

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 7 <b>DISTRITOS METROPOLITANOS NO EQUADOR: UM PROCESSO INACABADO</b>
<b>Autor(es)</b>	Vanessa Rodríguez Egüez
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap7">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap7</a>

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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

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

## **DISTRITOS METROPOLITANOS NO EQUADOR: UM PROCESSO INACABADO<sup>1</sup>**

Vanessa Rodríguez Egüez<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A tradição territorial no Equador tem sido caracterizada por fragmentação e subdivisão interna, e não por união e coordenação. De fato, o país possui 221 municípios, 86% deles com menos de 100 mil habitantes e apenas dois com mais de 1 milhão de habitantes. Isso resulta na coexistência de pequenos municípios que competem entre si por recursos, com baixa capacidade de planejar e executar políticas urbanas que melhorem a vida da população.

No nível central, foram introduzidas reformas legais e políticas públicas que promovem a cooperação intermunicipal (associações e consórcios) e a criação de distritos metropolitanos (DMs). Contudo, sem os incentivos corretos e sem a mudança de paradigma em direção aos modelos de gestão cooperativa, as reformas institucionais não foram realizadas.

O Equador tem 17,3 milhões de habitantes<sup>3</sup> e 256.370 km<sup>2</sup> de superfície. É um país unitário, governado de maneira descentralizada e organizado territorialmente<sup>4</sup> em províncias (24 no total), cantões (221) e paróquias rurais (817). As províncias são compostas pela soma de dois ou mais cantões, os cantões correspondem ao nível das cidades e seus arredores rurais, enquanto as paróquias são subdivisões dos cantões.

Cada jurisdição tem seu próprio governo autônomo descentralizado (GAD), que é uma pessoa jurídica, de direito público, com autonomia política, administrativa e financeira. Suas autoridades são eleitas popularmente. Assim, as províncias têm um GAD provincial, liderado por um prefeito que exerce função executiva, enquanto o legislador é composto de uma câmara provincial da qual os

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap7>

2. Professora-pesquisadora da Universidad de Los Hemisferios/Escuela de Gobierno del IDE; e consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea.

3. Projeção para 2019 do Instituto Nacional de Estadística e Censos (Inec).

4. A organização territorial também incorpora o conceito de regiões, que é o agrupamento voluntário de duas ou mais províncias que adicionam uma certa porcentagem da população. As regiões existem na Constituição e na lei, mas não foram moldadas na prática.

prefeitos são partes. Os cantões têm um GAD municipal liderado por um prefeito (Executivo) que preside o conselho (Legislativo) composto por conselheiros. Finalmente, as paróquias rurais têm um GAD da paróquia, com um conselho (Legislativo) composto por membros e presidido por um presidente (Executivo).

Por exemplo, a província de Pichincha é composta por oito cantões, um dos quais, Quito, é sua capital; por sua vez, o cantão de Quito é subdividido em 32 paróquias urbanas e 33 paróquias rurais. Cada paróquia urbana ou rural, por sua vez, é subdividida em bairros, que são as unidades básicas dos assentamentos humanos.

FIGURA 1  
Localização do Equador no contexto sul-americano



Fonte: BBC. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4456000/4456775.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4456000/4456775.stm)>. Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 2  
Equador: mapa com divisão em províncias



Fonte: BBC. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4456000/4456775.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4456000/4456775.stm)>. Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).



quando foi aprovada a Lei Orgânica do Regime do Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), que estabelece, entre suas considerações, que “devido ao processo acelerado de desenvolvimento urbano que Quito e sua área de influência sofrem, são necessárias regras que permitam ao seu governo local resolver, de maneira eficaz e oportuna, seus problemas”.<sup>7</sup> A lei, como veremos mais adiante, estabeleceu um precedente no processo de descentralização do Equador.

Cinco anos depois, em 1998, a figura dos DMs foi mencionada na nova Constituição da República, que afirmava que “a lei pode criar distritos metropolitanos e regular qualquer tipo de organização especial”.<sup>8</sup> No entanto, o tempo passou, e a disposição constitucional não foi regulamentada.

Foi em 2008, quando uma nova Carta Magna caracterizou os DMs, que foram definidos os critérios e procedimentos para sua criação. Segundo a Carta,<sup>9</sup> os DMs podem ser constituídos por um cantão ou grupo de cantões que atendem simultaneamente a três condições: serem contíguos, conurbados e com um número de habitantes superior a 7% da população nacional. Este último requisito implica, atualmente, o acréscimo de uma população de 1,21 milhão de habitantes, número alcançado apenas por Quito (2,78 milhões) e Guayaquil (2,72 milhões).

Quito, como mencionado, já é um DM, enquanto Guayaquil não manifestou seu interesse político<sup>10</sup> em se conformar como tal, nem sozinho, nem se conurbado com seus vizinhos Samborondón e Durán, com os quais somaria 3,14 milhões de habitantes. Outras importantes aglomerações com potencial para se tornarem áreas metropolitanas são as cidades Cuenca-Azogues (723.272 habitantes) e Portoviejo-Montecristi-Manta (693.866 habitantes). Nenhuma delas, contudo, atinge a porcentagem populacional estabelecida na Constituição.

Em 2010, o Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomias e Descentralização (Cootad), em seu art. 73, definiu DM como: “dentro da estrutura desta organização territorial, por razões de conservação ambiental, étnica cultural ou populacional, podem ser estabelecidos regimes governamentais especiais: distritos metropolitanos (...)” (Ecuador, 2010). Essa lei não estabeleceu a obrigação ou incentivos para a conformação do DM, mas estabeleceu o procedimento para sua conformação. Precisamente sobre esse assunto versa a subseção a seguir.

7. Publicada no *Registro Oficial*, nº 345, de 27 de dezembro de 1993. Disponível em: <<https://cutt.ly/5hEDRLO>>.

8. Art. 238, inciso III, da Constituição da República do Equador de 1998. Disponível em: <[https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)>.

9. Art. 247 da Constituição da República do Equador de 1998. Disponível em: <[https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)>.

10. O debate sobre a conformação do DM de Guayaquil ocorre em nível acadêmico, não houve debate em nível político ou social.

## 2.1 Procedimento para a conformação de um DM

O procedimento para a formação de um DM começa com a decisão política dos conselhos municipais, incorporada em uma resolução que cria o novo regime de governo. A partir disso, dois instrumentos devem ser desenvolvidos: um projeto de lei e um projeto de estatuto de autonomia.

O projeto de lei deve conter a declaração de criação do DM e a delimitação de seu território. Também deve ser apresentado pelo prefeito ou prefeitos ao presidente da República, que tem iniciativa legislativa exclusiva para apresentar projetos de lei que modificam a divisão política administrativa do país. O presidente terá dez dias para apresentar à Assembleia Nacional, que, por sua vez, terá 120 dias para se pronunciar. Se não houver pronunciamento nesse período, o projeto será entendido como aprovado. O projeto também pode ser arquivado ou rejeitado com os votos de dois terços da Assembleia.

O estatuto autônomo é um instrumento mais específico. Essa é a regra institucional básica de autorregulação do GAD metropolitano, na qual são definidas as competências que se deseja assumir de outros níveis de governo. O estatuto deve ser aprovado pelo conselho (ou conselhos, caso vários cantões desejem ser agrupados) e submetido ao Tribunal Constitucional para verificar sua constitucionalidade. Esse órgão terá 45 dias para emitir seu parecer ou devolvê-lo para que os erros sejam corrigidos. Caso não se pronuncie no prazo estabelecido, a opinião será entendida como favorável.

Em seguida, os prefeitos proponentes devem solicitar o apelo a uma consulta popular nos respectivos cantões. A maioria absoluta dos votos válidos será necessária para a aprovação do instrumento e sua execução. Se o estatuto for negado, a cidadania poderá ser convocada novamente após um ano.

Se o novo DM for formado por vários cantões conurbados, as eleições devem ser convocadas para eleger um prefeito e seu conselho metropolitano. Essa nova eleição tem implicações políticas importantes.

Por exemplo, se três administrações de três cantões decidirem formar um DM, os membros das três administrações devem concluir automaticamente seus períodos e, se quiserem, concorrer novamente para eleger um único prefeito e novos conselheiros metropolitanos. Essa não é uma questão menor, pois implicaria uma renúncia política na qual os prefeitos<sup>11</sup> e vereadores dos cantões menores, com menor peso eleitoral, provavelmente teriam desvantagens. Além disso, qualquer outro cidadão estaria livre para concorrer e ser eleito, mesmo

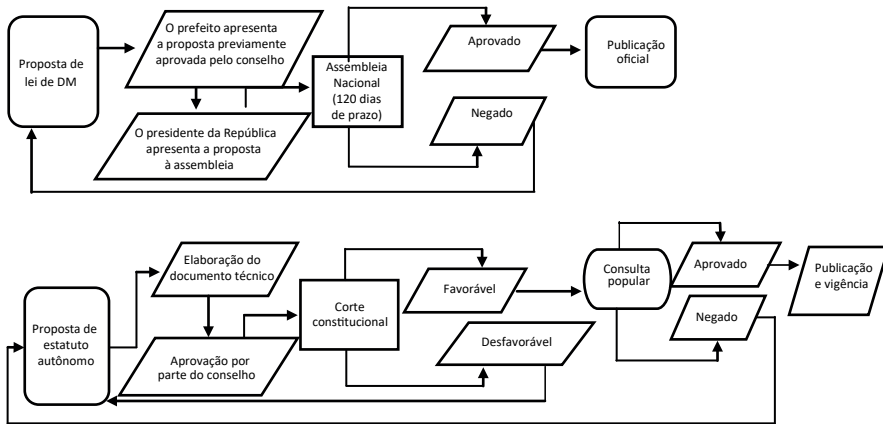
---

11. Nota do tradutor: traduzimos *alcaldes* e *concejales* como prefeitos e vereadores, respectivamente. Contudo, devemos lembrar que o cargo de prefeito no Brasil, como chefe do Poder Executivo de um ente federado autônomo, não é o mesmo que o *alcalde* possui no Equador (país unitário).

que não tenha participado do processo de conformação do DM. Que incentivos, então, os políticos locais teriam para abrir mão (tais como seus espaços de poder pequenos, mas seguros) para apostar em espaços mais fortes, mas eleitoralmente mais difíceis de alcançar?

FIGURA 4

#### Roteiro para a aprovação da lei e do estatuto



Elaboração da autora.

## 2.2 Caracterização e tipologia da governança

Talvez o aspecto diferenciador mais importante dos DMs seja poder assumir poderes de outros níveis de governo por meio de seu *status* autônomo. Isso é regulado pelo Cootad, que, em seu art. 73, declara: “Os distritos metropolitanos autônomos são regimes especiais de governo do nível cantonal (...) que exercerão os poderes atribuídos aos governos municipais e aqueles que podem ser assumidos, com todos os direitos e obrigações, de governos provinciais e regionais” (Ecuador, 2010).

Em outras palavras, os DMs “nascem” com os poderes dos governos municipais, mas têm a vantagem de poder assumir novos poderes de outros níveis de governo, e é isso que realmente os torna diferentes e muito mais fortes. Assumindo que esses novos poderes não são obrigatórios, enquanto um DM não decidir ter mais responsabilidades, ele permanecerá como um governo municipal como qualquer outro. A norma indica que as competências “podem ser assumidas”, mas não indica os critérios para determinar o que pode ser assumido ou não, nem quem deve avaliar a capacidade institucional de assumir ou não, ou em que momento. Tampouco fica claro o que acontece ao governo sobre quem “assume” competências ou como os recursos são redistribuídos entre quem exerceu e quem exercerá concorrência na mesma área geográfica.

Tanto a Constituição quanto o Cootad deixam claros os poderes exclusivos de cada nível de governo, resumidos no quadro 1.

**QUADRO 1**  
**Matriz de competências por nível de governo**

Competência	Governos paroquiais	Governos municipais e metropolitanos	Governos provinciais	Governos regionais <sup>1</sup>
Formular planos de planejamento territorial	x	X	x	x
Manter e planejar as vias	x	X	x	x
Incentivar atividades produtivas	x		x	x
Gerenciar e administrar serviços públicos	x			
Planejar, construir e manter equipamentos de saúde, educação e espaços públicos		X		
Promover organizações territoriais	x			
Gerenciar cooperação internacional	x	X	x	x
Monitorar a execução de obras e a qualidade dos serviços públicos	x			
Executar trabalhos em bacias e microbacias			x	x
Gestão ambiental			x	
Planejar, construir e manter sistemas de irrigação			x	
Planejar e controlar o trânsito e o transporte terrestre		X		x
Conceder personalidade jurídica, registrar e controlar organizações sociais				x
Determinar políticas de pesquisa e inovação e transferência de tecnologia				x
Promover a segurança alimentar				x
Uso e ocupação do solo		X		
Água potável, esgoto, resíduos sólidos, serviços de saneamento ambiental		X		
Criar, modificar ou excluir taxas e contribuições de melhorias		X	x	
Preservar, manter e disseminar o patrimônio arquitetônico, cultural e natural		X		
Formar e gerenciar cadastros imobiliários urbanos e rurais		X		
Definir, regular, autorizar e controlar o uso de praias, margens e leitos de rios		X		
Preservar e garantir o uso de praias marítimas, margens de rios, lagos e lagoas		X		
Regular, autorizar e controlar a exploração de agregados e pedras		X		
Prevenção, proteção, socorro e combate a incêndio		X		

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Eles existem na legislação, mas, na prática, nenhum foi constituído.

O modelo de descentralização concede os mesmos poderes aos GADs municipais e metropolitanos, mas reconhece que os GADs metropolitanos têm autonomia para se autorregular, por meio de seu *status* autônomo.

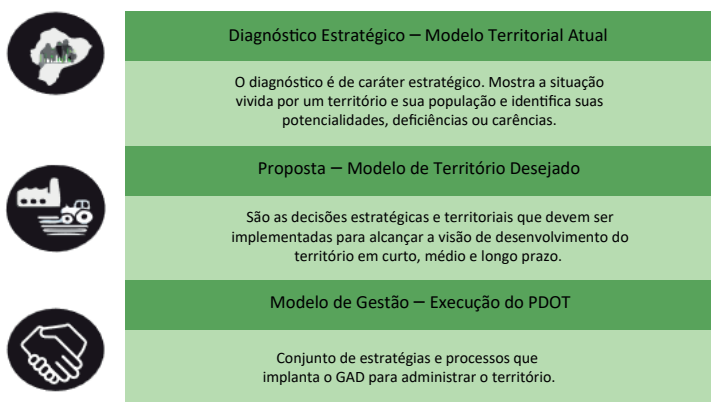
### 2.3 Planejamento e ordenamento territorial

Os DMs têm uma responsabilidade fundamental no planejamento e no ordenamento territorial, bem como na regulamentação do uso e gerenciamento



do solo.<sup>12</sup> O governo central, por sua vez, tem exclusividade sobre o planejamento nacional e a política<sup>13</sup> de habitação e é responsável pela organização do Plano Nacional de Desenvolvimento e da Estratégia Territorial Nacional, que são os marcos para o desenvolvimento dos planos metropolitanos de desenvolvimento e planejamento territorial (PDOTs) e planos de uso e manejo do solo (PUGS). Esses instrumentos devem ser complementares e seguir os procedimentos de coordenação e harmonização ditados pelo reitor do planejamento nacional.<sup>14</sup>

FIGURA 5  
Conteúdo mínimo dos PDOTs



Fonte: STPE (2019).

Para que o exercício de planejamento seja participativo, o GAD metropolitano deve formar um conselho de planejamento local responsável por formular, monitorar e avaliar os planos. Esses espaços são presididos pelo prefeito metropolitano e integrados por representantes dos vereadores, funcionários da área de planejamento do governo local<sup>15</sup> e cidadãos. Sua estrutura, funções e procedimentos para a tomada de decisão são regulados por portaria. Além disso, deve ser formada uma equipe técnica permanente, responsável pela elaboração do documento que deve conter o plano de desenvolvimento. O documento deve ser reformulado no início da gestão das autoridades locais. O Secretariado de Planejamento do Equador, que atua como diretor de planejamento, tem

12. Arts. 264 e 266, literais 1) e 2) da Constituição da República. Disponível em: <[https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)>.

13. Arts. 261 e 375 da Constituição da República e art. 10 do Código Orgânico de Planejamento Territorial e Finanças Públicas.

14. Os guias para o planejamento do território estão disponíveis em: <<http://www.planificacion.gob.ec/guias-para-la-formulacion-actualizacion-de-los-pdot/>>. Acesso em: 28 out. 2019.

15. O art. 66 da Lei Orgânica da Participação Cidadã estabelece que 30% dos membros do Conselho de Planejamento devem provir da cidadania.

feito importantes esforços para gerar instrumentos específicos que permitam a geração de PDOT e PUGS para cada nível de governo. Cabe, então, aos prefeitos (municipais ou metropolitanos) implementar, executar e avaliar o planejamento realizado.

#### 2.4 Mecanismos de financiamento

Em termos de financiamento, os GADs metropolitanos têm a vantagem de compartilhar a renda gerada por outros níveis do governo subnacional. Primeiramente, eles compartilham os poderes tributários dos GADs regionais – que, embora existam nos regulamentos, ainda não foram conformados na prática – com a possibilidade de definir um valor adicional<sup>16</sup> para impostos sobre todos os consumos especiais, veículos e ao preço dos combustíveis. Em segundo lugar, eles podem compartilhar uma porcentagem de um fundo especial para manutenção de estradas com base no valor do registro de veículos, que “pode” ser criado pelos GADs provinciais.

As opções descritas no parágrafo anterior são possíveis dada a autonomia financeira de todos os GADs para gerar sua própria renda.<sup>17</sup> O conceito de autonomia não é novo,<sup>18</sup> e a legislação permite a criação, modificação ou supressão de taxas especiais e contribuições para melhorias; coletar impostos e vender bens, serviços, ativos, coletar multas ou recuperar investimentos.

Historicamente, porém, a geração de renda própria não tem sido a base do financiamento local, mas as transferências do governo, sim. De fato, a média histórica indica que um cantão equatoriano financia 72% de seu orçamento com transferências do governo central. Em outras palavras, US\$ 72 de cada US\$ 100 que um cantão médio investe vêm de transferências do governo central.<sup>19</sup> Como qualquer média, isso inclui realidades diferentes de municípios da Amazônia, como Huamboya (8.466 habitantes), onde US\$ 98 de cada US\$ 100 vêm do governo central. Enquanto em Samborondón (cidade conurbada com Guayaquil, com mais de 100 mil habitantes), US\$ 31 de cada US\$ 100 vêm do governo central (Rousseau *et al.*, 2017). Enquanto isso, Quito, DM, registra uma dependência de 65% nas transferências.

16. Art. 179 do Cootad. Disponível em: <mesicic4\_ecu\_org.pdf (oas.org)>.

17. O art. 171 do Cootad estabelece cinco mecanismos de financiamento: i) receita da administração; ii) transferências do orçamento geral do estado; iii) outros tipos de transferências, legados e doações; iv) receita da exploração de recursos naturais; e v) endividamento.

18. Está em vigor desde a Constituição de 1884, que em seu art. 118 estabeleceu que os municípios poderiam criar, coletar, administrar e investir sua renda (Ojeda Guamán, 2007).

19. Art. 491 do Cootad salienta que os impostos do financiamento municipal e metropolitano exclusivo são impostos sobre a propriedade urbana e rural; às *alcabalas*; sobre os veículos; de placas e patentes; para shows públicos; aos lucros e ganhos de capital na transferência de propriedades urbanas; para o jogo; e 1,5 por mil sobre o total de ativos. Disponível em: <mesicic4\_ecu\_org.pdf (oas.org)>.

Os DMs, como o restante dos governos subnacionais, também podem obter financiamento por meio de endividamento público ou privado de bancos nacionais ou internacionais – além das parcerias público-privadas (PPPs), uma modalidade de gestão delegada, com o potencial de incorporar financiamento do setor privado para infraestrutura e serviços.<sup>20</sup> Os DMs podem criar, ainda, empresas públicas com capacidade de formar consórcios, alianças estratégicas ou empresas mistas em aliança com agentes privados nacionais ou estrangeiros.<sup>21</sup> Embora o país tenha sido aberto à cooperação público-privada, na prática, esse método foi aplicado de maneira muito limitada. A experiência indica que os governos locais se beneficiaram marginalmente, por meio de externalidades (Oleas, 2017), e o governo central conseguiu alavancar seus investimentos com fundos privados.

Até agora, o marco regulatório que caracteriza os DMs foi revisado, estabelecendo seu procedimento de conformação e suas competências. Desse modo, observa-se que a legislação atual representa um avanço conceitual na concepção da figura dos DMs, reconhecendo a capacidade de autorregulação do DM por meio de sua Lei e Estatuto Autônomo.

Por sua vez, vale ressaltar que a regra introduz um critério populacional (7% do total nacional) que permite que apenas dois cantões (Quito e Guayaquil, sozinhos ou com seus vizinhos) possam ser formados como DM. Esse requisito torna impossível a reconfiguração de outras áreas problemáticas como regime especial de governo e contribui para reduzir a fragmentação territorial do país. Observa-se também que a norma não incorpora incentivos que permitem aos atores políticos locais apostar nessa forma especial de governo.

Trataremos agora da experiência de Quito, o único DM formado no país.

### 3 O DMQ

Quito é o único DM do Equador. É a cidade mais populosa do país (2,7 milhões de habitantes), sem a população flutuante, principalmente do cantão Rumiñahui, com o qual é conurbada.<sup>22</sup> Possui 32 paróquias urbanas e 33 paróquias rurais espalhadas por mais de 423 mil hectares.

A cidade registrou um crescimento urbano expansivo direcionado ao norte (Carcelén, Carapungo e Calderón) e aos vales (Los Chillos, Cumbayá e Tumbaco) e de baixa densidade populacional (aproximadamente 54 habitantes/ha).

20. O Equador tem a Lei Orgânica de Incentivos a Parcerias Público-Privadas e Investimento Estrangeiro.

21. Art. 36 da Lei Orgânica das Empresas Públicas (LOEP). Disponível em: <ley-organica-de-empresas-publicas.pdf (telecomunicaciones.gob.ec)>.

22. Embora sejam cantões que se complementam e sejam problemáticos, eles são legalmente duas entidades diferentes.

O crescimento de suas áreas periféricas desencadeou, no início de 2020, uma proposta de desmembramento de cinco paróquias rurais (Tumbaco, Cumbayá, Nayón, Puenbo e Pifo), que aspiram formar uma nova cidade, ou seja, separada do DMQ.

Embora não haja nada claro sobre a possibilidade de o distrito se fragmentar, o mero fato de que a possibilidade de uma divisão interna seja discutida aprofundaria um diagnóstico conhecido por todos. De fato, o plano Quito Vision 2040 reconhece que o território está “fragmentado e desarticulado por crescimentos isolados, descontínuos e descontextualizados que resultam em peças socialmente segregadas nas periferias, além de polarização social em unidades urbanas localizadas em centros e periferias” (IMPU, 2018).<sup>23</sup>

Em todo o DMQ, menos de 2,2% da população não possui água potável, menos de 5% não possui solução adequada para o descarte de esgoto e menos de 1% não possui acesso à rede elétrica. A mobilidade é um dos seus problemas, que em parte será resolvido com o comissionamento do metrô, que está em construção e será complementado pelo sistema de transporte integrado que inclui ônibus de transporte rápido e comerciais.

Como capital da República, Quito é sede dos principais Poderes do Estado e dos órgãos do governo central, embaixadas, consulados e a maioria das organizações não governamentais nacionais e internacionais. O DMQ está conectado a todo o país e ao mundo por estradas de boa qualidade e um serviço aeroportuário que responde por mais de 60% dos voos internacionais.

A capital tem uma importância econômica indiscutível para o país, pois, entre 2007 e 2015, gerou, em média, 22,6% do valor adicionado bruto nacional (VAB). Sua economia é composta principalmente de atividades profissionais (incluindo administração pública), técnica, manufatura, comércio, transporte e construção.

O DMQ é administrado por um conselho metropolitano composto por 21 vereadores eleitos popularmente e presidido por um prefeito metropolitano, mediante eleição popular. O conselho exerce poder legislativo e tem o poder de emitir ordenanças, resoluções e acordos. É um órgão unicameral, que é renovado a cada quatro anos. O prefeito exerce o poder executivo local e tem o poder de nomear secretários metropolitanos, gerentes de empresas públicas, diretores de agências metropolitanas e administradores da área que dirigem as unidades descentralizadas da entidade.

---

23. De acordo com o Plano Quito Vision 2040, até 2017, 53,4% das viagens são feitas em transporte público, 8,5% em ônibus escolares ou institucionais, 3,2% em táxi, 19,4% em carro ou moto, 0,3% em bicicleta e 15,1% a pé (IMPU, 2018).

### 3.1 A lei do DM

Quito adquiriu a categoria de DM em 1993, com a Lei Orgânica do Regime do Distrito Metropolitano de Quito.<sup>24</sup> A lei introduziu um regime regulatório exclusivo para a cidade, atribuindo poderes e um regime institucional descentralizado, único para a época. Assim, o DMQ foi pioneiro no gerenciamento de suas terras rurais, seu transporte, sua gestão ambiental, sendo o único a se reorganizar institucionalmente nas administrações de zonas descentralizadas. Esse foi um marco no processo de descentralização do país, que abriu caminho para todos os governos municipais do país também assumirem esses poderes.<sup>25</sup> A lei permitiu a Quito implementar dois de seus projetos, ícones de símbolos de desenvolvimento econômico, social e modernidade da época: o sistema de transporte rápido de ônibus (bonde) e a administração do aeroporto.

Em relação à reestruturação organizacional, o DMQ inaugurou nove administrações zonais, representadas pelo município em uma área geográfica específica, com o objetivo de garantir formas mais efetivas de participação de seus habitantes e agilizar a prestação de serviços relacionados a impostos, licenças, aplicativos de permissão, entre outros. De acordo com o art. 13 da Lei do Distrito Metropolitano de Quito, cada área possui um administrador nomeado pelo prefeito, responsável por “dirigir e monitorar o andamento dos serviços e unidades administrativas”.<sup>26</sup> O DMQ é o único município do país que trabalha com essa estrutura zonal desconcentrada, mas o modelo foi questionado e pretende-se modificá-lo em seu *status* autônomo.

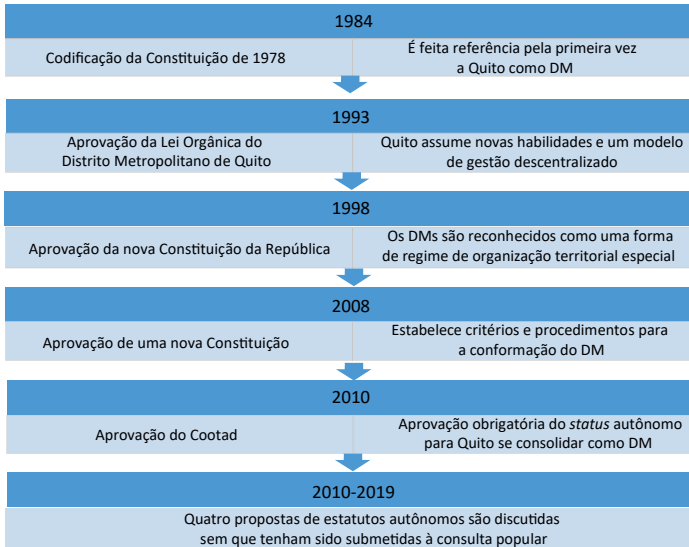
Embora Quito tenha sua lei, vale lembrar que os regulamentos indicam que, para se consolidar totalmente como DM, a aprovação é necessária mediante consulta popular a um estatuto autônomo – instrumento que Quito não concluiu ainda.

24. Publicado no *Diário Oficial* nº 345 de 27 de dezembro de 1993.

25. A gestão ambiental é de responsabilidade dos governos provinciais, mas a gestão de terras urbanas e rurais, bem como o transporte são de responsabilidade de todos os GADs municipais do país desde 2008.

26. Disponível em: <[http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2016/01enero/A2/ANEXOS/PROQU\\_LEY\\_DE\\_REGIMEN\\_PARA\\_EL\\_DISTRITO\\_METROPOLITANO\\_DE\\_QUITO.pdf](http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2016/01enero/A2/ANEXOS/PROQU_LEY_DE_REGIMEN_PARA_EL_DISTRITO_METROPOLITANO_DE_QUITO.pdf)>.

FIGURA 6  
O processo percorrido por Quito como o DM



Elaboração da autora.

### 3.2 O Estatuto Autônomo de Quito

O Estatuto Autônomo de Quito<sup>27</sup> é “um documento normativo que explica um ato do poder constituinte dos cidadãos de um território ao declarar explícita e formalmente seu pedido de autogoverno”. Esse instrumento legal segue “o sistema de governo, que consiste nos vários procedimentos para a tomada de decisões e tudo o que isso implica”.

Segundo Fernando Carrión, ex-assessor do prefeito de Quito Jorge Yunda, o Estatuto Autônomo de Quito implica o reconhecimento de uma dupla autonomia, por um lado, externa, que regula o relacionamento do distrito com o Estado, principalmente em relação a outros níveis de governo, já que por meio desse documento assume poderes destes; e, por outro, uma autonomia interna, porque regula a organização intramunicipal, permitindo sua reestruturação interna com um modelo de gestão descentralizado que lhe permite cumprir seus novos e amplos poderes.

A necessidade de um estatuto autônomo foi reconhecida por várias administrações metropolitanas, sem que ninguém pudesse concluir seu processo

27. Disponível em: <<https://viaautonomaquito.wixsite.com/inicio/inicio/copia-de-fernando-carri%C3%B3n-estatu%C3%A1l-frente-del-estatuto-auton%C3%B3mico>>.

de aprovação. O quadro 2 resume os aspectos mais importantes dos projetos discutidos desde 2009.

## QUADRO 2

### Resumo dos projetos do Estatuto Autônomo de Quito

Ano	Alcalde <sup>1</sup>	Contexto político	Principais temas	Avanço do processo
2009	Paco Moncayo e Andrés Vallejo	A nova Constituição aprovada em 2008 mudou o modelo de descentralização e habilidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novas competições</li> <li>• Ênfase no planejamento e planejamento territorial</li> <li>• Gerenciamento de desenvolvimento para grandes projetos urbanos e mobilidade</li> <li>• Relações intergovernamentais</li> <li>• Abordagem de direitos</li> <li>• Participação e controle fiscal</li> </ul>	<p>Projeto elaborado pelo Instituto Municipal, com a contribuição de 1.914 cidadãos que participaram de 75 encontros.</p> <p>Em julho de 2009, foi aprovado pelo conselho metropolitano e entregue ao prefeito recém-eleito.</p>
2011	Augusto Barrera	Prefeito aliado ao governo central. Tensões com o prefeito da província de Pichincha com a intenção de assumir poderes nas áreas rurais do distrito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação em ganhos de capital urbano</li> <li>• Direito à cidade e função social e ambiental da propriedade</li> <li>• Regularização de bairros e consolidação de centralidades</li> <li>• Promoção da saúde, educação e coesão social</li> <li>• Participação cidadã, transparência e responsabilidade</li> </ul>	Um ano e meio levou para o município a preparação desse documento que não foi aprovado fora do escopo institucional e, portanto, não entrou em vigor.
2017	Maurício Rodas	Prefeito sem maioria no conselho metropolitano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inovação em gestão</li> <li>• Igualdade e não discriminação</li> <li>• Serviços básicos</li> <li>• Território, economia, finanças,</li> <li>• Mobilidade e meio ambiente</li> <li>• Cultura</li> <li>• Participação cidadã</li> </ul>	A proposta apresentou um modelo de cidade (intimamente relacionado ao Plano Quito Vision 2040) com uma abordagem mais sociológica e menos institucional-jurídica.
2019	Jorge Yunda	O prefeito é médico e comunicador, sem experiência política anterior em política local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cidade dos direitos, incluindo o direito à cidade</li> <li>• Competências de seguridade cidadã</li> <li>• Priorizar impostos sobre atividades econômicas, especialmente a economia digital</li> <li>• Prefeituras menores para substituir administrações zonais</li> </ul>	Projeto em discussão. Foram criadas tabelas temáticas e um conselho consultivo para coletar propostas.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Retomando o ponto em que *alcalde* e prefeito possuem graus de autonomia e poder distintos.

### 3.3 Os atores envolvidos

Nesse processo, os atores desempenham um papel importante. Atualmente, os principais são a Comissão de Planejamento, as mesas temáticas e o conselho consultivo.

A Comissão de Planejamento é uma das 21<sup>28</sup> comissões permanentes do conselho metropolitano. É uma entidade política de representação popular, composta por três vereadores.

As mesas temáticas foram criadas para discutir tópicos específicos em profundidade. São compostas por especialistas, representantes de universidades, organizações da sociedade civil e cidadãos. Até o momento, foram criadas mesas para discutir aspectos como: i) impostos e economia social e solidária; ii) gestão de riscos e prevenção de desastres; iii) direito à cidade e direitos da natureza; iv) direitos da população LGBTQI+, direitos das populações afro-catalãs; e v) planejamento governamental e territorial.

O Conselho Consultivo é o responsável técnico pela formulação, elaboração e socialização do estatuto. Para isso, há uma consulta de especialistas locais, nacionais e internacionais a fim de promover a análise e as boas práticas na região.

O trabalho coordenado dos atores descritos resultará no rascunho do documento que deve ser seguido pelos canais oficiais de aprovação. A seguir, é apresentada uma descrição do roteiro que o Estatuto Autônomo de Quito deve seguir para sua aplicação.

### **3.4 Roteiro para a aprovação do Estatuto Autônomo de Quito e possíveis conflitos**

Terminado o processo técnico de elaboração do projeto, a Comissão de Planejamento Territorial deve analisar o projeto de estatuto, emitir um relatório jurídico e enviá-lo ao plenário do conselho metropolitano, que deverá discutir e aprovar o estatuto em duas sessões. Posteriormente e como já explicado, o projeto deve ser analisado e aprovado pelo Tribunal Constitucional e, com sua opinião favorável, uma consulta popular deve ser convocada no DMQ para aprovação.

Omar Cevallos, presidente da Comissão de Planejamento Territorial, acredita que o processo de aprovação do estatuto poderá ser concluído em maio de 2020.<sup>29</sup> Isso desde que possíveis conflitos políticos e financeiros possam ser superados. No momento em que este trabalho<sup>30</sup> foi preparado, no entanto, as discussões sobre o estatuto não faziam parte da agenda pública. Pelo contrário, em vez de discutir a consolidação do DMQ, os cidadãos debateram sua fragmentação, por meio da divisão de cinco paróquias rurais que pretendem formar uma nova cidade.

28. Soledad Benítez, René Bedón e Omar Cevallos são as pessoas que presidem.

29. De acordo com as declarações feitas na Sessão Ordinária nº 4 da Comissão de Planejamento Estratégico, realizada em 8 de julho de 2019.

30. Em fevereiro de 2020.



Fernando Carrión, assessor do prefeito, considera que existe viabilidade dentro do município para a aprovação do projeto nas duas sessões do conselho metropolitano.<sup>31</sup> Ele alerta, no entanto, que pode haver um conflito com certos setores fora do município, que veem a autonomia como separatismo. O assessor esclarece que a autonomia é o poder que determina que os municípios devem ser governados por suas próprias regras e que é exercido dentro de um estado, não está fora dele.

Nesse conflito político, o cientista político Felipe Burbano de Lara aponta que poderá existir um possível conflito sobre o financiamento de competências. De acordo com seus critérios,<sup>32</sup> nem todos os atores são incentivados a solicitar as competências devido ao problema fiscal envolvido, uma vez que presumir uma competição exige recursos financeiros para fornecer os bens ou serviços associados. Lara ressaltou ainda que as autonomias são poderosas porque geram grandes mudanças no Estado e, além disso, é preciso levar em conta que o processo que Quito segue não está longe de conflitos em diferentes níveis.

Em resumo, Quito é o único DM do Equador, legalmente reconhecido, mas seu processo não está concluído porque seu *status* de autônomo ainda precisa ser aprovado. Esse é o ato de constituição do DM, que permite que ele se defina, se regule, estabeleça seus novos poderes e, portanto, se diferencie de outros níveis de governo. Acima de tudo, porém, o Estatuto Autônomo de Quito será o instrumento que permitirá a Quito enfrentar o futuro da cidade, diferentemente de 1993, quando sua lei de criação foi aprovada como distrito.

#### 4 CONCLUSÕES

O estudo relata a estrutura regulatória e institucional, os papéis e desafios para a criação de DMs no Equador e revisa a experiência de Quito, como o único DM do país.

Quito é um DM desde 1984, ano em que recebeu essa declaração de uma codificação constitucional. Em outras palavras, o único DM do Equador não foi resultado de um pacto social com relação à forma de governo exigida pela capital do país, mas um exercício de poder normativo. Assim, a história dos DMs do país foi inaugurada por meio de uma mudança legal promovida pelo Executivo, que não estabeleceu papéis, responsabilidades, competências ou sequer conceituou o que a nova denominação implicava. Talvez seja por isso que não implicou nenhum efeito real na administração, no planejamento ou financiamento, embora tenha causado uma mudança de *status* de Quito em relação às outras cidades do país.

31. Em declaração feita durante a conferência Capitais da América Latina, realizada em Quito, em 22 de agosto de 2019.

32. Manifesto no Simpósio de Capitais da América Latina, Quito, agosto de 2019.

Foi preciso transcorrer cerca de dez anos até que, em 1993, fosse aprovada uma lei que regularizava o *status* de Quito como DM. A lei introduziu um regime regulatório exclusivo para a cidade, atribuindo poderes sobre suas terras rurais, seu transporte e sua gestão ambiental; também permitiu que houvesse um regime institucional descentralizado nas administrações zonais.

A Lei DMQ foi um marco no processo de descentralização do país, porque ressignificou o papel do municipalismo, demonstrando que era possível a capital da República assumir os poderes que eram até então exclusivos do governo central. É importante mencionar que a década de 1990, no Equador, foi caracterizada por uma forte relação vertical entre o governo central e os governos locais. De fato, somente em 1997 foi aprovada a Lei de Descentralização, que, em essência, redefiniu o sistema de competências e a redistribuição de recursos. Durante a década, antes de discutir os papéis dos governos locais, foram discutidos mecanismos para reduzir o tamanho do estado, por meio de privatizações.

O processo de conformação do DM não foi concluído com a aprovação de sua lei, uma vez que estabeleceu a necessidade de aprovar um estatuto autônomo. O debate sobre esse instrumento esteve ausente por anos, até que, em 2009, foi proposto um primeiro rascunho, que foi seguido por outros três até o momento, sem transcender o debate fora da esfera municipal. A atual administração municipal promoveu a aprovação do *status* autônomo de Quito, por meio do qual a cidade pode assumir novos poderes que respondem ao seu planejamento a longo prazo. O debate, no entanto, foi ofuscado pela intenção de cinco paróquias rurais que procuraram se separar do distrito para formar uma nova cidade. Ou seja, o modelo de DMs, ainda inacabado, não atingiu maturidade suficiente para consolidar; pelo contrário, foi ameaçado por uma intenção separatista que ainda não se consolidou.

O fato de o modelo de Quito estar inacabado representa uma oportunidade para a cidade se repensar em longo prazo. O modelo dos anos 1990 foi bem-sucedido para Quito no contexto de descentralização que o país vivia na época. Quito possuía poderes que o diferenciavam dos demais municípios do país. No entanto, a Constituição de 2008 e o Cootad de 2010 aprofundaram a descentralização, que, entre outras coisas, atribuiu os mesmos poderes a todos os municípios do país. Isso significava, na prática, que Quito tinha os mesmos poderes e competências que os outros municípios. Sua diferenciação só seria possível mediante o Estatuto Autônomo, que lhe permitiria lidar com competências complexas, como competitividade territorial, inovação, uso de novas tecnologias para inovação urbana, relações interurbanas e segregação socioespacial, para citar apenas algumas.

A conformação de um DM não é obrigatória no Equador. Sua definição, papéis e processo de conformação foram estabelecidos na Constituição de 2008

e ratificados no Cootad de 2010. De acordo com a lei, os DMs são regimes especiais de governo do nível municipal que podem ser conformados por um ou mais municípios contíguos, por considerações de concentração demográfica e aglomeração e que possuam um número de habitantes superior a 7% da população nacional (ou seja, 1,21 milhão de habitantes). Essa quantidade de população só se encontra em Quito (2,78 milhões)<sup>33</sup> e Guayaquil (2,72 milhões).

Guayaquil cumpre com todos os critérios para se tornar um DM, mas sua conformação tem sido debatida principalmente no nível acadêmico. A cidade é conurbada com seus vizinhos Samborondón e Durán, com os quais soma 3,14 milhões de habitantes. Na prática, essa área conhecida academicamente como o Grande Guayaquil é um *continuum* de relações urbanas, sociais, econômicas e culturais que cruzam fronteiras geográficas. O cotidiano de muitas pessoas ocorre nessa área que, em termos reais, funciona como uma área metropolitana, embora não possua o *status* legal correspondente. A principal razão pela qual a falta de formalização de seu *status* de DM pode ser atribuída é a razão política. A criação do DM implicaria que os prefeitos e vereadores de todos os cantões que o compõem encerrassem seus períodos e convocassem eleições populares para eleger um único prefeito e um único conselho metropolitano. Isso não é politicamente atraente para as autoridades eleitas atualmente e, portanto, é muito difícil consolidar uma nova área metropolitana no Equador.

O país tem a oportunidade de revisar esse modelo político-administrativo. Por exemplo, a legislação poderia considerar uma figura supramunicipal na qual o prefeito metropolitano é nomeado entre os prefeitos de cada um dos municípios que compõem o DM. Dessa forma, o poder local de cada prefeito seria mantido, mas seria acrescentado um número mais alto de coordenação que não substituiria as atribuições de seus membros.

O país possui outras conurbações importantes que não somam a porcentagem da população estabelecida na lei e, portanto, não podem se tornar um DM. Trata-se de um vazio importante em termos de políticas públicas e legislação, pois se perde a oportunidade de reconhecer outras formas de coordenação intermunicipal que ocorrem espontaneamente e que a norma não conseguiu reconhecer e regular. Seria importante para o país debater e analisar formas de governança horizontal que reconheçam essas áreas urbanas em conurbação ou em processo de conurbação, que poderiam adotar um modelo misto entre o governo municipal e o metropolitano. Isso reforçaria um modelo de governança horizontal, com cooperação entre atores e entidades do mesmo nível de governo que buscam complementaridade para o planejamento e gestão de uma agenda metropolitana unificada que possa ser implementada a longo prazo.

---

33. Projeção feita pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Censos.

É necessário esclarecer que o Equador tem a figura de associações que incentivam a cooperação entre os municípios, no entanto, sua conformação é principalmente instrumental e focada principalmente no acordo para o exercício conjunto de uma ou mais potências.

A norma equatoriana não prevê termos ou incentivos para a conformação do DM, portanto, a constituição fica a critério dos tomadores de decisão política. Esse é um ponto que pode ser aprimorado com o estabelecimento de incentivos claros de políticas públicas, por exemplo, acesso a projetos ou a implementação de planejamento e desenvolvimento metropolitano.

Diante do exposto, é evidente que o Equador exige o fortalecimento da figura do DM, iniciada em 1984 e que, apesar da passagem do tempo, ainda não foi consolidada. Isso implica, por um lado, a necessidade de fazer reformas legais, mas, por outro, promover uma mudança nos paradigmas socioculturais e políticos. Isso nos permitiria entender que a consolidação do modelo leva tempo e que é necessário o esforço de múltiplos atores, em múltiplos níveis. Além disso, é necessário fortalecer as capacidades locais, buscar soluções coletivas para os problemas coletivos e gerar mecanismos supramunicipais de coordenação e cooperação que respondam aos crescentes problemas urbanos.

## REFERÊNCIAS

ECUADOR – Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. **Registro Oficial**, Quito, n. 303, 19 oct. 2010.

IMPU – INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN URBANA. **Visión de Quito 2040 y su nuevo modelo de ciudad**. Quito: IMPU, 2018.

OJEDA GUAMÁN, J. E. **La autonomía municipal en el Ecuador: concepto y su evolución histórica**. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10644/1105>>.

OLEAS, D. Las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios. *In*: \_\_\_\_\_. (Coord.). **Alianzas público-privadas y desarrollo territorial**. Quito: Congope; Abya Yala, 2017. (Serie Territorios em Debate, n. 6).

ROUSSEAU, P. *et al.* **Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014**. Quito: BdE; BID, 2017. Disponível em: <[https://issuu.com/bancodedesarrolloec/docs/finanzas\\_solo\\_corregido](https://issuu.com/bancodedesarrolloec/docs/finanzas_solo_corregido)>.

STPE – SECRETARÍA TÉCNICA PLANIFICA ECUADOR. **Guía para formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal**. Quito: STPE, 2019.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ECUADOR. Constitución de 1978 codificada en 1984. **Registro Oficial**, Quito, 16 mayo 1984.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito. **Registro Oficial**, Quito, n. 345, 27 dec. 1993.

\_\_\_\_\_. Constitución de la República del Ecuador 2008. **Registro Oficial**, Quito, n. 449, 20 oct. 2008.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica de Empresas Públicas. **Registro Oficial**, Quito, n. 48, 16 oct. 2009.

\_\_\_\_\_. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. **Registro Oficial**, Quito, n. 306, 22 oct. 2010.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas. **Registro Oficial**, Quito, n. 652, 18 dec. 2015.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. **Registro Oficial**, Quito, n. 790, 5 jul. 2016.

VÍA AUTÓNOMA. Los temas que preocupan a los quiteños para el EADMQ. **Vía Autónoma Quito**, 4 sept. 2019. Disponible em: <<https://viaautonomaquito.wixsite.com/inicio/inicio/los-temas-que-preocupan-a-los-quite%C3%B1os-para-el-eadmq>>.