desenvolvimento urbano terá no futuro próximo com o fim de adotar as estratégias no médio (5 anos) e no longo prazo (20 anos).

---

(18) CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo). "Términos de Referencia para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano", Ed. CONADE. Quito, 1982.

4. PLANO DIRETOR OU PLANOS NO MÉDIO PRAZO. Contém os seguintes aspectos: estrutura produtiva, planos macroeconômicos e setoriais; estrutura social, distribuição espacial da população e definição de serviços coletivos; estrutura física e especial, legislação de uso e ocupação do solo, rede viária e planos de equipamento coletivo e de infra-estrutura de serviços.

5. ORGANIZAÇÃO E PROGRAMAÇÃO PARA EXECUTAR OS PLANOS A MÉDIO PRAZO. Organização do cadastro municipal; organização da unidade de planejamento e programação de investimentos de médio prazo.

Além disso, caso esses estudos fossem realizados por entidades privadas, nesse documento exigia-se a obrigatoriedade de organizar a equipe técnica de "contraparte" local que acompanhe todas as fases para encarregar-se da gestão da sua execução, assim como também se exigia a configuração do "Comitê do Plano" que coordena a nível institucional a estruturação do plano e a sua execução.

Com essas diretrizes e com um assessoramento permanente às prefeituras, pretendia-se suprir a generalizada deficiência teórica e metodológica na questão do planejamento urbano e também aproveitar uma mesma informação para que servisse a múltiplos propósitos. Assim, o planejamento urbano, tradicionalmente espacialista, incursionaria em outros campos de intervenção como o sócio-econômico e o político-admi-

nistrativo.

E se esse apoio técnico ressultasse insuficiente, criar-se-iam os mecanismos de financiamento dos estudos através do FONAPRE (Fundo Nacional de Pré-investimento) e das obras identificadas por eles, através do BEDE (Banco Equatoriano de Desenvolvimento) e do FODEM (Fundo Nacional de Emergência); a recuperação dos empréstimos, nos dois casos, far-se-ia em condições vantajosas, tanto nos juros quanto nos prazos.

Experiências em Confronto

Resultante do processo de institucionalização implementando pelo CONADE, tem havido uma produção intensa de planos de desenvolvimento urbano municipais. Atualmente, 60 municípios (19) dispõem deles e/ou os estão elaborando, incluindo os de Quito e Guayaquil e os de porte médio. Destes planos, 33 têm observado as diretrizes teóricas determinadas pelo CONADE através dos Termos de Referência, Normas de Equipamento Urbano, guia para o Planejamento Sócio-Espacial, etc.

Tamanha experiência suporia que os objetivos básicos, por fortalecerem o planejamento urbano municipal enunciados pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento de 1973-78

---

(19) Ver, Quadro nº 3, pág. 91 e mapa nº 2, pág. 92

Quadro nº 3

CADASTRO DAS CIDADES QUE DISPÕEM DE PLANOS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO OU ESTÃO ELABORANDO.

Prov. Azuay

Cuenca
Girón
Gualaceo
Paute
Sigsig.

Prov. Bolívar

Chillanes
Guaranda
San Miguel

Prov. Canãr

Azogues
Biblián
La Troncal

Prov. Carchi

Espejo
Mira
Montúfar
Tulcán

Prov. Cotopaxi

Latacunga
Pujilí
Salcedo
Saqusilí

Prov. Chimborazo

Alausí
Guamote
Guano
Riobamba

Prov. El Oro

Arenillas
Huanquillas
Machala

Prov. Esmeraldas

Esmeraldas
Muisne
San Lorenzo

Prov. Tungurahua

Ambato
Patate
Quero
Píllaro

Prov. Guayas

Daule
Durán
Guayaquil
Milagro
Salinas

Prov. Imbabura

Atuntaqui
Cotacachi
Ibarra
Pimapiro
Urcuquí

Prov. Loja

Loja
Catamayo

Prov. Los Ríos

Babahoyo
Quevedo

Prov. Manabí

Chone
Jipijapa
Manta
Portoviejo

Prov. Morona-Santiago

Macas
Sucúa

Prov. Napo

Sucumbíos

Prov. Pastaza

Puyo

Prov. Pichincha

Machachi
Tabacondo
Quito
Sangolquí
Santo Domingo

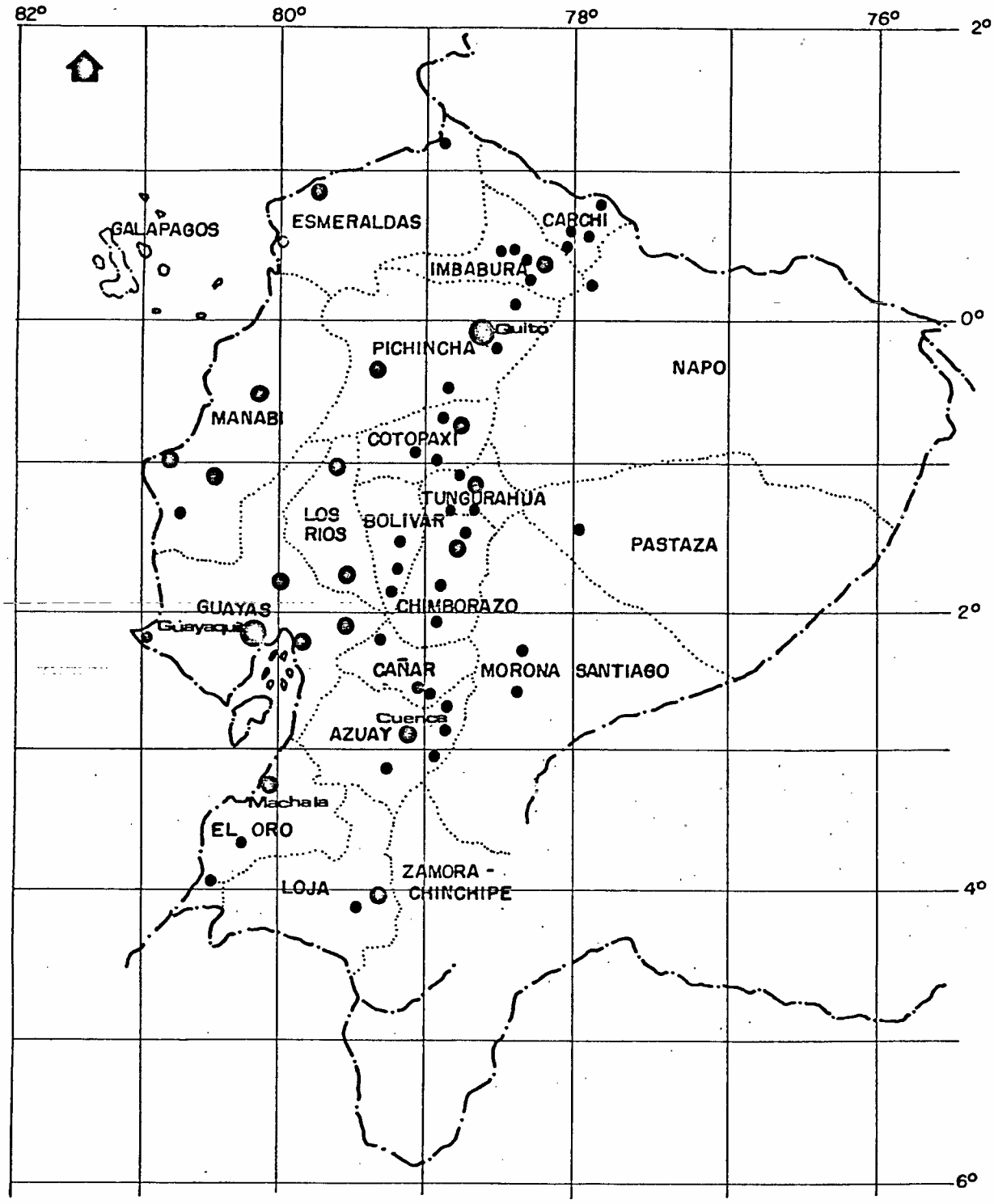
Obs.: Totalizam 60 dos 150 municípios do País.

FONTE: CONADE (Conselho Nacional de Desenvolvimento) e entrevistas realizadas pelo autor. 1987.

ELABOR: Autor

Mapa nº2

CIDADES QUE DISPOEM DE PLANOS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO OU ESTÃO ELABORANDO



CIDADES GRANDES

CIDADES MEDIAS

CIDADES PEQUENAS

Fonte: CONADE, Entrev. Autor.

Elabor: Autor.

e de 1980-84, fossem atingidos. Na prática, dadas as características centralizadoras que assumiu esse processo, deu-se maior atenção à consolidação do novo modelo de acumulação nacional do que à dinamização dos processos urbanos locais.

Assim, os planos de desenvolvimento urbano locais, registrados besse período de institucionalização, salvo os de Quito e Guayaquil, na sua maioria foram realizados por empresas e consultorais privadas, graças a um recurso da Lei de Regime Municipal que, em seu artigo 220, permite esta modalidade em dadas circunstâncias tais como a de as prefeituras não poderem assumir a sua responsabilidade, pela carência de quadros técnicos suficientes e devidamente qualificados. E como este era o caso da maioria das cidades médias e pequenas, abria-se então, um "mercado" bastante promissório para as grandes empresas consultoras, pois esse era o requisito que o CONADE, através dos Termos de Referência, impunha, em detrimento das universidades e centros de pesquisa que também estão em condições de fazê-los.

Ao dar-se primazia a um critério empresarial na elaboração dos planos, relegava-se a participação citadina em todo o seu processo e desperdiçava-se assim uma das qualidades que o planejamento descentralizado, como o municipal, oferece, posto que a relação direta com a população local compromete um processo decisório bastante participativo que possibilita traduzir as necessidades socialmente sancionadas em ações úteis e converte aos planos em verdadeiros patrimô-

nios públicos.

A participação citadina definitivamente não aconteceu. O importante era entregar o produto-plano dentro das condições contratuais. Depois disso, os seus autores nunca mais teriam vínculos de nenhuma espécie com os municípios. A mencionada transferência de conhecimentos ao pessoal técnico local, através de um programa de trabalho conjunto e de capacitação paralela, segundo as especificações do contrato, tampouco tem-se efetivado.

Em outras palavras, os planos foram impostos e não negociados. Daí, esses processos de planejamento terem sido mais formais do que reais. Resultado disso têm sido os tremendos volumes dos "livros-planos", como os denomina D. Carrión (1985, 6), escritos numa sofisticada linguagem, se não acessível nem ao próprio pessoal técnico das prefeituras, pior ainda ao cidadão comum. Era impossível manuseá-los, revisá-los; portanto, foram condenados ao fracasso e, imediata obsolescência. Este é o caso do Plano Quevedo (1973) e o de Manta (1975).

Mesmo assim, a elaboração de cada plano representa uma experiência única, em especial daqueles que têm fugido da generalidade aqui esboçada. Tal é o caso dos planos para os municípios de Pastaza e La Troncal, cujos autores conseguiram implementar os órgãos de planejamento local, mantiveram uma comunicação permanente com a "contraparte" local e inclusive, uma vez concluídos, publicaram versões populares, como no Plano Portoviejo (1987).

A experiência do plano para o município de "La Troncal" foi muito vivencial. O relacionamento dos seus autores com a população local (de migração recente, organizada em cooperativas e configurada na sua maioria por trabalhadores da usina Aztra) iniciou-se nas lutas pela municipalização do povoado e, logo, pela legalização das propriedades urbanas, pois todas elas eram produto de invasões. Essas condições especiais, que não puderam ser extrapoladas, geraram resultados singulares no que respeita a um planejamento participativo, mantendo uma discussão e colaboração permanentes em todas as etapas do plano que geraram muitas propostas criativas e, sobretudo, um compromisso unânime com o cumprimento do plano.

O critério do "Planejamento negociado e participativo" foi aplicado em menor grau e de forma seletiva nos planos para os municípios de Ambato (1985), Ibarra (1985) e Cuenca (1982), mais por pressão dos grêmios de profissionais do que por iniciativa da própria empresa consultora (coincidentemente a mesma nos três casos).

Os processos de planejamento desenvolvidos pelos próprios órgãos municipais, como em Quito, por exemplo, resultaram ser menos propensos ao afastamento da população. No espaço de treze anos, foram elaborados três planos: Plano Regulador 1967, Plano Área Metropolitana 1973 e Plano Quito 1980. Cada um possui as suas especificidades enquanto que são complementares entre si. Sempre têm despertado polêmicas nas que têm participado de amplos setores da população. Permanentemen

te, produzem-se debates e planteiam-se revisões ou atualiza - ções, mas nunca se fala de fazer um novo plano.

Guayaquil, a maior cidade equatoriana, não tem tido a mesma sorte. Apesar de ter sido constantemente "planejada", até agora não foi possível concretar-se um plano só, devida - mente estruturado. Se o planejamento urbano não tem conseguido acompanhar os seus "galopantes" problemas urbanos, que têm adquirido dimensões dramáticas, pior ainda a eles se anteci - par. Nos últimos vinte anos, têm havido cinco tentativas para elaborar um plano de desenvolvimento urbano. A instabilidade administrativa da prefeitura também tem aí incidido fortemente, como aconteceu no plano que atualmente está sendo realizado, desde 1985, e que já foi suspenso em várias ocasiões, pois neste período foram trocados os prefeitos a cada seis meses. Esta "ingovernável cidade", na atualidade funciona com um conjunto provisório de ordenanças (20) que regulam seu crescimento físico e legislam, a respeito do uso e da ocupação do solo, mas não dispõem de um conjunto estruturado de estratégias para promover o seu desenvolvimento urbano.

Custos e Financiamento.

Não obstante terem sido simplificados os mecanismos para o financiamento dos altos custos que representava a elaboração desses estudos através do FONAPRE (Fundo Nacional de Pré-Investimento), na prática, só treze municípios têm recor-

(20) O termo "ordenança" utiliza-se para as leis elaboradas pelas prefeituras.

rido a esta modalidade. Isso porque entre as prefeituras existe uma resistência generalizada para estabelecer-se uma dependência financeira com essa entidade; pelo contrário, têm preferido assumí-los com seus próprios fundos e sob a sua responsabilidade, seja com o pessoal da prefeitura (caso de Quito, Guayaquil e Riobamba) ou contratanto os serviços de consultorias nacionais ou estrangeiras (caso de Babahoyo e Manta).

De um modo geral, a elaboração desses instrumentos jurídicos tem resultado ser bastante cara, especialmente quando foram feitos juntamente com o Cadastro Predial Urbano, como sucdeu nos planos para Ambato, Ibarra, Loja e Cuenca, cujo preço médio foi da ordem dos 300.000 dólares, diminuindo para 150.000 em cidades menores ( ). Porém, estes custos reduzem-se significativamente quando os realizam as universidades ou os centros especializados de pesquisa (planos de Gualaceo, Puyo) ou quando várias prefeituras se associam para fazer um estudo conjunto, reduzindo-se assim a cota individual (planos Huaquillas, Arenillas e Sta. Rosa).

Outras prefeituras, no entanto, pela sua crise econômica e capacidade nula de crédito, definitivamente não os realizaram, limitando-se unicamente a elaborar seu Cadastro Urbano que lhes produz retornos imediatos ao melhorar a arrecadação do imposto predial e territorial (prefeituras de El Carmen, Zamora, Quinindé, etc.).

---

(21) Fonte: CONADE e entrevistas realizadas pelo autor, 1986.

Prazos.

Além de caros, esses estudos são bastante demorados. No melhor dos casos, levam uma média de 18 meses, quando se restringem ao plano só, e extendem-se a 24, ao incluirem o Cadastro Predial. Estes prazos geralmente não se cumprem, pelos naturais problemas de coordenação entre as empresas contratadas e a "contraparte" local.

A esses tempos tem-se que acrescentar os períodos anterior e posterior à elaboração. Isto é, os compreendidos entre a decisão de fazê-los e iniciá-los, e entre a sua conclusão até a fase de aprovação e vigência. Isto representando, então, um lapso total médio de 4 a 5 anos, o que provoca defasagens nas estratégias formuladas pelos planos e barreiras sérias para consolidar-se o processo de institucionalização do planejamento urbano.

Por este motivo, alguns estudos dão ênfase ao Plano de Ações Imediatas (22) que, sem tantos trâmites burucráticos e a partir de um diagnóstico não muito profundo, permite identificar projetos e elaborar normas provisórias que entrem em vigência enquanto se elaboram e se aprovam esses estudos.

---

(22) Indicado anteriormente, constitui a primeira proposta, feita em função do diagnóstico da realidade local,

Avaliação comparativa dos produtos teóricos

Se os processos de elaboração dos planos resultaram bastante formais e pouco participativos, os seus produtos teóricos, por demais condicionados à padronização e aos Termos de Referência do CONADE, acabaram sendo bastante parecidos e excessivamente rígidos. Apesar da proliferação destes instrumentos, não se observaram diferenças substanciais no conteúdo e orientação deles, como tampouco aportes significativos à construção de uma teoria de planejamento própria.

Tal homogeneidade dos produtos teóricos tem a sua origem na concepção funcionalista do sistema nacional de planejamento urbano que se pretendia consolidar e que foi estruturado a partir de um tratamento igualitário em todos os municípios do País, dentro de uma organização territorial abordada em termos unicamente geográficos como o rol, tamanho e população dos centros urbanos, mas não como cenário de processos mais amplos que respondem às especifidades da nossa realidade social e que merecem um tratamento diferenciado.

A intenção de unificar critérios e procedimentos através do instrumental teórico do CONADE era válida, na medida de um simples referencial metodológico e não como uma "camisa de força" como aconteceu na prática, gerando planos impessoais e com poucas possibilidades de aplicação nos processos que se pretendia interferir.

BIBLIOTECA KARL A. BOEDECKER

Esta concepção fisicalista, que seria a dominante, transfere-se aos planos de desenvolvimento locais mediante a visão empresarial das consultorias privadas que os elaboraram, e manifesta-se a partir da mesma definição do objeto urbano de intervenção, restringindo-se geralmente a termos espacialistas abordados em função de variáveis que se ajustem a modelos previamente definidos.

Os problemas urbanos identificam-nos como produto de disfuncionalidades na organização territorial causadas por má localização e distribuição das principais atividades urbanas. E orientam as suas propostas para estratégias de longo e médio prazo, tendentes a um crescimento paulatino e ordenado das estruturas físicas como também da dotação das condições gerais de produção que consolidam o modelo econômico nacional e, salvo alguns casos, conciliar as suas propostas com as estratégias de desenvolvimento regional já existentes, como ocorreu com os planos de Cuenca e Machala.

A instrumentação dos planos limita-se a uma série de ações de tipo institucional e técnico a serem gestionadas pelas prefeituras na medida em que não interferiam na estrutura do poder local.

Os aspectos sócio-econômicos que se incluem nos planos são simples menções acessórias de caráter ecológico-demográfico apresentadas em valores agregados (distribuição de ingressos, níveis de consumo, ocupação por atividades eco

nômicas, etc.) e nunca se analisam sequer as relações do poder local nem as formas de segregação urbana.

Tampouco dão atenção aos processos históricos de ocupação e organização territorial de cada centro urbano que permita identificar os atores sociais em conflito assim como a situação da atual estrutura da propriedade urbana. Pelo contrário, as causas dos problemas territoriais explicam-se unicamente com a superpopulação originada pelos acelerados e violentos fluxos migratórios. As contradições internas, por demais evidentes, na apropriação seletiva das vantagens da urbanização, definitivamente, não são questionadas.

Então, cabem aqui várias interrogações:

- Que impacto podem ter esses instrumentos jurídicos, se estão impregnados de uma visão estática da realidade a respeito de processos sociais tão dinâmicos como os nossos?

- Que transformações significativas podem atingir, se a maioria dos problemas urbanos ficam fora dos planos?

- Como garantir a sua aplicabilidade política, quando não se consideram as forças em conflito?

- Qual a sua contribuição à construção de uma teoria própria se, em lugar de uma apropriação crítica, transplantam-se mecanicamente normas e procedimentos de outras rea

lidades?

Estrutura dos planos.

Formalmente, todos os planos também se ajustam às diretrizes do CONADE e observam uma estrutura metodológica similar que contempla uma seqüência lógica e universal, característica de todo processo de planejamento como: investigação, diagnóstico e plano de ações imediatas, prognóstico e imagem objetivo, proposta e instrumentação dos planos. E é dentro deste esquema que se podem assinalar algumas diferenças entre suas propostas teóricas.

Alguns, por exemplo, como o Plano Quevedo (1983), dão ênfase aos diagnósticos, desagregando os aspectos espaciais numa série de variáveis como uso atual do solo urbano, densidades, déficits quantitativos de equipamentos coletivos e de infra-estrutura de serviços, transporte, sistema viários, etc. e os relacionam com variáveis de tipo sócio-econômico como população, migração, atividades econômicas urbanas, emprego por ramos de atividade, etc. Por outro lado, mostram uma resenha histórica do crescimento físico e formas de ocupação dessas cidades, porém, sempre com uma visão espacialista, sem conflitos sociais no meio. No entanto, existe uma brecha com o alcance das suas propostas, as quais não passam de uma série de projetos isolados que não respondem a um conjunto de estratégias devidamente estruturado. Daí, pouco abordam a ins

trumentação do plano, tanto a nível de canalização de recursos, quanto da definição e coordenação de responsabilidades na sua execução.

Por outro lado, há outros planos como os de Cuenca (1982), Machala (1986), Ibarra (1985), Ambato (1986), que dão maior atenção às propostas: portanto, restringem o diagnóstico a aspectos mais indispensáveis, que se ajustem ao modelo de execução, previamente definido. Existe muita coerência entre âmbito de intervenção e o da sua área de influência; relacionam as propostas locais com as estratégias regionais e nacionais, assim como há uma correspondência entre as estratégias de curto prazo com as de um horizonte maior (5 e 20 anos). A instrumentação dos planos abrange desde os aspectos legais e financeiros até os de coordenação interinstitucional. Tanto a normatização quanto a operacionalidade do plano sustentam-se em campos onde o município tem uma capacidade real de ação; isto é, ... sobre problemas não relevantes...

Assim mesmo, encontramos casos em que, sem abandonar os aspectos básicos de intervenção sugeridos pelo CONADE, se aproveitam certas "fissuras" para dar um maior conteúdo e carga informativa aos planos de desenvolvimento urbano. O Plano Milagro (1985) por exemplo, com o auxílio de uma boa assimilação à realidade local de teorias e técnicas bastante avançadas, consegue uma boa caracterização do objeto de estudo e intervenção, que se mantém em todas as fases do plano. Compatibiliza a situação real detectada no diagnóstico com as ações

viáveis da proposta tendentes à situação ideal da imagem-objetivo da realidade projetada para vinte anos, sem descuidar as ações imediatas que devem se realizar paralelamente à elaboração do plano.

Para finalizar, é necessário mencionar alguns planos realizados por iniciativa das próprias prefeituras e sem vínculo com o CONADE e o FONAPRE. É evidente neles a disparidade de teorias e procedimentos empregados. Por exemplo, a famosa "teoria das comunidades" aplicada ao Plano Manta (1975) perde-se em sofisticados modelos econométricos sem conseguir uma transparência na caracterização do objeto de intervenção nem na definição dos problemas fundamentais da cidade como tampouco nas normas e estratégias para o desenvolvimento urbano. Pela sua excessiva abstração, até agora não entrou em vigência e é muito provável que se elabore um novo plano.

Com outra postura, o Plano Riobamba (1982) parte de uma visão ampla do urbano para determinar que os problemas fundamentais da cidade e sua área de influência não são de ordem espacial e migratória senão produto de uma economia endêmica sustentada em injustas relações de propriedade; previamente, sugere que qualquer estratégia deve ser integral. Infelizmente, no desenvolvimento do estudo, não consegue se estruturar coerentemente e, paulatinamente, vai se desagregando, mesmo a partir da análise histórica da cidade, referida mais à história remota do que aos fenômenos imediatos, assim como não consegue conciliar o diagnóstico sócio-econômico com a

atual configuração espacial. Finalmente, não chega a concretizar uma proposta orgânica, tanto a nível da sua normatividade quanto do conjunto de estratégias que inevitavelmente têm que ser hierarquizadas, e tampouco faz referência às propostas existentes sobre o desenvolvimento regional e nacional.

Algo similar acontece com os planos de Puyo e Gualaceo, nos que também se tenta intervir sobre um conceito de cidade a nível da estrutura sócio-espacial sem concretizar ao longo do estudo o objeto de uma real intervenção. Isto é, repetem-se as boas intenções, mas não existe uma exigência acadêmica e metodológica que sintetize os estudos em propostas realizáveis. Portanto, ante a falta de um rigor científico, não se constituem propostas alternativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi realizaruma avaliação do processo de institucionalização do planejamento urbano no Equador, no interior do aparelho estatal, durante o período de 1972-1987, restringindo-se às suas duas principais manifestações: os instrumentos jurídicos e o marco institucional no qual está inserto.

No entanto, para uma análise mais abrangente, foi necessário inserir este processo dentro de um contexto maior: o da urbanização equatoriana e da intervenção do Estado na questão urbana, aspectos que foram abordados de uma forma geral e têm enfocado os fenômenos recentes. Além disso, houve que se referir a um marco teórico geral e particular que forneceu tanto os elementos necessários da análise quanto o quadro explicativo do objeto.

Do estudo teórico estabelece-se que a institucionalização do planejamento urbano representa uma forma avançada da intervenção do Estado nos processos urbanos e, apesar dos óbvios limites estruturais, é um mecanismo de expressão dos diferentes agentes sociais. Essa institucionalização manifesta-se a nível das sociedades, sabendo de antemão que:

1. O Estado consolida-se, cresce e moderniza-se para desempenhar um papel importante na

realidade social, em geral, e nos processos urbanos, em particular.

2. O urbano tem-se convertido num sistema complexo de funções e representa uma forma socializada de produção.

3. O planejamento urbano é uma prática contraditória nas relações sociais de produção como efeito dos conflitos entre seus diferentes atores.

No caso equatoriano, a institucionalização do planejamento urbano, com caráter nacional e extensível a todos os municípios, é muito recente (a partir de 1970) como, também, o seu processo de urbanização e acontece uma vez que este último tenha se consolidado e a problemática urbana, tradicionalmente localizada, passa a ter repercussões nacionais.

Além disso, esse processo faz parte de uma estratégia geral do Estado para modernizar o seu aparelho burocrático e o seu marco jurídico através de uma postura, estratégia esta qie, no discurso, proclamava ser desconcentradora e descentralizadora; mas, na prática, pesou mais a natureza do novo modelo de acumulação econômica. baseado no reforço à industrialização e dentro dos esquemas capitalistas, ao qual se subordinou a política urbana.

Daí a pretendida institucionalização do planejamento urbano com caráter integral, orgânico, permanente e descentralizado emergir mais como uma proposta de controle social que se revestiu num processo contraditório e formal, tanto na redefinição dos níveis de responsabilidade dos diferentes organismos que intervêm no urbano, quanto na elaboração e execução dos seus instrumentos jurídicos.

Assim, o atual marco institucional, no qual os organismos de planejamento urbano estão insertos, é bastante complexo e inconexo como produto da proliferação indiscriminada de leis e entidades responsáveis pelo desenvolvimento urbano que acabou por minimizar a capacidade de resposta dos governos locais.

Isso porque a modernização do Estado deu maior atenção ao fortalecimento das entidades do governo central e às autarquias - vinculadas a setores estratégicos para a criação das condições gerais da produção industrial (setores petrolífero, eletricidade, habitação, previdenciário) — do que aos organismos descentralizados.

Portanto, é muito freqüente a duplicação de esforços, e os organismos de planejamento urbano, tanto a nível local quanto a nível nacional, não têm conseguido se articular de um modo efetivo com as estruturas do Estado. Isso por causa da resistência generalizada que ainda existe nos demais organismos burocráticos que estão preocupados mais com ações concretas de curto prazo do que com as

estratégias integrais de longo prazo, desenvolvidas pelos órgãos de planejamento, que não dão retornos imediatos.

Por outro lado, apesar da produção intensa dos instrumentos locais de planejamento e dos esforços do CONADE (Conselho Nacional de Desenvolvimento) para implantar um sistema nacional de planejamento, devidamente estruturado, na prática, houve poucas repercussões, porque:

- A pretendida racionalização do sistema de planejamento deu um tratamento homogêneo a todos os municípios, sem considerar as suas especificidades decorrentes da organização territorial, composição social, antigüidade, hierarquia político-administrativa.

- Os processos de planejamento resultaram bastante formais e pouco participativos, como efeito da privatização na elaboração desses instrumentos, a qual estava preocupada mais em produzir planos do que em dinamizar os processos locais.

Portanto, os seus produtos teóricos, por demais condicionados à padronização do CONADE, acabaram sendo bastante parecidos e excessivamente rígidos, com poucas possibilidades de interferir na realidade social pois ademais, não contemplam os aspectos sociais fundamentais.

Em síntese, o planejamento urbano com caráter orgânico, descentralizado, integral e permanente não conseguiu ser institucionalizado, pelas seguintes razões:

- Não pôde ser orgânico, porque não existe uma articulação entre as estratégias nacionais, locais, regionais e setoriais.

- Não pôde ser descentralizado, enquanto os municípios não possam interferir nos grandes projetos nacionais que têm repercussões locais.

- Não pôde ser integral, enquanto no planejamento local ainda dominam os aspectos físicos sobre os sócio-econômicos e político-administraticos.

- Não pôde ser permanente, porque a privatização do planejamento, na maioria dos municípios, impede a sua constante atualização.

Nessas circunstâncias, para atingir uma plena institucionalização, o planejamento urbano ainda deve vencer o abismo existente entre o que se planeja e o que se executa. Mas isso significa uma reorientação no seu conteúdo e nos seus procedimentos, na medida em que:

- exista uma redefinição real dos níveis de intervenção no urbano, dos diferentes organismos do Estado, na qual se garanta um papel de protagonista aos governos locais e lhes estenda um campo maior de inferência nos processos urbanos;

- as arcaicas e inconexas leis que regulamentam o desenvolvimento urbano se unifiquem e se atualizem a fim de se preservarem a função social da propriedade; e que

- o planejamento urbano promova processos de elaboração mais participativos, para que deixe de ser um instrumento de apaziguamento e se converta num elemento que dinamize os processos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHIG, Lucas. "El Proceso Urbano de Quito". Ensayo de Interpretación. Ed. CAE-CIUDAD. Quito, 1983.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE PLANEJADORES URBANOS. "Planejamento Urbano". Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações. Rio de Janeiro, 1965.

ASTUDILLO, Jaime. "Notas sobre los Límites de la Gestión Local en el Ecuador". Ed. Universidad de Cuenca. Cuenca, 1986.

BENAVIDES, Jorge. "Los Límites de la Planificación Urbana en el Ecuador". Ed. Universidad de Cuenca. Cuenca, 1986.

BRASILEIRO, Ana Maria. "El Municipio como Sistema Político". Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeirom 1973.

CALLE, Eduardo. CHANG, Letty. "Estudio de la Legislación del Desarrollo Urbano del Cantón Guayaquil". Ed. Fedesarrollo. Guayaquil, 1976.

CARRIÓN, Diego. "Renta del Suelo y Segregación Urbana: Quito". Ed. CAE-CIUDAD. Quito, 1985.

---------- "Reflexiones en torna de la Relación entre Investigación y Práctica de Planificación Urbana". Ed.

CIUDAD. Quito, 1985.

CARRIÓN, Fernando. "Alcances de la Problemática de las Ciudades Intermedias Ecuatorianas". Ed. CIUDAD. Quito, 1985.

"El Proceso de Urbanización en el Ecuador". Organizador. Editorial El Conejo. Quito, 1986.

"La Investigación Urbana en el Ecuador". Ed. CIUDAD. Quito, 1987.

"Quito: Crisis y Política Urbana". Editorial El Conejo. Quito, 1986.

CASTELLS, Manuel. "Ciudad, Democracia y Socialismo". Editora Siglo Vientiuno. Madrid, 1977.

"Problemas de Investigación en Sociología Urbana". Ed. Siglo Veintiuno, México, 1980.

CHANG, Letty. "Instrumentos de Regulación en el Uso del Suelo Urbano, su aplicabilidad y tendencia en las Políticas actuales". Ed. Municipio de Guayaquil. Guayaquil, 1982.

CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo). "Normas de Equipamiento Urbano". Ed. CONADE. Quito, 1980.

"Plan Nacional de Desarrollo: 1980-84". Ed. Gallo Capitán. Otavalo, 1980.

CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo). "Términos de Referencia para la ELaboración de Planes de Desarrollo Urbano". Ed. CONADE. Quito, 1980.

CONADE; ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigación Social); CAF (Corporación Andina de Fomento). "Guía para la Planificación Socio-Espacial". Ed. CONADE, Quito, 1982.

CONGRESSO NACIONAL DEL ECUADOR. "Constitución Política del Estado". Depto. de Publicaciones del Congresso Nacional. Quito, 1986.

"Ley de Régime Municipal". Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 1984.

CORAGGIO, José Luis. "Territorios en Transición". Crítica a la Planificación Regional em América Latina. Ed. CIUDAD. Quito, 1987.

CORDERO, Fernando. "Reflexiones sobre el alcance y contenido de la Planificación Urbana en el Ecuador". Ed. Universidad de Cuenca. Cuenca, 1986.

CÓRDOVA, Cristian. "Evaluación de los Procesos de Desarrollo Urbano en las ciudades ecuatorianas que han contado con planes o estudios similares". Ed. Universidad de Cuenca. Cuenca, 1986.

CRESPO, Angel. "Contenido de la Planificación Urbana en el Ecuador". Ed. Universidad de Cuenca. Cuenca, 1986.

DA SILVA, José Afonso. "Direito Urbanístico Brasileiro". R. T. São Paulo, 1981.

DE MATTOS, Carlos. "Estado, Procesos de Decisión y Planificación en América Latina". Ed. ILPES. Santiago, 1987.

"Mito y Realidad de la Planificación Regional y Urbana en los países capitalistas de América Latina". Ed. CIUDAD; Quito, 1987.

"Paradigmas, Modelos y Estratégias en la Historia de la Planificación Regional y Urbana en América Latina". Ed. Colegio de México. México, 1984.

ESCOBAR, Santiago. "Los Gobiernos Seccionales en el Ecuador". Ed. ILDIS. Quito, 1986.

G.T. Z (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica). "Metodología de Planeación para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano para Ciudades Medias". México, 1985.

HARDOY, Jorge Enrique. "La Arquitectura de los Asentamientos Humanos". Mim. Buenos Aires, 1982.

HARVEY, David. "The Urban Process under Capitalism". A frame work for analysis. International Journal of Urban and research. Vol 2, nº 1, 1978

JACOBI, Pedro R. "Prefeituras Democráticas, Movimentos Populares e Poder Local". Participação, Cooptação ou Autonomia. In, Espaço e Debates nº 9. Ed. Cortez. São Paulo, 1980.

JARAMILLO, Samuel. "Crisis de los Medios de Consumo Colectivo y el Capitalismo Periférico". Mimeo, México, 1981.

JUNAPLAN (Junta Nacional de Planificación). "El Desarrollo Urbano en el Ecuador". Ponencia presentada en el Primer Seminário de Planificación. Guayaquil, 1976.

"Plan Integral de Transformacion y Desarrollo, 1973-77" Ed. Sto. Domingo. Quito, 1973.

LAMARCHE, François. "Property, Develoment and the Economic Foundations of the Urban Question". In, Pickvance CG. (ed) Urban Sociology Critical Essays, Kent Tavinstock, Publ. 1976.

Lamparelli, Celso e outros. "Nota Introdutória sobre a construção de um objeto de estudo: O Urbano. In, Estudos FUNDAP, nº 1, São Paulo, 1983.

LOJKINE, Jean. "El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana". Ed. Siglo Veintiuno. México, 1979.

MUNICIPIO DE QUITO. "Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito". Ordenanza General nº 1165. Memória Imprenta Municipal. Quito, 1967.

"Quito y su Area Metropolitana" (Plan Director 1973-1933). Vol. I, Dirección de Planificación Municipio de Quito, Edición Borrador. Quito 1973.

"Plan Quito". Esquema Director. Dirección de Planificación. 2º Edic. Mantilia Hurtado. Quito, 1980.

PETRECELLI, Edmund. "Introdution à létude de la planification urbanie em region parisienne. C.S.U., Paris, 1973.

POULANTZAS, Nicos (org.) O Estado em Crise. Graal, Rio de Janeiro, 1977.

Pradilla, Emilio. "Crisis Económica, Política de Austeridad y Cuestión Urbana en América Latina". Ed. Ciudad. Quito, 1987.

O'CONNOR, James. "USA: A Crise do Estado Capitalista". Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1975.

RECALDE, Eduardo. "Derecho Urbanístico y Arquitectura Legal" Ed. Universidad Central de Ecuador. Quito, 1987.

ROSALES, Mario. "El Municipio Ecuatoriano" Mim. IULA-CELCADEL. Quito, 1986.

SEGRE, Roberto. "Las Estructuras Ambientales en América Latina". Siglo Veintiuno. México, 1977.

Topalov, Christian. "La Urbanización Capitalista". Ed. Siglo Veintiuno. México, 1979.

VICINÃ, Leonardo. "La Planificación en el Ecuador". Ed. Corporación Nacional. Quito, 1987.

YUJNOVSKY, Oscar. "La Estructura Interna de la Ciudad". El Caso Latinoamericano. Ed. SIAP, Buenos Aires, 1971.