

# ARTES ESPAÇO & ESPACO & DEBATES

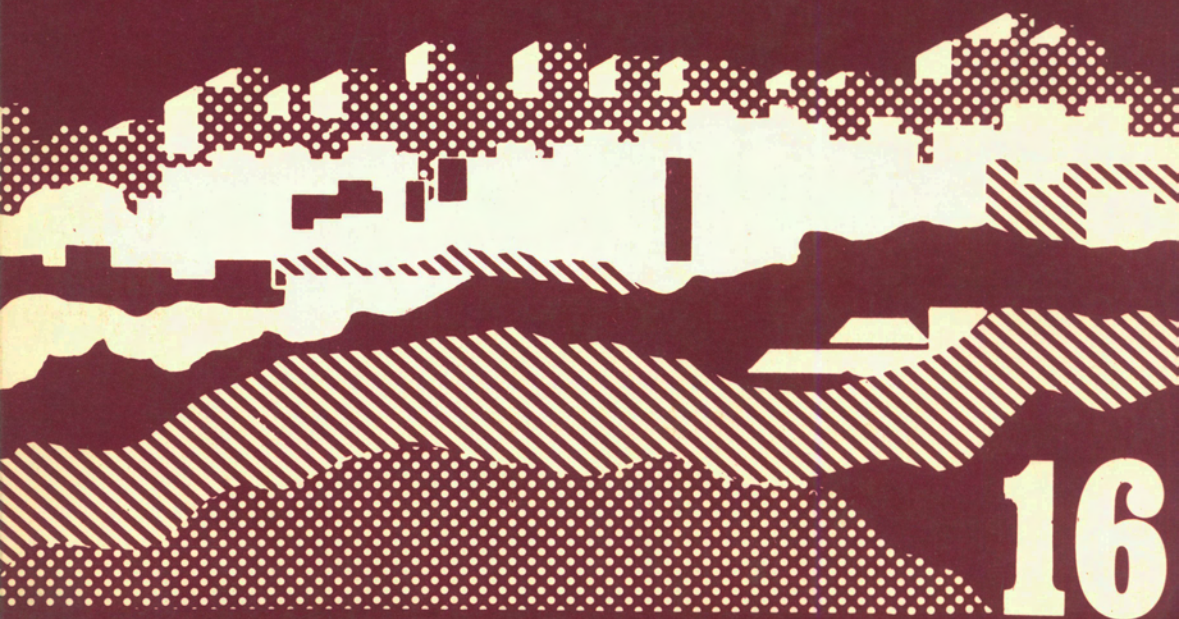
REVISTA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS ANO V 1985

DÍVIDA, DESENVOLVIMENTO E MEIO-AMBIENTE  
Osvaldo Sunkel

POLÍTICAS ALTERNATIVAS DE HABITAÇÃO POPULAR  
Lícia Valladares

O DESENVOLVIMENTO URBANO DE QUITO  
Fernando Carrion

ESPAÇO E PODER: A CRIAÇÃO DE TERRITÓRIOS NA  
CIDADE — Félix Guattari



16

# O DESENVOLVIMENTO URBANO DE QUITO ENTRE SUAS CRISES URBANAS MAIS RECENTES

Fernando Carrion \*

Tradução de Antonio Carlos Cabral Carpintero com  
revisão de Maria Cristina da Silva Leme.

## 1. Introdução

O desenvolvimento urbano de Quito apresenta, durante o último século, dois momentos cruciais: o primeiro, que vai desde a revolução liberal até o pós-guerra, caracterizado como um processo de transformações de notável envergadura e importância e o segundo, o único comparável em magnitude com o anterior, que se vive desde a modernização capitalista da década dos sessenta até hoje.<sup>1</sup> Sem dúvida alguma, estes períodos deixaram profundas marcas no desenvolvimento posterior da cidade, a ponto de que o estudo e/ou planejamento de Quito atual e imediatamente futuro não podem desconhecê-los sob nenhum pretexto.

A origem de cada um destes períodos pode ser definida, por suas características intrínsecas, como períodos de aguda crise urbana,<sup>2</sup> tendo em cada momento um maior ou menor grau de intensidade e diversidade, atendendo a circunstâncias históricas das quais são parte constitutivas. Isto é, em relação as mudanças que se operam ao nível da lógica de acumulação/dominação imperante, ao papel de Quito no processo de urbanização geral do país, as características que assume a “forma de organização territorial” na cidade, etc.<sup>3</sup>

Se é verdade que os limites históricos (as crises urbanas) que marcam o período de abrangência deste trabalho são importantes, não é menos correto que o período de transição urbana<sup>4</sup> é, em si mesmo, de tamanha riqueza, que, sem dúvida, seu esclareci-

\* Pesquisador do Centro de Investigaciones Ciudad - Quito - Ecuador, maio 1984.

1. Ver no gráfico.

2. Entendemos por **crise urbana** a exacerbação da contradição entre as relações de produção e a socialização das forças produtivas, que se expressam no momento em que a forma de organização territorial urbana em todas as suas manifestações, não podem cumprir com a ampla gama de solicitações impostas pela evolução do resto da sociedade; e, por **transição urbana** quando a organização territorial mostra, com sujeito consciente ou não, processos de crescimentos e transformações (renovação, expansão, etc.) unidos por vínculos causais. (Carrion, F. 1983, p. 19).

3. Assumimos a definição de “forma de organização territorial” quando a **organização territorial urbana** – articulação dos valores de uso elementares ao modo de efeitos úteis na aglomeração” (Topalov, 1979) – é sustentada por um processo social que a reforça e conserva, e tem uma lógica decifrável a partir de algum processo real, regularidade identificável e recorrência na distribuição (Coraggio, 1979, pp. 23 e ss.).

4. Ver nota 1.

mento permitirá mostrar e reconstruir a atual situação e os futuros caminhos do desenvolvimento (sub-desenvolvimento) urbano da cidade. Em consequência, o período inter crise assume tanto ou mais relevância que os próprios momentos de crise urbana: e o faz de tal modo que, ao mesmo tempo que expressa a saída crise imediatamente anterior, gesta as condições, características e componentes da crise urbana posterior.

Daí que o presente estudo "O desenvolvimento urbano de Quito entre suas crises urbanas mais recentes" se apresenta com a intenção expressa de: por um lado, abordar a construção dos processos reais sobre os quais se apoia a lógica do desenvolvimento urbano de Quito, e por outro lado e de maneira concomitante, entrar na discussão de alguns aspectos teóricos da questão urbana.

Para este efeito, se apresentará a análise sob uma estrutura expositiva que segue a evolução histórica: apresentação dos períodos principais com seus traços característicos sobre a base das definições de crise e transição urbana, da forma de organização territorial, das políticas urbanas principais (o papel e o planejamento), os setores sociais beneficiados em cada um dos momentos históricos, entre outros. Finalmente e a guisa de conclusões, se apresentarão alguns elementos prospectivos e certas reflexões teóricas extraídas das experiências analisadas.

Devo advertir que o estudo que apresentamos se encontra em fase preliminar de uma pesquisa maior, que neste momento o Centro de Investigaciones CIUDAD realiza. Por isso peço ao leitor que tenha em conta o caráter do artigo, para, em função deste, desenvolver uma crítica que permita superar as falhas do trabalho.

## 2. O desenvolvimento urbano com a primeira crise da cidade

Com o desenvolvimento das forças produtivas que se gesta desde o século XVIII, começa-se a assentar as bases para o ulterior processo de acumulação primitiva, bem como do processo de urbanização no país,<sup>5</sup> tendo nos dois casos a revolução liberal como seu ponto culminante.<sup>6</sup> Contudo, um e outro processo não podem ser entendidos sob uma relação mecânica, nem tampouco conceber sua expressão no tempo e no território de forma homogênea.

Segue-se que a desintegração das formas pré-capitalistas de produção que precederam a dominação da sociedade burguesa no Equador conduziu à agudização

5. "Por processo de urbanização entendemos o fenômeno empírico de distribuição territorial da população (dispersão/concentração); a seus determinantes principais tais como a transformação nas relações de produção na agricultura e na indústria, nas relações de troca, distribuição e consumo, na estrutura de classes, no Estado, entre outros; e a seus efeitos sobre a organização territorial, de maneira interrelacionadas". (Carrion, F., 1984, p.9).
6. "No século XIX quando a guerra civil de 1895 sela o processo de constituição do Estado Nacional e marca, cremos, o começo da denominação do modo de produção capitalista no conjunto da formação social equatoriana" (Guerrero, 1980, p. 3) o processo de urbanização se instaura como tal, adotando tendencialmente uma configuração urbana concentrada com características bicefálicas" (Carrion, F., 1984, p. 23).

das desigualdades e disparidades regionais previamente existentes.<sup>7</sup> Ou seja, que a dissolução do Estado latifundiarista termina por reproduzir a diferenciação regional em uma escala superior, desigual e combinada, e o faz em virtude das leis de seu próprio movimento, baseada em uma redefinição da divisão/cooperação do trabalho, que acontece finalmente na integração do território nacional.

Tal situação não é outra coisa que o resultado, da integração primeiro, e da articulação depois, de duas regiões distintas (serra-costa) através de seus centros urbanos-regionais principais (Quito-Guayaquil); com o qual se modifica a relação histórica do campo com a cidade, se consolida o modelo de agro-exportação e se define a forma bicefálica do processo de urbanização equatoriano. Desta maneira, o país que se configura numa organização territorial sobre a base da relação entre a plantação costeira — dirigida, sua produção, ao mercado internacional para atrair divisas — e a fazenda serrana que o faz para o mercado interno em formação, débil, limitado e de base urbana.

Com a origem e o estabelecimento da bicefalia urbana Quito-Guayaquil, tende conseqüentemente a modificar-se o papel e as funções de Quito no conceito nacional; dado que ao assumir a condição de centro regional principal da serra (fazenda) associado ao da costa (plantação) faz também, (juntamente com Guayaquil) de eixo nos processos de urbanização a acumulação em escala nacional.

De igual maneira, se podem perceber mudanças substanciais no conjunto da sociedade nacional, e de Quito em particular, no que se refere a aspectos de caráter “setorial”, assim temos, por exemplo, o nascimento ainda que incipiente, da indústria; o domínio do capital comercial; a formação do capital bancário; a “urbanização” de certos setores de proprietários da terra, etc.

Como consequência do processo de desenvolvimento capitalista a que se assiste nesse período, a organização territorial da cidade começa a mostrar níveis de “desajustes”. Uma das primeiras evidências tem a ver com a saturação, compactação e consolidação ao extremo da mancha urbana da cidade.

Naquela época, 1904, a cidade alcança sua mais alta densidade histórica (276 habitantes/hectares). (Ver Quadro Evolução histórica da população, área e densidade em Quito).

Assim, nos está revelado o esgotamento da forma de organização territorial imperante e dos mecanismos específicos que a configuram; isto é, a segregação residencial como elemento dominante da segregação no período.<sup>8</sup> Quer dizer que o que caduca são os mecanismos pré-capitalistas de **apropriação - ocupação** do solo urbano, altamente

7. “É de se notar que, a divisão em duas regiões, costa-serra, que apresenta o Equador no século XX, é um fenômeno gestado precisamente no processo revolucionário de 1895” (Quintero, 1981, p. 107).

8. Poderíamos distinguir concretamente três tipos de segregação urbana: 1. uma oposição entre o centro onde o preço dos terrenos é mais elevado, e a periferia, (. . .) 2. uma separação crescente entre as zonas de vivendas dos estratos sociais mais abastados e as zonas de habitações populares. 3. uma fragmentação generalizada das funções urbanas disseminadas em zonas geográficas distintas e cada vez mais especializadas: zonas de escritórios, zona industrial, zonas residenciais, etc. (Lojkin, 1981, p. 161).

## EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POPULAÇÃO, ÁREA E DENSIDADE EM QUITO

Ano	População Absoluta	Área Absoluta	Densidade
1780	28.451	117,0	243,2
1830	35.000	156,2	224,1
1857	36.075	161,0	224,1
1904	48.000	173,7	267,3
1906	57.858	230,0	226,4
1914	58.000	731,8	95,7
1922	80.702	743,1	108,6
1932	123.000	812,9	151,3
1938	160.000	1.017,0	157,3
1941	180.000	1.107,0	163,5
1947	190.000	1.299,6	146,2
1950	209.000	1.335,0	156,6
1958	306.000	1.435,2	213,3
1962	368.000	2.525,0	145,9
1965	423.165	4.223,0	100,2
1970	535.000	4.625,0	115,7
*1973	599.142	6.156,0	97,3
*1974	622.111	8.819,0	70,5
*1978	669.393	9.846,9	68,0
*1980	807.665	11.773,0	68,6

*Fontes:* Ilustre Município de Quito, Quito e sua área metropolitana (plano diretor 1973-1983).

Ilustre Município de Quito, Plano Quito, 1980.

Elaboração: própria

Não contempla a informação da área conurbada.

condicionados pela espoliação/distribuição herdada de uma hierarquia social colonial com forte influência da Igreja Católica.<sup>9</sup>

Em suma, o que esta expressão fenomenológica nos está revelando é o esgotamento da forma de organização territorial urbana do tipo **radial concentrada** até esse momento imperante, e evidenciando como consequência, o nível mais alto a que chegou a crise.

As mudanças que ocorrem no interior da cidade não se fazem esperar e em um lapso de poucos anos se modifica substancialmente a organização territorial e as bases sobre as quais se assentam. Quito, que não havia tido nenhuma variação de monta desde fins do século XVIII até princípios deste, começa, a partir de então a sofrer trans-

9. "O monopólio da sociedade civil a partir da Igreja impunha muitas das formas de expressão da vida social e um determinado ritmo em toda a vida social da serra" (Quintero, 1980, 85).

formações (na perspectiva da transição urbana), que tendem a solucionar a primeira crise urbana de tipo capitalista,<sup>10</sup> isto é, em última instância, incidir na contradição que se desenvolve entre as relações de produção e a socialização das forças produtivas que fazem a crise no período e na cidade.

Assim, temos que as mudanças começam a surtir efeito na organização territorial da cidade em consonância com a chegada da estrada de ferro interandina pelo extremo sul, com a incorporação dos serviços públicos fundamentais (água potável, energia elétrica, canalização) com o desenvolvimento do equipamento coletivo (sistema viário, parques, colégios, centros de saúde) com a construção de novas edificações, com a formação de bairros de características inéditas, etc, que em seu conjunto formam as "condições gerais da produção" (de mais valia relativa basicamente) que dão um novo caráter ao solo e seu uso e que modificam também, o conteúdo e a forma da organização territorial da cidade.<sup>11</sup>

Quer dizer que a formação das condições gerais da produção correspondente ao estágio de desenvolvimento das relações sociais do momento, permite situar o início do período de transição urbana. É por ele que, neste caso, a superação da crise se orienta para um processo paulatino de fortalecimento capitalista da cidade. Assim, temos, entre os principais elementos para remontar a crise: a emergência de um processo de valorização do solo que se traduz em sua maciça mercantilização;<sup>12</sup> ao desenvolvimento de uma nova forma de organização territorial de tipo **longitudinal**, primeiro, e **longitudinal-polinuclear** depois; a constituição de uma nova fração de classe dos proprietários de terra com base urbana e, finalmente, a adoção de um novo conteúdo por parte da política urbana municipal.

Se bem que esse período de transição urbana possa ser considerado como uma unidade que abarque cerca de quarenta anos, ele não significa que, por um lado, seja absolutamente homogêneo ao longo do tempo nem, por outro, e concomitantemente, que seja entendido linearmente. Daí que o período de transição compreende em seu interior, uma fase de superação da crise (1904-1922) e outra de consolidação do modelo de transição, na qual se apresentam os fundamentos de uma nova crise (1922-1935).

A forma de organização territorial que emerge da crise urbana, se constitui por uma segregação residencial especificada longitudinalmente de norte a sul, em zonas

10. "Se diz que Quito teve 28.000 habitantes em 1780, ao redor de 35.000 quando da independência. Se é assim, em 1905 apenas havia recuperado o tamanho que teve séculos antes". (Salgado, 1978, 22) Para ter uma visão espacial do mesmo fato, se pode consultar em Paz y Mino (1960) o concorrente a cartográfico 1748 (Jorge Juan) e 1904 (Comissão Geodésica).

11. Pois bem, a "*alfarada*" e o liberalismo — aqueles filhos de Satanas que diziam os odiosos pregadores — transformaram a capital. Com uma pressa febril, deram início às obras. Foi construído o primeiro mercado. Se deu ao município o auxílio pecuniário para os trabalhos de saneamento. Fizeram-se imensos tanques de água para aumentar o volume de que necessitava a cidade. Os ímpios liberais, como se a luz elétrica fosse um artigo do inferno, deram a Quito a iluminação. E bondes, água e os primeiros traços de urbanização". (Pareja Diezcanseco, 1958, 242-243).

12. A valorização do solo urbano se produz no momento em que a produção capitalista dos edifícios suplanta a produção não mercantilizada. Quer dizer, no momento em que o solo urbano começa a ser suporte de atividades econômicas cujo fim seja a valorização dos capitais.

ecológicas homogêneas no interior e heterogêneas entre elas; assim temos, ao norte os setores de altas rendas, no centro os cortiços e ao sul os estratos de baixa renda.

Tal forma de organização territorial é apenas o resultado do aprofundamento dos mecanismos capitalistas de produção-apropriação do solo urbano, com a consequente modificação dos fatores geográficos que condicionam a implantação da cidade. Esta situação é possível na medida em que se generaliza o processo de valorização capitalista do solo urbano, ao qual confluem historicamente os seguintes fatores:

- a) domínio do modo de produção capitalista, constituição do Estado Nacional, integração regional, consolidação de Quito como capital da República, etc.
- b) paulatino desenvolvimento do processo de industrialização e a correlata formação das condições gerais da produção de base urbana, concentrado em Quito e Guayaquil.
- c) desenvolvimento das condições propícias para a produção capitalista da edificação e consequentemente o crescimento e integração do mercado imobiliário nacional.
- d) formação do processo de intensificação do espaço construído nas zonas centrais e paralelamente o fracionamento, urbanização e povoação principalmente da zona norte da cidade.
- e) a formação de uma demanda estratificada segundo a renda e de acordo com uma oferta limitada pelo baixo nível da produção existente, conduz ao desenvolvimento de uma renda de monopólio (pelas características do mercado) e para ser o componente principal da renda urbana. Sem dúvida alguns elementos importantes na criação da demanda estratificada são a imigração camponesa que se desencadeia desde a primeira década do século e a pauperização crescente das massas urbanas. São importantes na medida em que permitem conformar ao "sujeito social" capaz de pagar, através do aluguel, as rendas territoriais (monopólio e diferencial) da zona central e iniciam deste modo, a lógica econômica da formação de cortiços.<sup>13</sup> Da mesma forma, para possibilitar o primeiro grande deslocamento dos setores de altas rendas: do Centro Histórico de Quito para a Mariscal Sucre, com a consequente expansão urbana.

Pode-se, então, assinalar que a valorização do solo urbano resulta de, e conduz a, por um lado à redefinição da forma de organização territorial urbana a partir de suas bases de sustentação e, de outro lado, ao aparecimento de uma nova fração de proprietários de terra no país: a urbana. Sua origem pode-se encontrar na confluência de três vertentes até certo ponto complementares: a conversão de renda agrícola em capital, ao transferir-se do setor agrário para o imobiliário como inversão; a transformação dos terrenos agrícolas periféricos à cidade em terrenos urbanos sujeitos à especulação<sup>14</sup> e, finalmente, a acumulação das rendas monopólicas e diferenciais obtidas no centro sob a forma de aluguéis (cortiços) e invertidas como capitais no setor imobiliário.

13. A lógica econômica subjacente ao cortiço pode ser caracterizada segundo o refrão popular de que "muitos poucos fazem um muito" ou, seguindo Yujnovsky, nos seguintes termos: "Dada a importância do fator situação na renda diferencial os terrenos centrais exigem uma renda relativamente elevada. Os setores de baixas rendas podem residir nas áreas centrais apenas aumentando o amontoamento para poder pagar entre muitos, a renda do solo" (Yujnovsky, 1976, 18).

14. Em 18 anos (1904-1922) quadruplica a área urbana da cidade. Ver quadro.

Situação esta, que na prática evidenciou a estratégia dos proprietários de, por um lado, valorizar a terra do conjunto da cidade e, por outro, transferir por esse mecanismo, parte da crise econômica dos anos 20 e 30 para os setores populares, localizados principalmente no centro da cidade. A modalidade não será outra que a apropriação da renda do solo (ganho extraordinário surgido da mais valia social, através do aluguel).<sup>15</sup>

Quer dizer que a propriedade do solo agrário e/ou urbano (na maioria das vezes a propriedade urbana se evidencia como uma extensão da propriedade rural) se converte na fonte originária da valorização da terra urbana (renda absoluta) e, portanto, no nascimento do proprietário urbano de terras, do capital rentista.

Evidentemente que tal modificação da cena urbana se produz como resultado de, e concomitantemente, às transformações históricas do momento particular que se vive no país, e tem muito a ver com o processo de separação da sociedade civil e Estado, que se vem gestando há décadas. Conduz inevitavelmente a um tipo de dominação indireta da classe hegemônica (burguesia comercial principalmente) sobre as subordinadas, tendo por base a existência, entre outros elementos, de “órgãos estatais de intermediação” entre o poder concentrado da classe dominante (poder central) e o poder difuso de certos “interesses particulares”<sup>16</sup> definidos em âmbitos específicos de relações (poder local).

Este órgão estatal de intermediação é o novo município que emerge da conjuntura. Se trata “do nível mais descentralizado do Estado, do mais penetrado pela sociedade civil, do mais acessível aos governados, do mais diretamente ligado à vida cotidiana. As relações Estado central-município são o indicador mais claro entre as relações gerais entre o Estado e a sociedade civil” (Castells, 1981, 300).

Nesse sentido, o processo de dominação do capital no conjunto da formação econômico social equatoriana e o correlativo desenvolvimento da estrutura do Estado, significou na prática o “deslocamento” relativo de certos setores proprietários de terra do poder global nacional para outros âmbitos mais reduzidos do poder político. Deslocamento relativo, na medida em que o Estado centralizado — característico da sociedade moderna — descansa sobre bases latifundiárias nas quais o centralismo burguês coexiste com o gamonalismo ou caciquismo local.<sup>17</sup> E também, porquanto o deslocamento dos proprietários do poder nacional para o municipal possibilitou a renovação da classe proprietária através do nascimento de sua fração urbana e conseqüentemente, de sua inserção na economia da cidade.

É importante assinalar que essa renovação da classe proprietária terá lugar, graças, ao âmbito privilegiado para o domínio latifundarista: o município como poder

15. Ele explica a luta levada a cabo pelos arrendatários que conduziu a constituição de uma “Liga dos Inquilinos” no ano de 1930, com o fim de “zelar pelos interesses” das pessoas de escassos recursos econômicos principalmente, e que por tais circunstâncias se vêem necessitados de viver arrendando moradias.

16. Nos movemos na perspectiva apontada por O'Connor, 1981.

17. Revisar as extensas análises de Quintero, 1980, e de Mariátequi, 1975, sobre casos concretos e de Cerroni, 1980 e Marx, 1979 sobre teoria geral.



local; ou seja, ficando o proprietário em seu nível histórico natural. Ressaltando a afirmação, se pode assinalar que, na conquista e colonização o município foi o ponto de partida para que os vizinhos da cidade (proprietários de terras com títulos) logrem dominar e consolidar a produção agrário-mineira circundante, a partir desta conjuntura histórica será um instrumento do proprietário de terra agrário para modernizar-se ou renovar-se enquanto proprietário urbano e consolidar-se posteriormente como fração. Daí se infere, que dependendo do momento histórico, o município adquira um poder mais ou menos limitado, mas real.

Nesse contexto histórico, o município e seu poder vem transformar e limitar seu conteúdo para o que poderíamos considerar como “o urbano”. E o faz no sentido de que ao se produzirem a diferenciação das competências entre o poder central e o local, circunscreve seu âmbito e sustentação principal de poder à uma porção do território cantonal: a cidade de Quito; da mesma forma se limita a um segmento do exercício do poder: a política urbana.<sup>18</sup>

A política urbana do município de Quito durante o período de transição urbana, mostra dois momentos importantes que merecem ser ressaltados; o primeiro corresponde à “urbanização” de proprietários agrários e, o segundo, ao processo de consolidação de uma fração urbana dos proprietários (1922-1955). O primeiro momento pode ser entendido a partir do que nos diz Paz y Mino.

“A ação particular iniciada interessadamente e no exclusivo benefício próprio, pelos donos de terrenos que anteriormente foram hortas, pastos e eucaliptos, fora do núcleo urbano. Mediam o terreno, indicavam um croquis ou plano as futuras ruas um número de lotes que rendesse ganhos apreciáveis e os ofereciam a venda ao público necessitado, a preços, ao que parece, vantajosos. Para facilitar a venda começaram a dar facilidades de pagamento, aceitando prestações mensais ou trimestrais e, desde cedo, deixando ao município os custos de urbanização”. (Paz Y Mino, 1960:30 – Grifo nosso).

Alguns fatos merecem ser comentados da citação: primeiro, a grande articulação existente entre os proprietários rurais (donos dos eucaliptos, pastos, hortas, fora do núcleo urbano) e o município para torna-los urbanos; segundo, o mecanismo de conversão da terra agrária em urbana mediante o processo de valorização da terra descrita anteriormente. Isto é, o processo de habilitação (produção-valorização) do solo urbano empreendido pelo município quando constrói obras de urbanização em terrenos privados e agrários.<sup>19</sup> E, terceiro, o aparecimento pela primeira vez na cidade – das chamadas “facilidades de pagamento” que introduz o proprietário de terra e que significa na prática:

18. A respeito, pode-se consultar autores como Lojkin (1979), Pradilla (1984, 27), Castello (1979, 287), etc.

19. Neste caso o processo de habilitação assume a condição de valorização do solo urbano sob o fato de que, enquanto o município empreende com perda econômica – as obras de urbanização, os terratenentes se apropriam da renda (diferencial principalmente) gerada. É por ele que essa apropriação de renda deve ser entendida, como uma transferência (subsídio?) de uma parte da mais valia social captado pelo município via tributação, para os terratenentes como renda ou sobreganho de localização. Deste modo, também, se explica a baixa capitalização que tem o município.

de um lado introduzir o **lucro** – sobre um capital fictício e alheio – e como componente adicional da renda do solo urbano, e, por outro lado, ampliar a “demanda solvente”.

Desta maneira, e muito sucintamente, o caráter da política urbana do município de Quito nesse período se converte finalmente no instrumento de prolongação de proprietário de terra agrário em urbano; no apoio do capital mediante a formação das condições gerais da produção; no promotor do processo de capitalização no ramo da construção; e tudo isso se traduz na progressiva perda da capacidade de resposta frente a necessidades crescentes.<sup>20</sup> É a partir deste período que o município através de sua política urbana privilegiará as ações relativas ao papel que lhe é atribuído para a terra.

Esta política urbana tende a se modificar em relação as limitações próprias do conteúdo de sua gestão e aos efeitos que provoca a conjuntura histórica que se vive: depressão das exportações e crise do capitalismo mundial.<sup>21</sup> Como ponto máximo de inflexão se pode considerar o ano de 1983, quando o município baixa uma norma que estabelece a obrigatoriedade do proprietário de realizar as obras de urbanização e a aprovar o fracionamento no Departamento de Obras Públicas Municipais com requisito prévio a venda dos terrenos.

Com esta evidência, o município nos está mostrando outra modalidade de intervenção que se pode sintetizar no apoio aberto aos proprietários urbanos, em vias de se constituírem em fração de classe. Seus instrumentos fundamentais gerarão na dotação de certas obras de infraestrutura e equipamento coletivo,<sup>22</sup> na proteção e regulamentação do mercado de terras, pela legalização dos parcelamentos, a determinação dos controles municipais aos loteamentos, a compra de terrenos na zona norte a título de investir no sul etc., e na formulação do Plano Regulador da cidade, entre outros mecanismos.<sup>23</sup>

Pela importância que revelam e pela possibilidade de caracterizar a política urbana deste momento, tomaremos os casos da compra de terras e a formulação do plano regulador. Assim, temos que a aquisição dos terrenos pela municipalidade não significa outra coisa além da consolidação da fração urbana proprietário de terra. Tanto é que permite e possibilita a transformação da renda capitalizada (preço) – formada no processo de habilitação das terras, (valorização) desenvolvido pelo próprio município nos anos anteriores – em dinheiro e em seguida em capital: com o qual se consolida o proprietário da terra como capitalista rentista sob a sombra da prefeitura da cidade.<sup>24</sup>

20. Tal assertiva tomará maior peso na fase seguinte. Será preciso relativizar a afirmação, pela crise das exportações e da depressão mundial que são fatores importantes, mas não únicos, na explicação das causas da quebra na capacidade de resposta por parte do município.

21. Se a política urbana anterior conduzira a descapitalização do município, a quebra das exportações e a crise dos anos trinta aportaram uma política de “gestão dos déficits” que se pode expressar na concentração e na exclusão, tal como veremos adiante.

22. O ano de 1922, ano do centenário da batalha do Pichincha, é altamente significativo no desenvolvimento das redes de esgotos, pavimentação, energia elétrica e de construção de obras de educação, culturais, administrativas, etc. Ver Paz y Mino, 1960.

23. O planejamento da cidade se inicia em 1939 com a apresentação do Plano proposto pelo Eng. Eduardo Polit Moreno. Nossa análise, entretanto, se concentrará na proposta do arquiteto uruguaio Jonas Odriozola em 1942, por considerá-la a expressão mais acabada dos interesses hegemônicos do momento.

Tal situação só é possível graças à uma política estruturada sob duas manifestações: apoio franco e aberto aos proprietários urbanos e sua contrapartida à “gestão do déficit”. Ou seja, uma política urbana cuja lógica se traduz na exacerbação da realidade do momento histórico que se vive: a concentração pela exclusão. A expressão mais acabada e totalizadora desta lógica se acha contida na proposta do chamado “Plano Regulador de Quito” elaborado pelo arquiteto uruguaio Guilherme Jones Odriozola (1949). Esse plano assume em seu conteúdo a imagem da cidade projetada por e para os proprietários,<sup>25</sup> em um horizonte temporal definido o ano dois mil<sup>26</sup> mas que enfatiza ao mesmo tempo um Plano mínimo para o curto prazo e para a regulamentação *postfactum* do realizado sem “controle algum”.<sup>27</sup>

A racionalidade do plano não será outra senão a implementação da lógica econômica capitalista, apontada anteriormente; concentradora enquanto centraliza as funções e usos urbanos em âmbitos territoriais específicos,<sup>28</sup> que adensa — pela formação de cortiços — o centro da cidade e que permite a acumulação capitalista da renda do solo na fração urbana dos terratenentes; e excludente, quando adota como norma de classificação e ação a segregação (residencial<sup>29</sup> e por usos do solo) e que marginaliza

24. Para se ter uma idéia de grandeza da propriedade adquirida pelo município, transcrevo estas linhas do informe apresentado pelo Dr. Humberto Albornoz, Presidente da Comissão da Fazenda, para levar a cabo o Plano Regulador: “de minha parte considero, e assim proponho ao Conselho, que a realização do Plano Regulador se inicie com a urbanização dos terrenos situados ao Norte do Colégio Militar e dos quais o município é proprietário de 2.542.449 m<sup>2</sup>, devendo, todavia, desapropriar, para contemplar toda essa zona urbanizável, 1.133.100 m<sup>2</sup>, pertencentes a diversos particulares e que estão juntos a “La Carolina” de propriedade do município”. Posteriormente nos adverte que “os terrenos de La Carolina estão atualmente hipotecados em favor da fundação “Mariana de Jesus”.
25. A ideologia do proprietário de terra tem melhor proposta na formulação da “cidade jardim” na zona norte (sua zona); que não é mais que o prolongamento da casa de fazenda na cidade com sua horta, pomares e tudo.
26. “Não é uma utopia pensar no desenvolvimento da cidade em sessenta anos; talvez seja um período de tempo demasiado curto. . .” (Jones, 1949, 57).
27. “Os proprietários dos terrenos traçaram ruas, parcelaram e venderam lotes com grandes ganhos sem nenhum plano, higiene e asseio. Ao Conselho coube a tarefa de pavimentar essas ruas, fazer passeios, canalizar, e dotar de luz, água, etc., quer dizer, de urbanizar o que a iniciativa privada guiada pelos negócios tinha desejado transformar a cidade. Esse lucro, devia vir de algum esforço do proprietário e não esperar que a cidade cresça para tirar lucro e em seguida usar o município para terminar a obra que deve ser para todos e não só para este proprietário”. Informe do Alcaide Carlos Andrade Marín, apresentado em 1940 (Achig, 1983: 55).
28. A proposta contempla: por um lado o desenvolvimento concêntrico ou nucleado de funções, v. gr. centro cívico, centro desportivo, centro cultural, etc.; e por outro lado a especialização do território por usos e zonas demarcadas v. gr. zonas de habitações (operárias, media, residencial) zonas de trabalho (indústria, artesanato, escritórios, e negócios) e zonas de descontração (esportes, passeio e discurso) tudo distribuído classificado seguido o sul, centro e norte e integrado por um sistema viário que reforça e induz o esquema: Não são mais que o conjunto de diagonais que se estabelecem (muito à Haussman em Paris) tanto no norte como no sul e para o centro.
29. Pela primeira vez o município estabelece uma política de segregação que adquire maior relevância no momento em que se estabelecem categorias segundo sua localização, assim temos, urbanizações de primeira, segunda e terceira classes.

a maioria da população dos mais elementares serviços e equipamentos coletivos ou eleva a condição de solução, a situação ao extremo dos seus rendimentos por pessoa (gestão do déficit por marginalização e formação de cortiços).

Dai não se pode desconhecer a importância da crise das exportações tradicionais, a depressão econômica e guerras mundiais e o *Boom* bananeiro, fatos históricos ocorridos durante o período e no seu tempo, que influem notavelmente no comportamento da política urbana e na evolução da organização territorial de Quito. Nada mais é o que se observa da readequação paulatina da forma de organização territorial e de seus mecanismos intervenientes de seu caráter anterior, linear, extensivo (custosa, anti-técnica, etc.)<sup>30</sup> passa para uma configuração **longitudinal-polinuclear** relativamente conforme a proposta do Plano e absolutamente adequada a seu espírito geral. Esta forma de organização territorial, se apresenta na realidade como uma extensão da anterior, mais que como uma inteiramente nova: mas representa uma “ruptura” com a pré existente, porém melhor, um nível mais elevado de sua própria evolução.

Este processo se baseia no fato de que as três zonas ecologicamente diferenciadas (norte, centro, sul) tendem a ser modificadas no interior de cada uma pela emergência de polos ou núcleos de articulação zonal (germes da centralidade); isto é, a conformação de áreas especializadas de atividades urbanas (polos, núcleos, centros) que cortam como âmbitos específicos de influências (zonas) e se encontram mutuamente relacionadas. Tal situação não é outra coisa senão o resultado alcançado na especialização do território — divisão/cooperação do trabalho — deduzida da complexificação da sociedade nacional de suas funções inerentes. Em última instância expressa um novo tipo de segregação urbana, construída a partir da articulação da tradicional segregação residencial com a segregação por usos do solo que se incorpora manifestamente nessa etapa. Seu resultado concreto será a consolidação das zonas ecologicamente díspares: norte, sul e centro e também a formação de germes de centralidades em seus respectivos interiores: ao norte a Mariscal Sucre, ao sul a Villa Flora e no centro, o “centro urbano”.

Esta configuração se consolida num momento de crescimento econômico (fim do *Boom* bananeiro) e de relativa estabilidade política no país, e aparece como resultante de todo o período de transição urbana. Sem dúvida, dois são os agentes principais no período: a Prefeitura de Quito, e os proprietários de terra, agora de base urbana. Nesse sentido, a Prefeitura assume o papel de fiador promotor e legitimador dos interesses da fração urbana dos proprietários de terra, nascida e consolidada no período. E o faz de tal forma que suas ações têm uma lógica evidente: promove um desenvolvimento urbano concentrado (pólos) e excludente (segregação) mediante a expansão, formação de cortiços, sistema viário e serviços empreendidos que nada mais fazem que mostrar a concordância existente entre a Prefeitura e sua política, os proprietários e seus interesses e a organização territorial e sua forma.

30. Nosso caso particular é o de uma cidade linear que não é formada por evoluções concêntricas (Jones, 1949, 49).

### 3. O desenvolvimento urbano a partir da segunda crise urbana

A dinamização da economia nacional a partir da reativação do modelo de agro-exportação (sobre a base de outro produto agrícola, a banana) determina uma integração maior do país ao comércio internacional. Mas não é apenas isso: pelas características que imprime à plantação e a reestruturação do modelo de agro-exportação, a urbanização se acelera significativamente.

Quito e Guayaquil apresentam um acelerado crescimento populacional, paralelo ao crescimento urbano global do país, as cidades médias da costa adquirem um alto dinamismo, enquanto as da serra sofrem uma relativa estagnação.

Com a crise do modelo de agro-exportação, o processo de urbanização continua mantendo as mesmas linhas gerais; inclusive, se aprofundam quando desaba o papel que cumpre o Equador na divisão internacional do trabalho como produtor de “bens de sobremesa” com base na monocultura de exportação. Assim, temos que, para a década dos anos sessenta, se tente articular um modelo “desenvolvimentista” que propunha como eixo gerador da sociedade nacional a industrialização substitutiva de importações<sup>31</sup> e, para os setenta sua implantação sob o influxo das rendas derivadas da produção e comercialização do petróleo.<sup>32</sup>

Dentro deste contexto nacional, as relações urbano-rurais e, em geral, a estrutura territorial da produção, tendem a reduzir-se em função das novas exigências econômicas imperantes; a organização agro-exportadora que caracterizava a estrutura territorial da produção começa a sofrer substanciais modificações, no sentido de que as grandes cidades (Quito - Guayaquil) se convertam nos centros articuladores dos circuitos internos de acumulação, do processo de urbanização e de suas novas formas.

Em suma: com o processo de modernização capitalista, valorizado pelo incremento dos recursos econômicos provenientes da exportação petrolífera, se inicia a redefinição da concentração bicefálica da urbanização nacional e, conseqüentemente do papel de Quito. Daí, que a cidade se converte no centro de maior dinamismo relativo do país, por quanto a grande captação dos excedentes derivados das regalias petrolíferas são manejados pelo Estado, cuja cabeça mais visível, a administração pública, tem por assunto a capital da República.

Quito, nesse processo de modernização capitalista que se imprime na sociedade nacional, começa a dar mostras, como organização territorial, primeiro de uma estagnação relativa e, depois, de uma acelerada mudança; quer dizer, de crise e transição urbana. Crise que se expressa, por exemplo, no freio à circulação de bens e pessoas

31. Sob esta perspectiva se mobilizam abundantes recursos, nacionais e internacionais, para a indústria, paralelamente à formulação de uma estratégia política que contempla a Reforma Agrária, Tributária, Lei de Fomento Industrial, etc., inscritas nos postulados da Aliança para o Progresso e executadas pela frente militar de então.

32. Tal situação se apoia na modernização substituída de importações, modernização da estrutura agrária e do aparelho estatal, crescimento do proletariado industrial, inversões externas, aceleração da urbanização, etc. (Verduga, 1977).

por parte de uma organização territorial obsoleta,<sup>33</sup> ou obsolescência das estruturas que se vêem ao centro da cidade (crise da centralidade urbana),<sup>34</sup> nas modalidades da propriedade urbana como limite relativo ao desenvolvimento da indústria de construção, a reprodução da força de trabalho e a localização das atividades urbanas principais, etc. O que, em última instância, nos revela o esgotamento da forma polinuclear de organização territorial e dos mecanismos sociais de segregação que perfiguram.

As transformações de Quito (como organização territorial) não se fazem esperar: entre 1962 e 1980, a área urbana tem um crescimento próximo de 500% e nele não estão consideradas as áreas conurbadas nem o crescimento em altura; a densidade global da cidade baixa ostensivamente de 213 para 68 habitantes por hectare; aparecem novas alternativas residenciais para os setores de baixas rendas nos eufemisticamente considerados “bairros periféricos”; se produz uma realocação das atividades industriais, comerciais e administrativas; o parque auto motor da cidade cresce mais de seis vezes, etc. A par do conjunto da cidade e seu *hinterland*, se modifica a terra e seu uso.

A saída capitalista desta crise urbana começa a tomar forma, e o fará através dos seguintes componentes principais: o desenvolvimento de uma nova forma de organização territorial qualitativamente diferente da anterior; o processo de eliminação relativa das restrições que impõe a propriedade do solo à indústria de construção,<sup>35</sup> a constituição de uma fração do capital especializada na construção e promoção, e a adoção de uma política urbana de acordo com estas exigências e expressões. A expansão e a renovação urbana que situam a transição no período, permitem definir a forma metropolitana de organização territorial. O faz de tal forma que a lógica de apropriação-produção-utilização do solo urbano está constituído territorialmente a partir da relação centro/periferia como componente principal da segregação urbana. Assim, a forma metropolitana de organização territorial que emerge da crise é composta pela articulação dos três componentes principais da segregação urbana definidos por Lojkine,<sup>36</sup> mas sob o predomínio aglutinante da relação centro/periferia.

33. O baixo desenvolvimento das vias de comunicação e do equipamento no núcleo central, em contraposição a uma maior densidade destes nas zonas de habitação e indústria desenvolvidos na periferia (. . .) E a sobrevivência da forma colonial no traçado do núcleo, fator que se torna impeditivo à circulação material das mercadorias e dos consumidores num momento em que a industrialização dependente produziu uma ampliação importante do mercado urbano (Pradilla, 1974, 93).
34. Quer dizer, quando a centralidade urbana chegar a ser incompatível com a evolução do desenvolvimento capitalista expresso no fato de que os lucros e sobrelucros de localização são iguais ou inferiores às rendas territoriais (Carrion, F., 1983, 53).
35. Isto ocorre porquanto o solo urbano se converte em um obstáculo recorrente a ser salvo (é uma condição da produção não produzível e sim monopolizável) no início de cada ciclo produzido. Esta situação modifica o ciclo global do capital nos termos em que expressa - Topalov (1974, 118).

MP

D → FT/P/E → D'  
T . . . . . T'

MP - Meios de produção

D - Dinheiro

D' - Dinheiro acrescido

P - Produção

E - Edifício

T - Terra

36. Ver nota 8.

Daí, por exemplo, o papel que desempenha a urbanização dos vales circundantes da cidade, a realocização de certas funções urbanas (v.gr. indústria administração) etc. em alguns casos como notas que seguem a direção das rodovias e autopistas, em outros, baseados em povoações anteriores, hoje transformadas e conurbadas e ainda em outros, com a formação de novas unidades. Mas, sem dúvida um dos aspectos mais destacados se apoia no fato de que começa a generalizar uma nova forma de implantação industrial – ao menos para aquelas fábricas que contam com alta composição orgânica do capital – na periferia da cidade; com a característica adicional de que seus mecanismos administrativos se situam na “centralidades urbanas”. Quer dizer, esta divisão técnica do trabalho no interior de uma mesma unidade de produção assume uma expressão territorial absolutamente nova, que conduz a metropolização da economia urbana.

Não é, pois, casual que na última década estaremos presenciando com maior nitidez a variação qualitativa da forma de organização territorial e seus novos mecanismos. Se nas etapas anteriores sua expressão era exclusivamente em termos longitudinais norte-centro-sul, além dele e como prolongamento qualitativamente diferente, se tem uma segregação que vai do núcleo central para as zonas mais afastadas. Uma segregação que tende a parecer com a existente na maioria das cidades latinoamericanas, no sentido de que na atualidade conta-se com bairros populares em precárias condições de existência ao longo de toda a superfície da cidade. Ou seja, que as favelas, vilas misérias, povoados novos, subúrbios, etc. (nomes dados à problemática ou outras cidades) se convertem em realidade, com a qual Quito deixou de ser exceção para entrar nas normas.

Obviamente estes caminhos não podem explicar pelo menos uma menção do desenvolvimento capitalista que se tem no país nas últimas décadas: o desenvolvimento industrial, o crescimento e modernização do estado, o nascimento da indústria da construção, a expansão dos investimentos estrangeiros entre outros.<sup>37</sup> Neste marco geral se observa outro fato de profundo conteúdo urbano: o aparecimento do promotor imobiliário e a indústria da construção apadrinhado pelo Estado através de seus diversos órgãos. Seu nascimento remonta aos primeiros anos da década dos 60, no marco político e econômico da Aliança para o Progresso, quando fluem ingentes quantidades de capitais norte-americanos para o financiamento do mutualismo, o investimento privado e certos organismos estatais comprometidos com a construção de viviendas.<sup>38</sup>

37. Desde a década dos sessenta, Quito entra em um agudo processo de transformações, que tem suas raízes profundas no tipo particular de desenvolvimento capitalista que se implementa no país; este processo evolui pela articulação mais dinâmica da sociedade nacional com o capitalismo internacional quando este gerou os gigantescos monopólios transnacionais que extrapolam os setores clássicos de exportação para dirigi-los para a indústria (Baez, 1975, 263).

38. Em 1961 nasce o Banco Ecuatoriano de La Vivienda (BEV) com um financiamento inicial composto de 66% de capitais estrangeiros – BID, AID, CARE, PONTO IV, etc. – e o restante nacional – IESS e Governo Central (BEV 1974). Por sua vez deve-se salientar que nove das onze mutualistas atualmente existentes forma, no período compreendido entre 1961 e 1964 conformado nesse conjunto em 1965, a Associação dos Mutualistas do Equador (ANME) com o propósito de relacionar-se com o BEV e outros órgãos estatais da intermediação. O propósito se cumpre de forma absolutamente clara e sem rodeios: o BEV servia de ponto para canalizar os fundos nacionais e internacionais para o mutualismo (ANME, 1978).

O município com um âmbito de competência cantonal, desempenha um papel adicional fundamental: sua função no período será a de eliminar o obstáculo que significa a propriedade da terra para o desenvolvimento da indústria da construção; com o qual se evidencia o novo caráter que assume a política urbana municipal. Este é o deslanche de uma **política urbana concentrada** sob a hegemonia do capital da promoção, que se expressa em:

a) O implemento aos processos de renovação e expansão urbanos, em termos de afastar o perigo que significa a escassez relativa de terras para a indústria da construção. O consegue mediante, no caso de renovação urbana (Centro Histórico de Quito e Mariscal Sucre), o início de um processo de produção (habilitação) do solo urbano por intermédio da concentração de propriedade e, no da expansão urbana pela habilitação (produção) das terras baseada em seu parcelamento.

O município desenvolve esses processos, através de uma série de ações legais, políticas, econômicas, ideológicas, repressiva, etc. Ações que por sua magnitude, pela baixa rotatividade do capital, pela pouca rentabilidade de benefício capitalista que tem, o capital não assume por sua conta, mas se apropria dos seus benefícios.<sup>39</sup>

b) Também o impulso dos processos de renovação e expansão urbana significam na prática, uma nova forma de “gestão do déficit”. Não passa disso a política municipal da atualidade enquanto que a “gestão do déficit” se acha evidentemente sob uma lógica empresarial do manejo do município e da conseqüente marginalização de amplos setores da população urbana dos serviços e equipamentos coletivos fundamentais.<sup>40</sup> Um é resultado do outro: não é rentável empresarialmente dotar de água potável, rede de esgoto, energia elétrica, telefones, transporte, etc., por exemplo os erroneamente chamados “bairros periféricos”. Daí é possível deduzir que é preferível, para esta lógica empresarial do município, expulsar uma ampla percentagem da população residente nas zonas centrais da cidade, para a margem externa do perímetro considerado pela prefeitura — o que obviamente implica em ser considerado a margem dos serviços e equipamentos coletivos — do que mantê-los no interior da cidade considerada legal e dotar-lhe da perda dos serviços.

O expulsá-los das novas centrais de renovação urbana para fora da cidade<sup>41</sup> implica pelo menos nas seguintes situações: **primeiro**, nas zonas de renovação urbana, a possibilidade de intensificar o uso da terra em outras funções mais rentáveis para o capital e os proprietários; **segundo**, nas zonas de expansão, poder desenvolver um mercado de terras com características especulativas (rendas de monopólio principalmente)

39. Adicionalmente o capital comprometido no ramo da construção obtém outro benefício: lucro superior à média extraída das etapas mais rentáveis do conjunto do ciclo produtivo empreendido pelo município.

40. Segundo informações contidas no Plano Quito (1980) temos que 30, 32 e 20.5% da população se encontra, respectivamente sem água potável, redes de esgoto e energia elétrica.

41. Segundo um estudo realizado pelo Município (1983), 66% da população, que habita nos bairros populares situados na periferia da cidade, são motivos de Quito e paralelamente segundo dados censitários de 1974, a zona de primeira ordem do Centro Histórico de Quito, praticamente deixou de alojar população residente.



que beneficia aos proprietários de terra, intermediários, promotores imobiliários, em detrimento da população de residentes; **terceiro**, dos serviços e equipamentos coletivos propriamente ditos, poder entrar em um processo de negociação clientelística de dominação para estes setores majoritários que vai desde a negação dos mesmos com Sixto Duran e passa pelo reconhecimento parcial com Alvaro Perez para chegar a tentativa de integração populista com Gustavo Herdoiza.<sup>42</sup> Tal situação nos está evidenciando também que, de ora em diante, a gestão municipal não se poderá realizar sem levar em conta estes setores sociais.<sup>43</sup>

- c) O desenvolvimento de uma política de “planificação urbana” contida na aprovação de três volumes de planos em 1967, 1973 e 1980. Cada um destes planos aparecem na forma como diferentes mas no substancial são idênticos: todos mostram o processo de transformação do município – empresa, as formas de distribuição da terra entre as distintas frações do capital, os mecanismos de ajustes utilizados etc.

O Plano de 1967 pode ser considerado o pioneiro dessas intenções, dado que pela primeira vez na história urbana da cidade se propõe um “plano geral de uso da terra” por quanto é considerado, entre todos os fatores intervenientes, o que mais influiu na estruturação e desenvolvimento da cidade (município 1967). Dessa maneira, sob a rigidez e a flexibilidade características de todos estes planos, se regula a distribuição da terra entre as distintas frações do capital (zoneamento) permitindo, de um lado, a liberação da terra para a construção, de tal modo que o proprietário da terra e o capital da construção obtenham benefícios e, por outro lado, o estabelecimento das bases de uma política urbana ajustada entre os proprietários de terra, o capital de promoção (por onde penetra o capital financeiro) e o município (por onde penetra o capital financeiro).

Para 1973, no Plano da Área Metropolitana de Quito se introduzem algumas situações adicionais que têm a ver com o desenvolvimento regional (metropolitano, mais correto) as finanças do município e sua organização e funcionamento institucional. Assim, a nível metropolitano se propunha a desconcentração industrial sobre a base de formação de condições gerais de produção para o estabelecimento de novas fábricas, com alta composição orgânica do capital e com investimento estrangeiro. Esta definição se sustenta na formação da cidades satélites e centros de absorção da população, que melhor, significam o recrutamento da força de trabalho ainda mais barata que a de Quito, no desenvolvimento de uma proposta de tráfego e transporte que logre

42. Por eles se declara inicialmente os bairros ilegais, clandestinos e depois periféricos, irregulares, espontâneos, marginais, etc. Todas essas denominações denotam o mesmo problema de fundo que é a existência de uma cidade legal e outra ilegal, uma com serviços e outra sem; que conduz à explicação global como produto da “causação circular” e a seu estabelecimento como política de negociação e integração: como não tem serviços não são legais e como não são legais não podem ser dotados de serviços. A saída desse círculo se resolve por meio de atomização dos bairros com base no clientelismo.

43. Af se inscreve o “Fundo de Desenvolvimento Rural e Urbano Marginal” do atual alcaide e se expressa como uma “versão corrigida e aumentada da proposta de desenvolvimento da comunidade orquestrada pela Aliança para o Progresso na década dos sessenta”.

integrar os polos industriais do norte e do sul de Quito, permita a mobilidade das mercadorias e goze das “economias externas” da cidade.

Contudo, o que teve maior influência e que não se expressa explicitamente no plano, é a penetração do capital financeiro na ação municipal e a conseqüente mudança que gera na administração pública. Sua forma será a dívida externa e a lógica de recuperação do capital de empréstimo, o denominado “autofinanciamento” dos projetos ou, o que é o mesmo, a rentabilidade do investimento, a realização daquelas obras que sejam de rápida recuperação. Com isso se deu o passo decisivo na formação do município-empresa com a conseqüente submissão às condições que impõe as finanças institucionais (autonomia municipal?).<sup>44</sup>

Dai, que o livro plano de 1980 seja melhor dito, a compilação dos distintos estudos de viabilidade realizados pelas empresas municipais, que amalgamados e integrados sob o objetivo da densificação da cidade, aparece como atualização das iniciativas feitas em seu tempo, em 1967 e 1973.

Finalmente devemos assinalar que muito tem a ver a conjuntura petrolífera, a modernização do Estado, a lógica do endividamento agressivo, a concentração capitalista, etc. para redefinir a relação entre poder central/poder local. A formação ou fortalecimento da entidade dedicada a habitação (BEV-JNV, IESS) a prestação de serviços (IETEL, IDOS, INHERI), a dotação de equipamento de saúde (IESS, MSP) de educação (PROMET, DINADER), etc. levou o município a “especializar-se” no manejo do solo urbano, sistema viário e na água potável, de maneira predominante.

#### 4. Conclusões

Na realidade, mais que conclusões, o que finalmente expomos são as idéias centrais do trabalho; ou mais concretamente, as hipóteses com as quais estamos estudando o desenvolvimento urbano de Quito. Por isso, o que apresentamos são pontos de partida que merecem ser ressaltados.

a. O desenvolvimento urbano de Quito, durante este século, apresenta dois períodos claramente identificados: o primeiro que vai desde a Revolução Liberal até fins da década dos cinquenta e o segundo, desde a década dos sessenta até hoje. A origem de cada período é definido como de crise urbana e seu desenvolvimento como de transição (estabilização). Em suma, concebemos a cidade capitalista como conseqüência de um processo cíclico de evolução, que estaria em consonância com as mudanças provocadas na articulação das relações de produção e a socialização das forças produtivas.

b. A forma de organização territorial evolui de modo indireto (por oposição direta, a causalidade linear) com a sociedade.<sup>45</sup> Dai que as formas radial-concêntricas longitudinal (polinuclear) e metropolitana, apenas mostram a distribuição particular

44. A respeito consulte-se Carrion, F. 1980.

45. A respeito consultar o excelente trabalho de Coraggio (1980) que aborda o tema.

que adotam os valores de uso autônomos no valor de uso complexo, (a cidade), em cada um dos períodos.<sup>46</sup>

c. A função que exerce o município está determinada na articulação da sociedade civil e o Estado em cada conjuntura específica. Daí se deduz que o município seja um órgão estatal com poder real mas limitado. Entretanto, deve-se observar que a política urbana do município sempre privilegiou o solo urbano, mas atribuindo-lhe conforme o momento, funções diferentes. Assim, teremos no princípio (até 1933) uma política de valorização (produção) da terra urbana e outra de monetarização da renda capitalizada (fins de sessenta); para a década dos setenta, mais claramente de liberação do obstáculo que significa a propriedade da terra para o capital imobiliário. Essa caracterização não nega a coexistência simultânea dele. O que faz é resolver o predomínio que exerce uma sobre as restantes.

d. Em consideração as funções que desempenha a política urbana do município, pode-se concluir que seus principais beneficiários foram em sua ordem (e simultaneamente) os proprietários de terra urbanos, o capital imobiliário e o capital financeiro internacional. Daí, a definição de política urbana ajustada, por quanto se produz uma "aliança de interesses" no município, mas sempre, conforme o momento, sob a égide de um deles.

e. Finalmente, deve-se advertir, que se na década dos trinta emerge uma liga de inquilinos como resposta à agressiva política do déficit, atualmente se assiste a um processo acelerado de organização popular em defesa de suas condições de vida. Um processo que transborda a reivindicação dos custos de aluguel e que questiona, inclusive, o açambarcamento especulativo de terras (Cooperativa Lucha de Los Pobres); que detem iniciativas nacionais de reassentamento (Lei do Cinturão Verde); que reivindica saúde (Coordenadoria pró abertura do hospital do Sul); que luta contra a carestia de vida (todas as organizações do segundo grau) etc. O que mais levou a pensar que de ora em diante, para bem ou para mal da organização popular, não se poderá prescindir dela, dada sua magnitude e importância.

## BIBLIOGRAFIA

ACHIG, Lucas. *El proceso urbano de Quito*. Ed. Ciudad, Quito, 1984.

ANME, *Publicación de la Asociación Nacional de Mutualistas del Ecuador*, s/ed. Quito, 1978.

BAEZ, René. "Hacia um subdesarrollo moderno" in *Ecuador, Pasado y Presente*. Ed. Universitaria, Quito, 1975.

BEV. *Informe de Labores, 1972-1974*, Ed. Relaciones Públicas BEV, Quito, 1983.

CARRION, Fernando. *La Renovación Urbana de Quito*. Ed. CAE Colección Premio, Quito, 1983.

46. A proposição geral é retirada de Topalov (1979).

- CARRION, Fernando. "Las Ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana". Ed. Ciudad, Cuadernos Académicos n° 1. Quito, 1984.
- CARRION, Fernando, "La Política Urbano Financiera del Municipio de Quito". Tese de Mestrado. Colégio de México, inédito, México, 1983.
- CASTELLS, Manuel. *La cuestión Urbana*. Ed. Siglo XXI, México, 1976.
- CASTELLS, Manuel. *Crisis Urbana y cambio social*. Ed. Siglo XXI, México, 1981.
- CERRONI, Umberto. *Teoría política y socialismo*. Ed. ERA, México, 1980.
- GUERRERO, Andrés. *Los oligarcas del cacao*. Ed. El Conejo. Quito, 1980.
- LOJKINE, Jean. *El Marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. Ed. Siglo XXI, México, 1981.
- MARIATEGUI, J. Carlos. *7 ensaios de interpretación de la realidad peruana*. Ed. Amauta, Lima, 1975.
- CORAGGIO, José Luis. "Sobre la espacialidad y el concepto de Region", mimeo, México, 1979.
- MARX, Carlos. *La comuna de Paris*. Ed. Progreso, Moscú, 1979.
- MUNICIPIO DE QUITO. *Plan regulador de Quito*. Ed. Municipal, Quito, 1949.
- MUNICIPIO DE QUITO. Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito (ordenanza General n° 1165 y Memoria). Ed. Municipal, Quito, 1967.
- MUNICIPIO DE QUITO. *Quito y su Area Metropolitana (Plan Director 1973-1993)*. Ed. Municipal, Quito, 1973.
- MUNICIPIO DE QUITO. Plan Quito (esquema director). Ed. Mantilla, Quito, 1984.
- MUNICIPIO DE QUITO. "Diagnóstico Socio-Económico de los barrios periféricos de la ciudad de Quito". Quito, 1983.
- O'CONNOR, James. *La crisis Fiscal del Estado*. Ed. Península. Barcelona, 1981.
- PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo. *Historia del Ecuador*. Vol. II, Ed. CCE, Quito, 1978.
- PAZ Y MIÑO, Luis. *Cartografía Quinientos*. Ed. Cultura, México, 1960.
- PRADILLA, Emilio. *El problema de la vivienda en America Latina*. Ed. Ciudad, Quito, 1984.
- PRADILLA, Emilio. "La política urbana del Estado Colombiano", in *Estructura de clases y política urbana en America Latina*. Ed. SIAP, Buenos Aires, 1974.
- QUINTERO, Rafael. *El mito del populismo en el Ecuador*. Ed. Flasco, Quito, 1980.
- QUINTERO, Rafael y SILVA, Erika. "La crusa nacional general de 1895". In *Revista Cultura*. Ed. Banco Central del Ecuador, Quito, 1981.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista*. Ed. Edicol, México, 1979.

VERDUGA, Cesar. "El proceso económico ecuatoriano contemporáneo", in *Ecuador, HOY*. Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1978.

YUJNOVSKY, Oscar. "La renta del suelo y la configuración del espacio y medio ambiente urbanos". Ponencia, XI Congreso SIAP, mimeo, Guayaquil, 1976.

## ABSTRACT

In this paper Fernando Carrion intends to bring out the elements of Quito's urban historic evolution, aiming to understand its present structure. The author identifies two periods of the urban crisis which are fundamental to the process of the deep transformations in the urban structure: the first extending from the Liberal Revolution to the aftermath of World War II, and the second one starting in the 60's, with capitalist modernization, until our days.