Urbanismo, Habitação e Municipalismo no Continente Americano



História Intelectual da
Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal
O.I.C.I. 1938-1950

UnB

Rodrigo de Faria

Urbanismo, Habitação e Municipalismo no Continente Americano

História Intelectual da
Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal
O.I.C.I. 1938-1950

Universidade de Brasília

Reitora
Rozana Reigota Naves

Vice-Reitor
Márcio Muniz de Farias

Decano de Graduação
Tiago Araújo Coelho de Souza

Decana de Pesquisa e Inovação
Renata Aquino da Silva

Decano de Pós-Graduação
Roberto Goulart Menezes

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB

Diretor da FAU
Caio Frederico e Silva

Vice-Diretor da FAU
Ricardo Trevisan

Coordenadora de Pós-Graduação
Maria do Carmo Bezerra

Vice-Coordenadora de Pós-Graduação
Ana Paula Campos Gurgel

Coordenadores de Graduação
Leandro de Sousa Cruz
Juliana Borges Andrade de Sousa

Coordenadora de Extensão
Maria Cláudia Candeia de Souza

Coordenadora de Pesquisa e Inovação
Joára Cronemberger Ribeiro da Silva

Urbanismo, Habitação e Municipalismo no Continente Americano

História Intelectual da
Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal
O.I.C.I. 1938-1950

Rodrigo de Faria

Equipe Editorial

Editora:
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília
Selo Editorial - Traço e Texto

Editores chefes:
Prof[a]. Dra Maribel Del Carmen Aliaga Fuentes
Prof. Dr. Bruno Pedro Alves de Campos
Prof[a]. Dra Camila Ferreira Guimarães

Conselho Editorial:
Prof. Dr. Benny Schvarsberg (FAU-UnB)
Prof[a]. Dra. Rosa Aboy (FADU-UBA)
Prof[a]. Dra. Maria Cristina da Silva Leme (FAU-USP)
Prof[a]. Dra. Maria Stella Martins Bresciani (IFCH-UNICAMP)
Prof. Dr. Cristhian Teófilo da Silva (ELA-UnB)
Prof[a]. Dra. Fania Fridman (IPPUR-UFRJ)
Prof. Dr. Pedro Paulo Palazzo de Almeida - chefe do THAU (FAU-UnB)
Prof[a]. Dra Paola Caliari Ferrari Martins - chefe do PRO (FAU-UnB)
Prof. Dr. Carlos Eduardo Luna de Melo - chefe do TEC (FAU-UnB)

Apoio Técnico
Valmor Cerqueira Pazos

Projeto Gráfico e Capa
Cássio Aguiar Moura

Revisão de texto
Julia Mota

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade de Brasília - BCE/UNB)

F224u Faria, Rodrigo de.
Urbanismo, habitação e municipalismo no continente americano [recurso eletrônico] : história intelectual da Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal : O.I.C.I. 1938-1950 / Rodrigo de Faria. - Brasília : Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2026.
311 p. : il.

Inclui bibliografia.
Originalmente apresentado como tese.
ISBN 978-65-87781-08-2 (impresso).
ISBN 978-65-87781-11-2 (digital).

1. Planejamento urbano - História. 2. Habitação - História. 3. Municipalismo. I. Título.

CDU 711.4(09)

Heloiza Faustino dos Santos - Bibliotecária - CRB1/1913

Urbanismo, habitação e municipalismo no continente americano [recurso eletrônico] : história intelectual da Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal : O.I.C.I. © 2026 by Rodrigo de Faria is licensed under CC BY-NC-ND 4.0. To view a copy of this license, visit https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Para Denise

Sumário

9 **Agradecimentos**

13 **Prefácio**
Sarah Feldman

19 **Abertura**
À guisa de Introdução: as *huellas olvidadas*
do pensamento municipalista interamericano

33 **1 Sobre a autonomia municipal**

Entre a ocupação romana de Hispania
e o município medieval na Península Ibérica
Entre a Península Ibérica e a América Hispano-Portuguesa
Algumas práticas de governo municipal
Algumas considerações sobre o (neo)municipalismo brasileiro

95 **2 As três dimensões da gestação-origem da O.I.C.I**

Sobre a dimensão político-geográfica-cultural-nacional
Sobre as dimensões programático-intelectual e político-institucional
panamericana

175 **3 O interregno fundacional da O.I.C.I**

Intermunicipalidad Universal: o enunciado intelectual
La Habana, 1938: Habitação e Urbanismo no Primer Congreso
Panamericano de Municipios
Chicago, 1939: a Primera Reunión de la Comisión Panamericana de
Cooperación Intermunicipal (CPCI)
Santiago de Chile, 1941: Urbanismo y Planificación no Segundo
Congreso Interamericano de Municipios
New Orleans, 1950: o Tercer Congreso Interamericano de Municipios
e o Estatuto da O.I.C.I

295 **Referências e Documentos**

310 **Fontes das Figuras e Tabelas**

Agradecimentos

Às Instituições que apoiaram financeiramente as inúmeras viagens de pesquisa realizadas entre 2008 e 2026 e os três estágios de investigação pós-doutoral na FAU-USP (2008), ETSAM-UPM (2014-2015) e FADU-UBA (2022-2023): FAPESP, FUNDACIÓN CAROLINA, DPI-UnB, CAPES e CNPQ. Em especial ao CNPq na modalidade Bolsa de Produtividade (CNPq-PQ) desde 2014, fundamental para as pesquisas realizadas.

Ao/às colegas que compuseram a Banca de defesa de Tese para fins de promoção a Professor Titular na FAU-UnB realizada dia 29/08/2025, da qual este livro se originou: Prof. Dr. Benny Schvarsberg, Profa. Dra. Rosa Aboy, Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Leme e Profa. Dra. Maria Stella Martins Bresciani. Um agradecimento especial à Profa. Dra. Sarah Feldman, com quem eu iniciei a "viagem continental" pelo universo do pensamento municipalista.

Agradeço à Direção da FAU-UnB, na pessoa do Prof. Dr. Caio Frederico e Silva, o apoio financeiro, administrativo e editorial para a publicação deste livro.

Nenhuma palavra, nenhuma vírgula ou qualquer informação neste livro – assim como, a Tese do qual se origina – foi escrita ou inserida com o uso de IA. Absolutamente tudo foi escrito pelo autor.



"(...) é sempre a conceitualização do historiador que torna o documento importante ou não (...) Um documento pode dizer coisas diferentes a pessoas diferentes."

In: O OFÍCIO DO HISTORIADOR HOJE Entrevista com Stuart B. Schwartz por Iris Kantor e Monica Dantas*. NOVOS ESTUDOS-CEBRAP. Edição 89 - Volume 30 - N. 1 - Março de 2011

Prefácio

Sarah Feldman

Professora Livre-Docente Aposentada
(IAU-USP)

Embora as intituições estejam presentes nos estudos de história urbana desenvolvidos por arquitetos e urbanistas no Brasil, são poucos os que se voltam para suas contradições, tensionamentos, convergências, mediadas pelo jogo político, cultural, técnico e intelectual. Essas questões são sobretudo privilegiadas no campo da ciência política. Como mostra Eduardo Marques, os estudos urbanos não privilegiam instituições políticas locais e agências responsáveis pelas políticas, e a ciência política, por sua vez, ao se debruçar sobre as políticas urbanas, não considera as especificidades das relações entre políticas e o espaço.[1]

Neste livro "Urbanismo, Habitação e Municipalismo no Continente Americano História Intelectual da Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal -OICI (1938-1950), resultante de sua tese para promoção a Professor Titular na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, a partir da construção institucional da OICI - "uma instituição programaticamente municipalista" - Rodrigo Faria se volta para as ideias municipalistas sobre habitação e planejamento urbano-regional e práticas de governos municipais em diferentes países.

Propõe um exercício "historiográfico-interpretativo transnacional" para "(re)pensar o lugar dos profissionais de origem latino-americana no debate continental-interamericano". Sem negar o protagonismo dos profissionais anglo-americanos, os profissionais "urbanistas e planejadores, engenheiros, advogados, entre outros, oriundos da América Latina", são abordados "como sujeitos da (sua) história". (p.31-33).

Ao dar sentido a uma variedade de contextos, desvenda um debate continental e transdisciplinar, que se constrói também em deslocamentos e encontros de profissionais dos países do continente, que conformam uma rede municipalista interamericana.

Inevitável recorrer a duas referências importantes que o período em tela na pesquisa demanda em relação a três questões cruciais abordadas por Faria: o protagonismo dos Estados Unidos, a dualidade técnica/política e a autonomia municipal.

Por um lado, a ideia das instituições formulada por Jaques Revel como "indissociáveis do jogo social" e, portanto, "abertas,

1 Marques, E.org. (2018) *As políticas do urbano em São Paulo*, São Paulo, CEM/Editora da UNESP

plásticas e relacionais, onde conflitos e pressões as impelem a uma constante atualização". Recusa, portanto, a ideia "de um contexto unificado, homogêneo, dentro do qual e em função do qual os atores determinariam suas escolhas".[2] Por outro lado, o conceito de formação institucional, que Lowndes e Lemprière definem como "um processo dinâmico no qual interferem contextos temporais e espaciais, assim como interpretações, intervenções e contestações dos atores.[3]

Atualizações e dinamismo é o que se observa no sistema interamericano que desde o final do século XIX se organiza sob a liderança dos Estados Unidos, com representações de diplomatas e juristas. Dezoito países do continente americano, dentre os quais o Brasil, participaram da criação da União Internacional das Repúblicas Americanas-Uira voltada para a reciprocidade comercial, na Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington entre 1889 e 1890[4]; em 1910 foi rebatizada como União Panamerican que, em 1943, criou um programa permanente de pesquisa e informação sobre habitação, para o qual foi contratado como Housing and City Planning Specialist o jovem pesquisador americano Francis Violich, que entre 1939 e 1940 havia desenvolvido uma pesquisa em dez países da América Latina[5]; e no contexto da guerra fria, foi criada Organização dos Estados Americanos-OEA, em1948, fruto de uma adequação de conceitos e definição de hierarquias como, por exemplo, a de primeiro, segundo e terceiro mundo.

Ou seja, no quadro geopolítico do século XX, de transição do **eurocentrismo** para a **hegemonia norte-americana,** tanto durante a segunda guerra com a Política de Boa Vizinhança, como no contexto da guerra fria, na disputa com a União Soviética, os Estados Unidos priorizaram a América Latina com políticas de Estado de assistência técnica e financiamento.

2 Revel, J. (1995) L'institution et le social. In Lepetit, B.,Dir. (1995) Les formes de l'experience. Une autre histoire sociale. Paris. Ed. Albin Michel,p.109-110.

3 Lowndes, V.; Lemprière,M.(2018) Understanding variation in processes of Institutional formation.Political Studies, Ol.66 (1), p.227

4 Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

5 Violich desenvolveu um estudo abrangente sobre planejamento e habitação no México, Guatemala, Colombia, Equador, Peru, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguai e Brasil, que deu origem ao livro publicado em 1944: Violich, F. (1944) Cities in Latin America. Housing and planning to the south", New York, Reinhold Publishing Corporation,

Os trabalhos de história cultural de Adrián Gorelik, dentre os quais destaco "Vino viejo en odres nuevos: miradas norte-americanas sobre las tradicionais territoriales latino-americanas" que interpreta a "americanização" do pensamento social sobre a cidade e o território a partir da década de 1940 como um fenômeno não exclusivamente latino-americano, mas também europeu. Destaca, por um lado, a difusão das ideias da Escola de Chicago formada por Robert Park, que a partir do pensamento sociológico europeu – especialmente, por Georg Simmel, elabora nas décadas de 1920 e 1930 um dispositivo de estudo e interpretação socio-etnográfica da cidade moderna. Por outro lado, uma abordagem de planejamento que estabelece uma relação programática, intelectual e institucional com temas urbano-territoriais, pensamento social e ideário regionalista.[6]

Se a geopolítica é um dos contextos ou escalas a serem considerados, no debate sobre a história urbana que se consolida nos anos 1990 rompe-se com determinismos económicos, políticos, sociais, etc. que imporiam sua lógica própria aos processos estudados: "nenhuma escala goza de um privilégio particular": a "levar em conta os níveis diversos de contextos que se estabelecem, eles "são cumuláveis", como afirma Bernard Lepetit.[7]

No que se refere à dualidade técnica/política, desde os anos 1920, como mostra Angela Castro Gomes[8], uma tendência mundial de mudanças no papel do Estado e de gestão estatal em assuntos econômicos e sociais, se colocou como ideal um novo tipo de "funcionário público, profissional com formação técnica" - detentor de um saber especializado e neutro, contraposto ao "profissional da política" - retrógrado e distante da realidade social. No Brasil, essa dualidade "não foi muito abalada com a redemocratização pós-45", segundo a autora. Podemos afirmar que, apesar da notável e crescente ampliação da participação da cidadania com a Constituição Federal de 1988, persiste a tecnificação no campo do planejamento atendendo a interesses imobiliários e financeiros.

6 Ponencia presentada en la Jornada Internacional "La construcción del territorio en América. Desarrollo, infraestructuras y paisaje" AECID, Colegio Libre de Eméritos de España y Expedición Paraná Ra'Angá/ Asunción, 30 de marzo 2010,p.4 e 5

7 Lepetit, B.(1992) Arquitetura,geografia, história:usos da escala.in Salgueiro,H.A.(2001) Por uma nova história urbana/Bernard Lepetit,p.223.

8 Gomes, A.C., coord. Engenheiros e Economistas: novas elites burocráticas. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getulio Vargas, p.2-3.

Quanto ao papel do Município, o primeiro capítulo do livro oferece um amplo panorama sobre as origens e especificidades do poder municipal na Espanha, Portugal, França, Inglaterra, Estados Unidos, assim como constrangimentos e embates decorrentes da persistência de centralização administrativa. Dialogando com a produção historiográfica sobre o tema, e apoiado em ampla pesquisa bibliográfica, oferece aos leitores e sobretudo aos pesquisadores uma base sólida para fomentar um processo de debates e reflexão.

No Brasil a determinação de que os Estados se organizassem de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite "ao seu peculiar interesse" foi introduzida na Constituição republicana de 1891 e se manteve com algumas variações nas cartas de 1934,1937,1946 e 1967, sempre plena de contradições. O Município não foi reconhecido como ente federativo, mas subordinado ao governo estadual até a constituição de 1937; eleições de prefeitos e vereadores foram excluídas, e quando estabelecidas nas cartas magnas, coexistiram com a ampliação de poderes do Executivo. A Constituição de 1946, pós-Estado Novo, recuperou o princípio federativo, estabelecendo autonomia aos Estados e aos Municípios. Em 1967, em plena ditadura civil militar, quando os atos institucionais se sobrepunham a qualquer texto constitucional, foram definidas competências financeiras e melhor distribuição entre União, Estados e Municípios. Somente em 1988, o Município foi reconhecido como ente federativo.[9]

As questões colocadas nesse prefácio foram suscitadas pela leitura do livro de Rodrigo de Faria. Trata-se de um trabalho acadêmico que problematiza questões fundantes relacionadas ao municipalismo e aos municípios, apoiado em robusta pesquisa original de fontes documentais e bibliográficas. Um trabalho acadêmico louvável que abre caminhos para desdobramentos e novas pesquisas.

9 Sobre a autonomia municipal e peculiar interesse do município, consultar Rocha de Souza, L. (2012) Interesse local versus peculiar interesse..., Revista de Direito Administrativo,Rio de Janeiro, V.261,p.115-145, set./dez. 2012.

Abertura

À guisa de Introdução: as *huellas olvidadas* do pensamento municipalista interamericano

Ao longo do século XX foram criadas no continente americano três importantes instituições supranacionais, todas elas nominadas de interamericanas: a Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) em 1938, o Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA) em 19511 e a Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) em 1956. Entre essas instituições, a OICI é única que segue em atividade, como se pode constatar pelo informe sobre o XXXII Congreso Iberoamericano de Municipios realizado em Valladolid-España, no mês de junho de 20262.

A despeito de sua existência até os dias atuais, a OICI é uma institucionalidade ainda ausente na historiografia urbana latinoamericana, cujo foco, desde alguns anos mais recentes, direcionou sua atenção para o CINVA e a SIAP. Uma característica historiográfica dessa atenção a ambas as instituições se verifica em certo consenso em relação ao recorte histórico das pesquisas principalmente a partir da década de 1950, quando CINVA e SIAP foram criadas, para pensar os processos de urbanização e produção das cidades na América Latina.

Um mapeamento geral de algumas instituições e suas atividades realizadas a partir da década de 1950, tais como congressos, seminários e reuniões técnicas, confirma a relevância desse recorte temporal inicial e que invariavelmente se fecha com a década de 1970. Como anotado na página seguinte (Tabela n. 1), é possível constatar a ocorrência de 21 encontros de abrangência interamericana somente nessa década de 1950.

1 Embora o Centro Interamericano de Vivienda (CINVA) tenha sido criado por meio de um acordo multilateral assinado em Bogotá em 18 de setembro de 1951, entre a União Pan-Americana e o Governo Colombiano" (Unión PanAmericana, 1953b, p. 8), a inauguração oficial ocorreu em 27 de maio de 1952. Ver: Montoya Pino, Ramírez Nieto, Aravecchia-Botas, 2024.

2 Informação disponível na edição n. 65, de dezembro de 2025, do Cuadernos de la OICI. Disponível em: http://documentos.femp.es/files/11-7198-fichero/Cuadernos%20de%20la%20OICI-65-Diciembre%202025.pdf Acesso em: 16 fev. 2026

Tabela - 1: mapeamento dos eventos/congressos/encontros realizados na década de 1950. Elaborada pelo autor.

Identificação	Local	Ano	Instituição promotora
III Congresso Interamericano de Municípios	New Orleans	1950	O.I.C.I.
I Seminário Regional de Assuntos Sociais – vivienda y planeamento	Quito	1950	Sección de Vivienda y Planeamiento / Union Panamericana
II Seminário Regional de Assuntos Sociais – vivienda y planeamento	San Salvador	1950	Sección de Vivienda y Planeamiento / Union Panamericana
VII Congresso Panamericano de Arquitetos	La Habana	1950	Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba
III Seminário Regional de Assuntos Sociais – vivienda y planeamento	Porto Alegre	1951	Sección de Vivienda y Planeamiento / Union Panamericana
VIII Congresso Panamericano de Arquitetos	Ciudad de México	1952	Colégio Nacional de Arquitectos de México
IV Congresso Interamericano de Municípios	Montevideo	1953	O.I.C.I.
V Congresso Interamericano de Municípios	San Juan de Puerto Rico	1954	O.I.C.I.
I Congresso Iberoamericano de Municípios	Madrid	1955	IEAL
IX Congresso Panamericano de Arquitetos	Caracas	1955	Asociación Venezolana de Arquitectos
VI Congresso Interamericano de Municípios	Ciudad de Panamá	1956	O.I.C.I.
Primer Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento	Bogotá	1956	División de Vivienda y Planeamiento / CIES / Union Panamericana / OEA
Semanario sobre la Formación de personal para la planificación urbana y rural	San Juan de Puerto Rico	1956	ONU / OEA / JPPR
I Congreso Interamericano de Planificación	Bogotá	1956	SIAP
VII Congresso Interamericano de Municípios	Rio de Janeiro	1958	O.I.C.I.
I Seminário Interamericano de Estudos Municipais	São Paulo	1958	Escola de Sociologia e Política
Seminário de Técnicos y Funcionários en Planeamiento Urbano	Bogotá	1958	CINVA /OEA / CIES
Segunda Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento	Huampaní	1958	División de Vivienda y Planeamiento / CIES / Union Panamericana / OEA
II Congresso Panamericano de Planificación	Huampaní	1958	SIAP
II Congresso Iberoamericano de Municípios	Lisboa	1959	IEAL
Seminário sobre os problemas de urbanização na América Latina	Santiago de Chile	1959	ONU / CEPAL / UNESCO / OIT / OEA

A catalogação dos encontros na década de 1950 não deixa dúvidas, portanto, quanto à existência de uma ampla atuação dessas institucionalidades e dos profissionais envolvidos nas discussões sobre os mais diversos assuntos urbano-regionais, incluindo habitação, infraestrutura urbana, planejamento urbano-regional, etc. E não poderia ser diferente, considerando os desafios que estavam postos aos profissionais, a essas instituições e aos governos nacionais e municipais, tal qual relatado no Editorial do *Boletin Vivivienda y Planeamiento* da *Unión Panamericana*, publicado em dezembro de 1953. O documento constata uma redução de aproximadamente 15% da população rural nos 15 anos anteriores a 1953 e o aumento do número de cidades com mais de 100.000 habitantes desde 1940, passando de 45 para 62 cidades, o que comprovaria, na interpretação da *Unión Panamericana*, uma aceleração da urbanização na América Latina.

O dado relativo à redução da população rural obliterou outra constatação, que poderia representar aparente contradição ao apontado, qual seja, a de que a América Latina era ainda uma região do continente predominantemente rural, ao indicarem que "60,5% da população total habita en areas rurales" (Unión Panamericana, 1953b, p. 1). Além disso, o *Boletin* também relativizou as características da aceleração dessa urbanização em toda a região latinoamericana do continente ao sugerir que "el grado de urbanización varía para cada país (...) y es probable que algunos países permanezcan caracteristicamente rurales" (Unión Panamericana, 1953b, p. 1). Essas observações sugerem uma leitura sobre a urbanização na América Latina como um processo que não era homogêneo.

Como se não bastasse esse conjunto de informes e constatações sobre as complexidades urbano-regionais e demográficas dos países da América Latina, o Editorial também se posicionou criticamente em relação a esse processo de urbanização, ao afirmar que era a expressão física das mudanças sociais e econômicas, incluindo a industrialização, caracterizada pela expansão das cidades "de manera descontrolada y sin orientación" (Unión Panamericana, 1953b, p.1). Não é de se estranhar, assim, que profissionais e instituições tenham realizados tantos encontros e reuniões técnicas, tomando as cidades latinoamericanas como "objeto de conhecimento e ação" (Gorelik, 2024, p. 41).

O Editorial ainda associou essa expansão "descontrolada e sem orientação" ao que denominou de períodos iniciais do

processo de urbanização, quando, supostamente, as "fuerzas causantes de la industrialización" teriam operado sem qualquer tipo de controle ou orientação necessários ao "crescimiento ordenado de las areas urbana". O resultado teria se refletido, principalmente,

> en la desorganización funcional de la ciudad. Quizás por esto, el problema de la vivienda es más obvio en las ciudades – nervio y motores de la economia – que en las áreas rurales. Desgraciadamente, el desarrollo actual de nuestras ciudades se caracteriza no solamente por una expansión periférica, sino también por la deterioración de sus áreas centrales (Union Panamericana, 1953b, p.1).

Esse cenário, pode-se dizer, "problemático' das cidades latinoamericanas não veio à luz sem um dramático correspondente quantitativo. Consta, no documento, a informação de que o número de habitações que deveriam ser totalmente reconstruídas nas áreas urbanas e metropolitanas da América Latina seria da ordem de 4.281.600, sendo este "el número de famílias que actualmente viven en los tugúrios urbanos" (*Unión Panamericana*, 1953b, p.1).

Ao final, o Editorial apresenta um conjunto de indagações relevantes para uma análise sobre o pensamento municipalista interamericano e as práticas de governo municipal nesse contexto, como enunciou a *Unión Panamericana*, de "desorganización funcional de las ciudades": "¿Cuál será el futuro de las areas urbanas en América? ¿Cuéntan los municipios con los recursos técnicos y financieros para afrontar la inmensa labor de rehabilitación, para guiar el futuro desarrollo físico de las ciudades?"

É interessante observar que, quando foi publicado o Editorial *Boletin Vivivienda y Planeamiento* da *Unión Panamericana,* a OICI já havia completado 15 anos de existência, e realizado seus quatro primeiros congressos interamericanos de municípios (La Habana, 1938; Santiago de Chile, 1941; New Orleans, 1950; Montevideo, 1953) e aprovado seu Estatuto no *Tercer Congreso Interamericano de Municipios,* celebrado entre os dias 1 e 5 de 1950. Isso permite considerar como o processo de criação da OICI teria sido permeado pelos desafios que ambas as perguntas aportam. Ambas as indagações colocam, inclusive até os dias atuais, os poderes municipais e suas instâncias administrativas no centro da discussão sobre capacidade institucional e econômica para enfrentarem os desafios relativos à urbanização e à habitação.

Ou seja, o que foi apresentado como questionamento em 1953 certamente estava na pauta da OICI desde o final da década de 1930[3], se considerarmos a data oficial de sua criação. Mais, é possível ampliar esse recorte até a década de 1920, se considerarmos a discussão sobre a "Intermunicipalidad Universal" que o cubano Ruy de Lugo-Viña formulou e difundiu inicialmente em Cuba e depois em diversos países dos continentes americano e europeu, particularmente nas esferas diplomáticas das *Conferências Americanas* e da *Liga das Nações*. Nesse sentido, o processo de criação da OICI – desde os passos iniciais em Cuba e até legitimação estatutária na década de 1950 - abre uma porta conceitual-metodológica e histórica para construir três movimentos de estudo das ideias municipalistas sobre habitação e planejamento urbano-regional no século XX.

O primeiro se caracteriza pela ampliação do recorte temporal recorrente na historiografia urbana latinoamericana pela década de 1950. O estudo da OICI indica a necessidade de a historiografia urbana latinoamericana retroceder suas análises à década de 1930, ou antes, à década de 1920, se pensarmos na contribuição dos *Congresos Panamericanos de Arquitectos* (CPAs). O segundo é uma decorrência deste primeiro e está relacionado à internacionalização das discussões sobre as cidades latinoamericanas desde essas duas décadas de 1920 e 1930. O terceiro movimento é o que coloca a investigação diante de um campo programático-intelectual transdisciplinar, ou seja, não mais constituído por profissionais oriundos de um único saber, como os arquitetos e os *Congresos Panamericanos de Arquitectos*.

Ao assentar uma das bases historiográficas deste livro na perspectiva transnacional, o que significa estar atento ao que se constitui por fora da Nação ou, como proposto Pierre-Yves Saunier em seu livro "Transnational History"[4], "lo que atraviesa o está entre las sociedades nacionales y otras unidades de análisis histórico", afinal, "¿acaso deben oponerse necesariamente estos dos polos?" (Saunier, 2021, p. 15), a interpretação sobre a constituição-

3 Essa ampliação, permite conceber outras "Puentes" ao dialogar com a ideia-conceito da "Puente Puerto Rico" enunciada Adrián Gorelik em seu livro "La ciudad latinoamericana – una figura de la imaginación social del siglo XX" (Gorelik, 2022). No caso de Gorelik, uma ideia-conceito formulada a partir de sua interpretação sobre a constituição-consolidação-origem do campo do planejamento urbano nos EUA, de onde se difundiria até a América Latina em viagem que necessariamente passaria por essa "puente Puerto Rico".

4 A primeira edição em inglês do livro é de 2013, mas, como se pode constatar nas referências bibliográficas, faço uso da edição traduzida ao espanhol pela editora Prensas de *la Universidad de Zaragoza* em 2021.

legitimação da OICI e do pensamento municipalista se abre para o jogo político, cultural, técnico e intelectual panamericanista-interamericanista em suas contradições, tensionamentos e, também, convergências, porém, como algo constituído num debate continental. Para tanto, é necessário olhar as interfaces entre a técnica e a política, de tal forma que sejam consideradas as ideias e proposições que eram formuladas a cada nova reunião internacional celebrada no continente.

Esse movimento de análise, que no fundo está constituído pelos três movimentos anteriormente mencionados, é o que faz possível compreender não apenas a OICI, mas as demais instituições criadas no século XX como parte de uma discussão historicamente mais ampla sobre os temas prementes para os profissionais que atuavam no campo do planejamento urbano-regional, em particular a questão habitacional. Mais, que o debate continental sobre habitação e planejamento não era uma pauta exclusiva de especialistas dos campos da arquitetura e do urbanismo, ou mesmo da engenharia e do direito, entendidos como o campo da técnica.

Esses assuntos também estavam no horizonte, como política, das instâncias diplomáticas e dos profissionais que representavam seus países nas *Conferências Internacionais Americanas* realizadas a partir de 1889 em Whashington (Dulci, 2013). Assim, a análise das interfaces entre técnica e política se constitui, pelo lado da política, na atenção às discussões e resoluções dessas Conferências Americanas, e pelo lado da técnica, nas pautas que os(as) profissionais debatiam em congressos e reuniões especializadas no campo do planejamento urbano e municipal, como foram os Congressos da OICI. Como já observou Anahí Ballent,

> la *política* no opera de manera aislada ni autónoma en la construcción de políticas e imágenes, sino que actúa de manera solidaria con ciertas técnicas. Cuando hablamos de *técnicas* o, en general, de *técnica*, hacemos referencia a la arquitectura y el urbanismo como disciplinas cuyo objetivo consiste en la transformación de los espacios del habitar en sus distintas escalas a través de instrumentos específicos, construidos por ellas mismas de manera relativamente autónoma. Desde esta perspectiva, *técnica* y *política* constituyen dos miradas distintas pero vinculadas sobre los mismos objetivos, los espacios del habitar en sus distintas escalas. (Ballent, 2009, p. 20, grifos no original).

A atenção a essas *miradas* que a política e a técnica produziram oferece suporte à afirmação de que as instituições interamericanas, sobretudo a OICI, mas também o CINVA e a SIAP, não devem ser interpretadas como produto de uma decisão messiânica da instância política panamericana, a *Unión Panamericana* e depois a OEA, a partir de seus programas de assistência técnica embasados em saberes e experiências urbano-planificadoras originados nos EUA. A conformação dessas redes institucionais e as experiências desenvolvidas por cada uma delas são, em sentido inverso, produto de inúmeros deslocamentos e *viagens* promovidos e conduzidos por profissionais de todos os países do continente americano que se fizeram representar nas inúmeras conferências e reuniões realizadas desde a década de 1920.

No caso da OICI, deve-se observar que sua criação decorreu de um conjunto de anseios e ideias municipalistas que estavam na agenda profissional em vários países do continente americano antes do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938, ainda que seja necessário reconhecer o relevante protagonismo institucional-intelectual cubano na construção da institucionalização do municipalismo interamericano. E o que demarcou esse protagonismo foi o fato de os profissionais cubanos, especialmente Ruy de Lugo-Viña, terem promovido uma discussão sobre o princípio programático da "intermunicipalidad universal" para além da esfera nacional, colocando-a numa dimensão política transnacional. E é exatamente a perspectiva transnacional a que permite compreender a ação dos profissionais cubanos como aquilo que claramente se caracteriza pela promoção do que Pierre-Yves Saunier denominou de "regimes de circulaciones" (Saunier, 2021, pp.113-115)[5].

Aqueles três movimentos de análise sobre o pensamento municipalista - o período que demarca a construção institucional da OICI, neste livro denominado de "interregno fundacional", e o caráter transdisciplinar do debate municipalista - trazem consigo o desafio de interpretar as discussões e ideias sobre habitação e planejamento urbano no continente americano em termos gerais e, na América Latina em termos particulares, produzidas ao longo

5 Al aumentar su interés en las circulaciones, los historiadores han tratado de entender el orden que operan en el espacio de los flujos. El mundo no es plano ni lo ha sido nunca (...) debemos examinar estos elementos fugaces en contextos, momentos y lugares concretos, en correlación con la acción de instituciones, organizaciones e individuos concretos o dentro de mecanismos estructurales (Saunier, 2021, pp.113-115).

da primeira metade do século XX por uma institucionalidade ainda hoje praticamente inexplorada na historiografia latinoamericana. O desafio também se constitui pela interpretação sobre a decisão de Ruy de Lugo-Viña, com o apoio do governo e dos intelectuais cubanos, de fazer circular o projeto de institucionalização do princípio da intermunicipalidade universal.

A realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* foi, portanto, um dos "contextos concretos" (Saunier, 2021, pp.113-115) pelo qual se fez necessária a circulação das ideias municipalistas interamericanas e a OICI é uma resultante inequívoca do "regime de circulação" transnacional iniciado em Cuba. Para a compreensão desses deslocamentos e circulações das ideias formuladas nas conferências e demais instâncias de aproximação, articulação e tensionamentos das pautas mobilizadas pelos profissionais entre as décadas de 1920 e 1950, é imprescindível também trabalhar com a noção de "zona de contato" em consonância com a perspectiva transnacional.

Entre inúmeras outras possíveis referências, as que neste livro estão mobilizadas como tal são os trabalhos de Barbara Weinstein, a partir de seu texto "Pensando a história fora da nação: a historiografia da América Latina e o viés transnacional" (Weinstein, 2013)[6], e Mary Louse Pratt, especialmente seu livro "Ojos Imperiales: literatura de viajes y transculturação", onde está formulada a ideia de que uma zona de contato é "el espacio en el que personas separadas geografica e historicamente entran en contacto entre sí y entablan relaciones duraderas" (Pratt, 2011, p. 33).

As instituições OICI, CINVA e SIAP constituíram tramas institucionais diversas que se caracterizaram como essas *zonas de contato* nas quais se pensou a realidade urbana de todo o continente americano com ideias e proposições em planejamento, urbanismo, habitação, transporte, infraestrutura e urbanismo. Para os(as) profissionais inseridos nessas instituições, existia uma crença em relação ao papel que cada uma delas, não apenas a OICI, poderia cumprir na construção das ideias necessárias à transformação urbano-regional da América Latina e dos EUA, cujos problemas relativos, por exemplo, à habitação na década de 1950, segundo o relatório *Municipal Action for Housing Improvement and Slum Clearence*[7], elaborado por Francis Violich e Minnie S. Ruth, eram cada vez maiores e mais complexos.

Essas ideias e proposições, assim como a criação e atuação dessas instituições, não podem analisadas sem conexão com os debates sobre as relações entre EUA e demais países do continente, as assimetrias políticas e econômicas entre EUA e América Latina desde a *Doutrina Monroe* e a construção política e ideológica panamericanista-interamericanista. É impossível desconsiderar que, sob o mantra ideológico do panamericanismo desde as *Conferências Internacionais Interamericanas* (Dulci, 2013), com a *Unión Panamericana,* e do interamericanismo, com a OEA, pós-1948, forjou-se institucionalmente um quadro de assistência técnico-financeira atrelado aos movimentos geopolíticos desde o século XIX, inicialmente a *Doutrina Monroe*, passando pela *Big Stick Policy,* já no início do século XX, e, na sequência, com a política da boa vizinhança, o *point four* e a Aliança para o Progresso.

Não obstante, o fato de estar atento a toda essa conjuntura política panamericanista-interamericanista não deve implicar na análise da atuação dos profissionais latinoamericanos do urbanismo e do planejamento urbano-regional caracteristicamente subjugada ou, talvez, pouco qualificada em relação às ideias urbanísticas que circulavam entre os países da Europa e do Continente Americano. Até porque, as três instituições foram criadas juridicamente como instituições interamericanas, portanto, não eram instituições que receberiam assessoria dos profissionais oriundos dos EUA, mas instituições interamericanas criadas com a presença de profissionais de todo o continente, inclusive daqueles vindos dos EUA.

Destarte, as ideias que, a partir das instituições, circularam por todo o continente americano – mesmo que, em parte, direcionadas aos problemas decorrentes do subdesenvolvimento latinoamericano –, denotam uma cultura profissional urbanística não-linear, diversa e ativa também por parte dos profissionais oriundos dos países da América Latina em associação com os profissionais oriundos dos EUA. O propósito de (re)pensar o lugar que os profissionais de origem latinoamericana ocuparam nesse debate continental-interamericano, torna auspicioso o exercício historiográfico/interpretativo transnacional como base

6 Muitos outros trabalhos sobre a questão transnacional foram desenvolvidos, por exemplo, por Clavin, 2005; Iriye, 2007; Offner, 2012; Purdy, 2011; Rosemblatt, 2009; Santos Júnior, 2019; Smith, 2005; Costa, 2018, entre outros, incluindo Pierre-Yves Saunier.

7 O original desse documento consta no meu acervo documental pessoal, adquirido conjuntamente com outros diversos documentos e livros que integravam a biblioteca de Antônio Delorenzo Neto.

teórica para um contraponto historiográfico crítico às possíveis perspectivas analíticas centradas no desiderato de uma Nação

É essa base teórica a que oferece substrato conceitual para questionar "a noção teleológica da nação como descobrimento inevitável da história da modernidade" (Weinstein, 2013, p. 13-16). Afinal, "enquanto seguirmos pensando na história das Américas do ponto de vista da nação, fica difícil construir uma historiografia que não privilegie o protagonismo dos Estados Unidos" (Weinstein, 2013, p. 13-16). Entendidas como *zonas de contato,* as redes institucional-profissionais interamericanas, especialmente a OICI, se constituem em "espaços intelectuais transnacionais". Nesses termos, a vinculação da pesquisa sobre a OICI ao projeto interpretativo transnacional para investigar uma instituição por "fora da nação", de qualquer nação, é o que abre um caminho no qual as ideias que permearam sua atuação e dos(as) profissionais a ela vinculados estão, de alguma forma, inseridas no jogo dos debates, dos tensionamentos e das contradições do panamericanismo-interamericanismo.

Em termos gerais, inclusive, não se pode negar que o panamericanismo-interamericanismo é parte do debate sobre a própria construção das identidades latinoamericanas, ainda que o seja como contraponto. Nesses termos, as relações interamericanas, no âmbito da criação da OICI, "não podem ser pensadas como uma rua de mão única. Não se trata, por isso, de incorporar o 'lado latino-americano' ou algo que se entenda como uma 'resposta latino-americana' em relação ao lado imperialista dos EUA, porque isso já implica que existem 'dois lados' claros e distintos, um binômio Estados Unidos/América Latina" (Weinstein, 2013, p.17).

No caso da OICI, a questão interamericana se torna até mais interessante, pois sua criação em 1938 antecedeu em uma década a criação da OEA, o que veio a ocorrer em 1948. Dois anos depois, em 1950, a OICI realizaria seu *Tercer Congreso Interamericano de Municipios*, ocasião na qual foi aprovada a incorporação da OEA como uma das entidades que passaram a integrar o corpo institucional da OICI, o que é particularmente interessante considerar no contexto dos anos iniciais do segundo pós-guerra.

Ainda assim, a análise sobre a OICI não parte do pressuposto de que essa instituição é um produto *ex-novo* do "imperialismo panamericanista-interamericanista" representado pela *Unión Panamericana* e, depois, pela própria OEA. Nesse mesmo sentido, a OICI não está associada aos saberes e debates que, nos EUA, estruturaram-se desde o campo da sociologia urbana (Chicago) passando pelo planejamento regional (Tennesse) ou qualquer outra experiência formulada neste país para, em seguida aportarem ou transferirem conhecimento supostamente à realidade latinoamericana.

Interessa pensar a criação dessa instituição como um processo intelectual de espectro mais amplo de discussões levadas a cabo por profissionais de diversas nacionalidades. Isso, pois, os problemas habitacionais, a urbanização, o urbanismo-planejamento, o planejamento e a cooperação municipais, foram (e são) desafios enfrentados, em alguma medida, por todos os países envolvidos na construção da OICI, em função das transformações sociais e econômicas que na primeira metade do século XX estavam na pauta intelectual de todo o continente.

O cenário político, técnico, social e cultural engendra um desafio à análise sobre o percurso intelectual e político de criação da OICI que justifica a perspectiva transnacional, afinal, essa instituição está lida "zonas de contato" propícia ao cotejamento e ao tensionamento de ideias. Para tanto, é preciso um olhar externo e, ao mesmo tempo, articulado à ideia de Nação, que no caso não tem relação com os EUA, mas com Cuba. Dois alicerces conceitual-metodológicos estão mobilizados nessa tarefa: a transnacionalidade, já referida, e a micro-história, na medida em que "o processo de pesquisa é explicitamente descrito e as limitações da evidência documental, a formulação de hipóteses e as linhas de pensamento seguidas não estão mais escondidas dos olhos do não-iniciado" (Levi, 1992, p. 153).

Somam-se a esse aspecto do processo da pesquisa, os jogos de escalas que caracterizam o olhar micro-histórico, de modo a variar e a problematizar a(s) trama(s) nas quais a OICI pode ser interpretada para além de sua especificidade. Nesse caso, como uma escala particular a partir da qual, como notou Jacque Revel, a observação produziria efeitos de conhecimento "que puede ser puesta al servicio de estratégias de conocimiento" (Revel, 2015, p. 24).

Porém, para interpretar os antecedentes da OICI como algo que na historiografia urbana latinoamericana se constitui como "huellas olvidadas" da década de 1930, é importante "variar la focal del objeto" (Revel, 2015, p. 24)), tendo claro que isso não significa simplesmente aumentar ou diminuir o objeto central, que

é a própria OICI, mas transformar "su forma y su trama" (Revel, 2015, p. 24). Com isso, à trama inerente à escala particular da OICI, associam-se e interpõem-se as tramas dos seus antecedentes, compreendendo-se que "lo que cuenta es el principio de la variación, no la elección de una escala en particular" (Revel, 2015, p. 24).

Essa variação de escala fundamenta a análise da OICI quanto aos debates institucional e intelectual sobre habitação e planejamento. Por isso, é importante, ainda de acordo com Revel, construir uma pluralidade de contextos necessários à compreensão dos objetos de análise, que, no caso, conformam-se por ideias concebidas em momentos e ambientes distintos para cada uma das três instituições interamericanas criadas no século XX: a OICI em 1938, o CINVA em 1951 e a SIAP em 1956.

Trata-se de um olhar e uma perspectiva histórico-conceitual que entende os profissionais urbanistas e planejadores, engenheiros, advogados, entre outros, oriundos da América Latina, como sujeitos da (sua) história, não mais seu mero objeto. Ou seja, a perspectiva transnacional não nega o protagonismo assimétrico dos profissionais anglo-americanos em relação aos latino-americanos, mas entende que, nessa assimetria, é possível investigar e historiografar por "fora da nação", desfazendo a existência de dois lados.

Somadas essas instituições supranacionais às diversas instituições nacionais de urbanismo e planejamento[8], constata-se a organização de inúmeras redes institucionais no campo do urbanismo-planejamento entre os anos 1920 e 1980, sobre as quais é possível observar crescente e atual interesse da historiografia urbana latinoamericana. Cada vez mais e com maior escopo documental, a relevante atuação profissional latino-americana na construção de institucionalidades que se estruturaram em dimensões e escalas as mais diversas, para organizar inúmeras redes institucionais e profissionais, é analisada historiograficamente com um aprofundamento interpretativo especial sobre essas instituições e sobre o pensamento urbano-regional produzido ao longo do século XX.

8 Entre elas, a *Oficina Central de Coordinación y Planificación* (1958), o *Centro de Estudios del Desarrollo* (1960), a *Sociedade Venezolana de Planificación*, todas estas na Venezuela; a Superintedência de Desenvolvimento do Nordeste (1959), o *Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo/Banco Nacional de Habitação* (1964/1965), a *Sociedade Brasileira de Planejamento* (1968), a *Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana* (1974), todas no Brasil; o *Ministério de Vivienda y Urbanismo* (1965) no Chile e a *Comisión Nacional de Casas Baratas* (1915) na Argentina.

Neste livro, o foco da investigação é uma instituição programaticamente municipalista que ainda não recebeu atenção por essa historiografia urbana latinoamericana, o que permite pensar a ideia das *"huellas olvidadas"* sobre a OICI. A interpretação sobre o processo de criação da *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal* (OICI) foi construída mediante análise de eventos e temporalidades que demarcaram um *"turning point"* que tornou possível a sua existência. Ao mesmo tempo, esses eventos e suas temporalidades sustentam a ideia do "interregno fundacional" da OICI: os três primeiros congressos interamericanos de municípios (La Habana, 1938; Santiago de Chile, 1941; New Orleans, 1950) e a primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* (CPCI, 1939).

Um aspecto desafiador ao esforço de escrita dessa história intelectual (em perspectiva transnacional) sobre as origens da OICI perpassa as particularidades dos conjuntos documentais relativos a cada congresso, que não seguem um único padrão[9]. Ao mesmo tempo, nem todos os eventos foram publicados em anais, e alguns trabalhos foram difundidos de forma dispersa em revistas. Para tanto, foi necessário articular os conjuntos documentais de modo a viabilizar a melhor visão de cada encontro dos congressos entre 1938 e 1950.

Para fechar esse texto introdutório, é preciso insistir no fato de que ainda não se produziu minimamente uma historiografia urbana dedicada à interpretação do pensamento municipalista interamericano, até para que a escrita desta história intelectual pudesse dialogar com outros textos e em perspectiva transnacional. Os trabalhos produzidos sobre o pensamento municipalista invariavelmente se dedicam aos estudos nacionais, a maioria deles, numa perspectiva mais contemporânea e relacionada ao direito administrativo. Decorre disso o risco de este livro produzir, ainda que não intencionalmente, algumas "certezas da história" (Atique, Cerasoli, Novo, 2020, p. 228). O objetivo, porém, é outro, qual seja, o de não produzir uma interpretação definitiva, mas abrir algumas portas para que outros estudos amplifiquem criticamente a "produção da cidade latinoamericana" a partir das lentes intelectuais e institucionais do pensamento municipalista.

9 É importante anotar que, pelo fato de não existir um acervo institucional da própria OICI, a compilação das suas revistas foi muito prejudicada, assim como o mapeamento de suas periodicidades.

1

Sobre a autonomia municipal

Entre a ocupação romana de Hispania e o município medieval na Península Ibérica

Um aspecto de grande relevância no estudo da organização municipal pela historiografia jurídica iberoamericana é seu interesse em compreender as institucionalidades, as normativas legislativas e as relações entre os poderes centrais, regionais e locais num contexto histórico que remete, para o caso da Península Ibérica, ao tempo da organização municipal romana, decorrente, a partir do século I d.C., da romanização de *Hispania*. E não é injustificável a necessidade de se compreender historicamente esse processo de romanização do território, afinal,

> A influência de Roma sobre as cidades do sul da Península, bem como sobre as populações hispânicas, situadas a norte e sul do Ebro, começou a partir dos inícios do século III a.C. Nos séculos subsequentes, o interior peninsular foi conquistado pelos generais romanos e a *Hispania* foi incluída no *orbis romanorum*, o que conduziu a uma reorganização administrativa de toda a Península Ibérica através da configuração de três províncias: a *Lusitania*, no sudoeste ibérico, onde hoje estão situados os territórios portugueses a sul do Douro, a Estremadura espanhola e parte da província de Salamanca; a *Baetica*, localizada no extremo sul peninsular, ocupando, sensivelmente, a atual Andaluzia; por fim, a *Tarraconense*, que integrava as demais regiões peninsulares (Magalhães e Machado e Martins, 2020, p. 1222).

Com respeito à historiografia urbana, um eixo relevante dos estudos sobre a organização territorial e administrativa do Estado se caracteriza pela compreensão da institucionalização do urbanismo e do planejamento como esferas de atuação profissional por dentro da administração pública, particularmente da administração municipal. O interesse da historiografia urbana brasileira pelas trajetórias de profissionais inseridos nas administrações públicas ou que, de alguma forma, transitaram por órgãos dessas administrações, em especial nos municípios, forneceu subsídios para que olhássemos para esse âmbito institucional e pudéssemos nos aproximar de ideias forjadas na relação entre o saber urbanístico e a administração pública[10], seja ela municipal, estadual ou federal.

10 Por exemplo, as ideias de Francisco Burkinski, apresentadas no artigo "Urbanismo", publicado em setembro de 1953 na Revista do Serviço Público (em número dedicado ao II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros), no qual o autor afirmou que o urbanismo é a administração municipal no sentido amplo da palavra (Burkinski, 1953).

Dito isso, e para que possa existir uma necessária aproximação entre as historiografias jurídica e urbana no estudo do pensamento municipalista, é necessário considerar alguns aspectos imprescindíveis: a ideia de criação do município desde tempos remotos, a autonomia municipal e, por fim, a cooperação intermunicipal. E, de um modo geral, é a historiografia do direito municipal que vem concentrando esforços interpretativos sobre a criação do município e as práticas que teriam fundamentado o exercício da autonomia municipal desde a formação do município em tempos de dominação territorial do Império Romano em toda a Península Ibérica até o início do século XX.

No caso da cooperação intermunicipal – comumente denominada pela historiografia jurídica hispânica de *associativismo municipal* - cuja institucionalidade, no continente americano, se configuraria com a criação da OICI na década de 1930, sua historicidade também pode ser observada em longa duração e em acordo com contextos históricos e políticos distintos do século XX. De acordo com Orisel Hernández Aguilar, "el primer antecedente del asociativismo municipal se ubica en la República romana" (Hernández Aguilar, 2017, p. 11) e que "el elemento novedoso y particular del aporte romano" teria sido a "integración entre comunidades" (Hernández Aguilar, 2017, p. 11).

Na sequência de sua análise sobre o município romano, Hernández Aguilar afirma que "la República era entendida como una sociedade, ordenada para el bien y prosperidad comunes. Ello implica igualdad entre sus miembros" (Hernádez Aguilar, 2017, p. 11). A autora aponta ainda que, "siendo el pueblo que integraba la ciudad el titular colectivo de la soberanía es lógico que la participación resultara elemento vital del modelo de Derecho Público Romano", com a tomada de decisões marcadamente participativa e difusa, "que transmitía el poder desde abajo, del populus de ciudadanos reunidos en cada ciudad y município, hacia arriba" (Hernádez Aguilar, 2017, p. 12).

Outros/as autores/as do campo historiográfico jurídico como Enrique Orduña Rebollo são imprescindíveis para que se compreenda a organização socioeconômica, política e administrativa desse município romano, em particular, o município hispano-romano da época da romanização de *Hispânia*. Segundo este autor, havia dois elementos básicos na organização político-social desse município, quais sejam, "la urbs y el territorium o distrito rural, carente de personalidade juridica", formado por pequenos núcleos de habitantes "conocidos como fora, conciliabula o vici", e que uma outra parcela era a "población ciudadana, el populus" (Orduña Rebollo, 2003, p. 5).

Ainda segundo Oduña Rebollo, esse *populus* era compuesto por *cives* o *munícipes*, ciudadanos, y *coloni*, los colonos nacidos en las ciudades o que habían obtenido el derecho de ciudadanía en la misma, de acuerdo con una designación o elección por la Curia municipal (Orduña Rebollo, 2003, p. 5). Já o exercício do governo municipal por essa *Curia* se organizava como assembleia permanente, estruturada com uma quantidade de membros que dependia da cidade e do disposto nos estatutos municipais.

Entre suas atribuições, tal qual anotadas nesses estatutos municipais, constam as de ordem religiosa, política, econômica, judicial e, o que aqui neste livro mais interessa quando se estuda o município, a organização municipal e os serviços urbanos. Consta, ainda, a ordem de polícia, que consistia na "permisión para la demolición de edificios en la ciudad, uso de los acueductos públicos, cuidado de las vías públicas y determinar las obras con que debía contribuir cada ciudadano (...) para la construcción de edificios públicos" (Orduña Rebollo, 2003, p. 11).

Seus membros, denominados de *decuriones* – até que foram, ao final dos tempos do Império, substituidos pelos *curiales* –, "eran cien individuos pertenecientes a las clases más altas, antiguos magistrados y otros ciudadanos" (Orduña Rebollo, 2003, p. 9). A partir do Século II, a *Curia* teria se configurado como "un poder oligárquico que sometió a los magistrados" (Orduña Rebollo, 2003, p. 9), formado por um pequeno conselho entre os principais *decuriones* e os magistrados, os mesmos que teriam anulado as funções eletivas que designariam os cidadãos.

É oportuno observar que não escapa ao argumento de Orduña Rebollo a indicação do pertencimento dos membros *decuriones* do Conselho Municipal às classes mais altas, configurando, assim, uma certa elite local, cujo enriquecimento econômico seria incorporado ao signo político da cidadania e ao exercício das funções institucionais. Os magistrados, inclusive – como ocorria desde os primeiros tempos do Império, "al igual que sucediera en la Roma de Augusto" –, ao assumirem o cargo, "era habitual aportar cierta cantidad para los gastos del común con destino a sufragar espetáculos, construcciones públicas" (Orduña Rebollo, 2003, p. 11).

Esse aporte ao erário municipal teve sua importância na administração do governo municipal ao tornar possível a organização de "una verdadera Hacienda Local", ainda que os ingressos principais dessa economia se constituíssem, sobretudo,

pelas “propriedades rústicas, como tierras de labor, dehesas, bosques, lagos, minas, etc., cuyas rentas eran ingresadas en las arcas municipales” (Orduña Rebollo, 2003, p. 11). Ao mesmo tempo, essas elites locais faziam investimentos de caráter particular, especialmente na produção arquitetônica de suas habitações como parte de suas estratégias políticas, ou seja,

> como necessidade de projeção das elites das cidades romanas sobretudo em épocas fundamentais para a manutenção do poder dessas personagens, como nos períodos eleitorais, criavam fortes motivações para o investimento em espaços e soluções arquitetônicas sempre mais elaboradas e sumptuosas, tendo em vista impressionar e convencer os habitantes das cidades, sobretudo aqueles que possuíam cidadania latina ou romana e, portanto, direito ao voto (Magalhães; Machado; Martins, 2020, p. 1230).

Ainda com base na leitura de Hernández Aguilar, em especial sobre a ideia de “poder desde abajo, del populus de ciudadanos reunidos en cada ciudad y município, hacia arriba” (Hernádez Aguilar, 2017, p. 12), a análise que Orduña Rebollo empreendeu baseada em autores como Eduardo Pérez Pujol, no livro “Historia de las instituciones sociales de la España Goda” (1896), sugere que existia uma relação entre as dificuldades e os desequilíbrios da “hacienda municipal” nos dois primeiros séculos e o forte centralismo imposto pelos imperadores.

Para os estudiosos do municipalismo romano, a resultante desse processo histórico que antecedeu a ocupação visigoda da península a partir do século V foi a perda da autonomia municipal, tema sensível que faz convergir toda a historiografia do direito municipal. Se a autonomia municipal passaria a enfrentar certa retração por causa do acentuado centralismo, então é de se supor que o exercício do “poder desde abajo, del populus de ciudadanos reunidos en cada ciudad y município, hacia arriba” também sofreria alguma retração (Hernádez Aguilar, 2017, p. 12). Como muito bem formulado por Orduña Rebollo, isso se

> repetirá muchas veces en los siglos venideros, los Municipios perdieron fuerza y autonomía, a causa de las crisis económicas, de las guerras civiles y la decadencia de la población urbana. El principio del fin se produjo con las invasiones germánicas iniciadas a mediados del siglo III, entre el 260 y el 264 llegaran a España las oleadas de francos que atacaron y destruyeron las ciudades costeras del mediterráneo (...) La segunda oleada se produjo el 276, penetrando por Navarra llegó hasta Lusitania, después de destruir Pamplona, las ciudades del valle del Duero, Clunia, Augustóbriga, Uxama, Mérida, etc. (...) La población romana, hasta entonces de carácter urbano, fue sustituida por la de extracción rural, que alcanzó gran fuerza a consecuencia de la concentración de la propiedad en latifundios y el incremento de éstos. Por lo que se creó una clase social compuesta por poderosos latifundistas que paulatinamente fueron sustrayendo poder al municipio, convirtiéndose éstos en organismos de la administración periférica del centralismo imperial (Orduña Rebollo, 2003, p. 13).

Um primeiro vestígio sobre participação mais ampla e sem restrições relativas à condição social, mas também sem distinção de gênero e idade, na administração local, só viria a aparecer com o *Concillium* do incipiente município medieval. Portanto, após um período de transição entre o final da ocupação visigoda (iniciada no século V) e a posterior consolidação do domínio muçulmano, a partir do ano 711. Prevaleceria, porém, a exclusão dos “moros y judíos” (Orduña Rebollo, 2003, pp. 25-26).

A ampliação da participação social no *Concillium* consta em documento do ano 935, pertencente ao *Consejo de San Zadurní, Berdeia y Barrio.* O documento organiza a participação ao anotar quem poderia se fazer presente nos seguintes termos: “nosostros todos (...) varones, mujeres y jóvenes, máximos y mínimos, todos conjuntamente, que habitamos, villanos e infanzones”, prevalecendo, porém, a exclusão dos moros e judeus (Orduña Rebollo, 2003, p. 26). Esse período é coincidente com o início da criação dos chamados *Consejos Abiertos*[11] e da estruturação do município medieval em meio à resistência aos árabes pelos povos de *Hispania* situados ao longo da Cordilheira Cantábrica[12].

O longo percurso de reconquista é também relevante para a historiografia jurídica que se dedica aos estudos municipais por incorporar uma discussão sobre a origem do *Concillium*. Entre esses historiadores do direito, Claudio Sánchez-Albornoz (Sánchez Albornoz, 1976), é um dos que defendem tese de que este *Concillium* tem origem medieval e estaria relacionado exatamente ao processo de reconquista. No entanto, para além dessa discussão, um aspecto

11 Nessa passagem do texto o autor faz uma advertência: “Debemos admitir que este Concillium era el Concejo Abierto, y en tal sentido lo utilizamos aquí” (Orduña Rebollo, 2003, p. 25).

12 Em termos gerais, faz-se referência à Batalha de Covadonga no ano de 722, quando as forças militares cristãs da região norte de *Hispania* se impuseram aos árabes, que avançavam desde a região ocupada do Rio Tejo. No geral, reconhece-se essa batalha como um marco importante de reconquista da Península Ibérica.

importante desse período em relação àquela noção de participação social direta na administração municipal é que, segundo Orduña Rebollo, até o século X não existia uma sociedade igualitária, mas "un entramado social marcado por el status económico, que en esta ocasión se reflejaba por tenencia y propriedad de la tierra, que a todas luces era desigual" (Orduña Rebollo, 2003, p. 28). Ainda conforme Orduña Rebollo,

> La configuración de esta estructura social en las comunidades de aldea, dará lugar a la aparición de los *boni homini*, que serán aquellos vecinos que tengan *hereditate* en la aldea y que poco a poco irán absorbiendo la representación de la comunidad en el *Concillium*, con lo que irá mermando la actividad del Concejo Abierto, dando paso a un Consejo reducido (...) Tal situación, pareja al crecimiento de la aldea, se producirá paulatinamente a partir de los siglos XI y XII (...) Los boni homini son, sin duda, los vecinos más destacados del Concejo, bien por sus propriedades, bien por su posición social, y ellos serán los que evolucionando el tiempo gobernarán en nombre de todos (...) consolidándose la diferencia de clases sociales basada en la desigualdad económica y en la incipiente influencia política (Orduña Rebollo, 2003, p. 28).

Por conseguinte, à medida que as comunidades de aldeias rurais se desenvolviam no interregno entre os séculos IX e XII, até se conformarem em importantes municípios cujos núcleos urbanos já eram uma realidade consolidada, tanto maior se tornava a dependência dos moradores das áreas rurais em relação aos grupos sociais que se impunham na gestão municipal, com base no seu poder econômico e político, exercido de dentro das cidades que se amuralhavam. Inclusive, a hipótese de Orduña Rebollo é que, e por mais paradoxal que possa parecer, à medida em que esses municípios se transformavam em importantes centros urbanos, fundamento da ideia de uma *revolução urbana* – também enunciada por José Luis Romero em "La ciudad Ocidental: culturas urbanas en europa y américa" (Romero, 2013, p. 58) – mais se desagregavam as experiências dos *Consejos Abiertos* na administração municipal (Orduña Rebollo, 2003, p.37).

Ao mesmo tempo, mais se limitava a participação da população nos conselhos, inicialmente as mulheres, até que o fundamento principal da condição de *vecino* se definiria pela posse de propriedade, aprofundando a desigualdade política e social. Destarte, nos termos da hipótese de Orduña Rebollo, em diálogo com Claudio Sánchez-Albornoz, as restrições ao *Concejo Abierto* foram acompanhadas pela ampliação dos interesses de uma oligarquia urbana marcadamente assentada na propriedade da terra. Ou seja, não existe nenhum paradoxo, mas a constatação de que os interesses econômicos e políticos dos que detém amplas estruturas fundiárias são muito antigos e se fazem prevalecer ainda hoje. Em outros termos, nada muito diferente da ideia de uma sociedade igualitária em que a igualdade se define apenas entre (alguns) iguais.

Em que pese esse processo de diferenciação socioeconômica na definição dos grupos governantes, que resultaria na incipiente consolidação de elites políticas locais, o arco temporal entre os séculos X e XIII demarcou um ponto de inflexão na organização territorial da Península Ibérica, centrado nos municípios e em suas áreas urbanas. O período anterior entre os séculos V e X, no qual "el mundo urbano perdió su trama y, en su parte occidental, fue remplazado por la Europa feudal, es decir, una Europa que no se organizaba sobre la idea del municipio, sino sobre la del gran señorío territorial" (Romero, 2013, p.57) entrou em declínio especialmente a partir do século XI, possibilitando à historiografia urbana, como nos trabalhos do mencionado Luis Romero, formular a ideia de "revolução urbana"[13] (Romero, 2013, p.57).

Para o debate historiográfico sobre o município e o municipalismo na Espanha, o período que se inicia com essa noção de "revolução urbana" no século XI e avança até a transição entre os séculos XIV e XV foi caracterizado, de um lado, pela consolidação do poder local por parte das oligarquias urbanas, e, de outro, pelo início de forte movimento intervencionista do poder real. Sobre esse processo de longa duração, muito já se debateu no âmbito da historiografia, de modo geral, e na historiografia do direito em particular.

Inclusive, o amplo debate promovido pelo campo jurídico é fundamental para que leituras de caráter mais generalista, como a de José Luis Romero, não produzam apagamentos de aspectos mais particularizados de séculos de estruturação do

13 No capítulo "O poder na cidade, o ideal do bom governo", do livro "Por amor às cidades", Jacques Le Goff também teceu considerações sobre o período entre os séculos XI e XII, quando teria se configurado uma "revolução comunal" como resposta à violência feudal. Para Le Goff, trata-se do momento em que se produz "o movimento de emancipação das cidades: o impulso é dado no fim do século XI, mas o século essencial é o XII" (Le Goff, 1998, p.96-97). Ainda conforme o historiador francês, "é na cidade que se esboça, na Idade Média, a idéia igualitária, e não nos Estados que estão construindo uma centralização que iria engolir a independência da cidade" (Le Goff, 1998, p.104).

município como elemento fundamental da organização e da administração territorial, baseado em sua autonomia, tal qual defendem os municipalistas. No entanto, essa autonomia e o papel dos municípios não devem ser interpretados como um *continuum* inexorável e inabalável, afinal, como observou Le Goff, a centralização dos Estados se transformaria em barreira à autonomia ou à independência (Le Goff, 1998).

Nesse sentido, qualquer compreensão que se pretenda mais complexa dos processos não lineares da organização municipal e urbana deve optar por caminhos que não se fundamentem unicamente em blocos generalistas, entre os quais, a dimensão urbano-municipal da ocupação romana até o interregno de crise do Império entre os séculos III e V; a dimensão rural a partir deste século V, coincidente com a ocupação visigoda e que contemplará a dominação árabe a partir de 711; por fim, o período que contempla a "revolução urbana", desde o século XI até o final da reconquista no final do século XV, decorrente das campanhas militares em Granada contra os árabes, promovidas e comandadas por Isabel I de Castela e seu marido Fernando II de Aragão, conhecidos historicamente como Reis Católicos.

Em grande medida, parte substancial da contribuição dos historiadores do direito sobre a organização municipal contempla as necessárias especificidades dessa longuíssima duração. Como observado por João Pedro Branco,

> tanto o modelo romano, como o visigótico e o mulçumano centram seus núcleos administrativos nas áreas urbanas. Os romanos e os muçulmanos porque a sua matriz civilizacional corresponde exatamente a padrões urbanos e mercantis; os visigodos porque aproveitam a grelha administrativa romana para tentar manter a união do seu território (Branco, 2007, p. 33).

O interesse da historiografia jurídico-administrativa em compreender esses três grandes "ciclos" definidos pelas ocupações dos romanos, dos visigodos e, por último, dos muçulmanos, fundamenta-se na problemática geral de uma suposta relação de continuidade entre o município medieval, a partir dos séculos IX, X e XI, e tais ciclos. No entanto, decorre desta interpretação o ponto de ruptura entre a historiografia oitocentista e os trabalhos produzidos a partir do final do século XIX e, sobretudo, ao longo do século XX. É possível afirmar que há um consenso na literatura mais contemporânea caracterizado por uníssono questionamento dos autores cujos trabalhos argumentavam que havia alguma

continuidade. Como enunciado por Orduña Rebollo, que se opõe a qualquer possibilidade de continuidade, "se demostró que eran instituciones que en la práctica sólo tenían de común el nombre", e que

> desaparecieron las tradicionales instituciones romanas, que a principios del siglo V las instituciones municipales habían quedado desarticuladas y que "el municipio dejó de existir realmente en el siglo VI, y que en el último tercio del siglo VII desapareció en todas las ciudades el defensor y la Curia era una sombra histórica. Por fin, que se admite únicamente que determinados elementos aislados del municipio romano subsistieron en la nueva figura medieval, pero es evidente que su estructura, organización y principios eran indudablemente nuevos (Orduña Rebollo, 2003, p. 1-25).

Orduña Rebolla baseia tais afirmações no trabalho de Claudio Sanchéz-Albornoz[14], principal referência de praticamente toda a historiografia do direito administrativo da segunda metade do século XX, em especial suas publicações "Ruína y extinción del municipio romano en España e instituciones que le remplazan" (1943) e "El gobierno de las ciudades de España del siglo V al X"[15], difundidas na década de 1960. E quais são as obras problematizadas criticamente nesses trabalhos posteriores, como o de Sanchéz-Albornoz? É possível fazer referência às análises realizadas por três autores em particular, dois deles originários de Portugal, e o terceiro, talvez o que mais influenciou a historiografia ibérica, de origem espanhola.

Em Portugal, trata-se, primeiro, do historiador oitocentista

14 Claudio Sanchéz-Albornoz y Menduiña nasceu em Madrid no ano de 1893. Historiador medievalista de grande importância para a historiografia espanhola, foi embaixador espanhol em Lisboa, de onde teve que fugir em função de seu vínculo intelectual e político com II República espanhola e com a ***Acción Republicana*** criada por Manuel Azaña, ao término da guerra civil espanhola vencida por falanges nacionalistas comandadas por Franco. Exilado definitivamente em Buenos Aires a partir de 1942, fundou, em 1943, o ***Instituto de Historia de España (IHE) da Facultad de Filosofia y Letras da Universidad de Buenos Aires***. Sobre o IHE-FFL/UBA: http://ihe.institutos.filo.uba.ar/historia Acesso em: 15 fev. 2026.
O dicionário de historiadores portugueses publicou uma nota bem completa sobre Sanchéz-Albornoz, que pode ser consultada em: https://dichp.bnportugal.gov.pt/imagens/sanchez_albornoz.pdf Acesso em: 15 dez. 2025.
Sobre Manuel Azaña, ver síntese biográfica elaborada pelo Instituto Cervantes: https://www.cervantes.es/bibliotecas_documentacion_espanol/biografias/toulouse_manuel_azana.htm Acesso em: 15 fev. 2025.

15 O *Instituto de Investigaciones Historicas da Universidad Nacional Autónoma de México* publicou a primeira versão digital deste trabalho inserido no texto *"Estudios sobre las instituciones Españolas"* de 1965. Disponível em: https://historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/096/estudios_instituciones.html Acesso em: 15 dez. 2025.

Alexandre de Herculano, autor de "História de Portugal desde o começo da monarquia até o fim do reinado de Afonso III" (edição Bertrand de 1981, Livro VIII). Este autor mantém em seus estudos sobre o município e o municipalismo em Portugal a concepção de continuidade do município romano como origem dos conselhos medievais. Como analisado por João Pedro Branco, parte substancial de sua concepção historiográfica e sua fundamentação teórica se conforma a partir de autores alemães, como Friedrich Karl von Savigny e Barthold Georg Niebühr, e de autores franceses, como François Guizot e Augustin Thierry (Branco, 2007).

José Marques, ao criticar o trabalho de Alexandre Herculano, observou que o historiador construiu uma "rígida tese romanista" (Marques, 1993, p. 71). Essa leitura é corroborada por António Matos Reis, ao observar que Herculano classificou os municípios portugueses em categorias que os aproximam da estrutura dos municípios romanos, "que, no seu modo de ver, eram os antepassados dos nossos, sobrevivendo às convulsões resultantes das invasões bárbaras e à ocupação muçulmana" (Matos Reis, 2002, p. 18). E tomando como base a organização do município no qual os munícipes se classificavam em *decuriões* – cidadãos de direito pleno – e *plebeus,* e a magistratura nas cidades se definia pelos *duúnviros* e pela *cúria* (composta pelos *decuriões*), Herculano propunha a organização dos conselhos portugueses em rudimentares, imperfeitos e completos[16]. Especialmente nos conselhos completos (ou perfeitos), a magistratura seria exercida, segundo Herculano, pelos *duúnviros*

Matos Reis é quem analisa o segundo autor português interessado no estudo das origens e da organização dos municípios portugueses. Trata-se de Torquato Sousa Soares, que, na década de 1930, teria problematizado a obra de Alexandre Herculano e, a partir dela, proposto a existência de três tipos de conselhos, os rurais, os urbanos e os distritais ainda que, em trabalhos posteriores, segundo Matos Reis, Sousa Soares teria reforçado apenas a existência dos conselhos rurais e urbanos. Os conselhos rurais eram divididos em três categorias: a) aqueles onde o juiz aparece como único magistrado local; b) aqueles onde o juiz eleito pela população compartilha suas funções como o mordomo (agente como função fiscal), também eleito; c) aqueles nos quais a população agrupada em torno de um castelo, catedral ou mosteiro constituiria um burgo[17].

O terceiro autor, de origem espanhola, é Eduardo Hinojosa, cujo trabalho foi definido por Orduña Rebollo como "el municipalismo científico de Hinojosa" (Orduña Rebollo, 2003, p. 502). A origem dessa cientificidade, aspecto principal da crítica, como também observado por José Marques, é sua relação acadêmica com os estudos históricos germânicos. Segundo José Marques, "Eduardo Hinojosa supervalorizou o peso e a influência das instituições germânicas no quadro do municipalismo ibérico da reconquista e, consequentemente, também do português" (Marques, 1993, p. 71). O trabalho investigativo de Hinojosa se concentrou, a partir de 1887, na história do direito espanhol do período da ocupação visigoda a partir do século V e de toda a alta Idade Média, com foco no tema municipal.

Por fim, é oportuno pontuar uma crítica de Matos Reis aos dois autores portugueses citados por ele (Herculano e Sousa Soares), sobre um "equívoco" em que ambos teriam incorrido ao estudarem os municípios. Não seria de todo arriscado observar que essa crítica pode ser generalizada, alcançando autores como o espanhol Hinojosa. Segundo Matos Reis, o grande equívoco

> consistiu em estudar os municípios como se eles logo desde o início se apresentassem como uma instituição acabada, sem necessidade de evoluir e se adaptar aos diversos tempos e lugares, imunes às influências exteriores resultantes do aperfeiçoamento dos métodos administrativos e do aprofundamento e difusão dos estudos jurídicos. Daí o terem sido estudados como uma realidade estática, numa perspectiva sincrónica, reunindo elementos fornecidos por diplomas elaborados em diversas épocas, por vezes com diferença de séculos, em contextos geográficos e humanos muito diferentes. É necessário estudar os forais e outros diplomas, não como se eles constituíssem um *corpus* simultâneo, mas numa perspectiva diacrónica, levando em consideração a inevitável evolução das instituições, tratando os municípios como realidades dinâmicas, susceptíveis de inovações e ajustamentos, ditados pela necessidade de sobrevivência, que, para defender o essencial, se amoldam, no que é secundário, às exigências dos tempos (Matos Reis, 2002, p. 27).

16 Como o aprofundamento sobre essas tipologias dos conselhos é algo que escapa ao interesse mais generalista desta parte do texto, fica aqui indicado o trabalho de Matos Reis, que analisa a questão mais detalhadamente, especialmente sobre os conselhos urbano e distrital (Matos Reis, 2002, p. 18-33).

17 Os conselhos rurais eram divididos em três categorias: a) aqueles onde o juiz aparece como único magistrado local; b) aqueles onde o juiz eleito pela população compartilha suas funções como o mordomo (agente como função fiscal), também eleito; c) aqueles nos quais a população agrupada em torno de um castelo, catedral ou mosteiro constituiria um burgo. Para os demais conselhos, o urbano e o distrital, Matos Reis traz um conjunto maior de detalhes aos que se interessam pelo tema (Matos Reis, p. 24-27).

Na essência, essa crítica pode ser considerada como princípio metodológico da análise historiográfica sobre a autonomia municipal, reconhecendo suas historicidades e que os sentidos que ela assume devem ser entendidos nos termos de cada tempo histórico. No entanto, tal reconhecimento não inviabiliza a constatação de que, desde a estruturação da organização municipal romana na Península Ibérica, a autonomia é algo que, em sua longa duração, constituiu-se como símbolo indelével da existência do município e das práticas de governo municipal, que também estarão, como observado anteriormente, na essência do princípio da autonomia municipal presente no Estatuto da OICI, aprovado em 1950.

Entre a Península Ibérica e a América Hispano-Portuguesa

Ao relacionar as origens do município ibérico com o processo de ocupação-colonização pelas coroas ibéricas e o papel protagonista de Cuba nos debates sobre os interesses municipais desde o início do século XVI, a aproximação aos eventos relacionados à coroa espanhola assume relevância para a interpretação sobre a autonomia municipal e para a construção do pensamento municipalista interamericano ao longo dos séculos. O marco temporal que demarca essas correlações é o ano de 1942, no qual dois eventos não menos que estruturais representaram inflexões sem precedentes para a península ibérica, especialmente o território que se constituiria na Espanha que conhecemos, e para o continente americano, particularmente para a américa hispânica.

O primeiro evento ocorreu no gelado dia 2 de janeiro, quando, por fim, os Reis Católicos recebem as chaves de Granada das mãos do Rei muçulmano Boabdil (Muhammad XII, *"El Chico"*), encerrando a última batalha militar de Reconquista, conduzida desde o acampamento de Santa Fé, de onde as tropas da Rainha Isabel tinham ampla visão do território no entorno do *Palácio de Allambra*. O epílogo, por assim dizer, do longo processo de reconquista foi a solenidade de entrega das chaves, retratada (Figura - 1) pelo pintor Francisco Pradilla y Ortiz no quadro *La rendición de Granada*.



Figura 1 - La Rendición e Granada.

O segundo evento ocorreu pouco tempo depois. Tão logo recebera o apoio financeiro e político da Rainha Isabel I, Cristóbal Colón deu início, no dia 3 agosto, à sua primeira jornada marítima. O acordo entre a coroa e o almirante fora firmado no dia 17 de abril de 1492, tendo sido registrado no documento conhecido como "Capitulaciones de Santa Fe": uma escritura pública na qual constam os termos do acordo. Ademais as implicações gerais relacionadas ao início da construção da unidade territorial de Espanha e à ocupação, pelas coroas ibéricas, do continente americano, esses dois importantes acontecimentos também trazem implicações relacionadas ao município e à administração municipal.

O ponto principal a ser observado em relação à *Reconquista* no final do século XV, sob a condução dos Reis Católicos de Castela, é o forte intervencionismo que caracterizará a atuação do poder real em relação às instâncias municipais. Esse intervencionismo, acompanhado de crescente centralismo real sobre o poder local, como é praticamente consensual na literatura municipalista espanhola, já se fazia sentir com o declínio dos *Concejos Abiertos* no contexto dos municípios medievais. Segundo Orduña Rebollo, três aspectos são determinantes desse declínio:

> en primer lugar, la pérdida del sentido democrático de la institución, segundo el desmedido afán intervencionista y centralizador del Poder Real y finalmente la existencia de una oligarquía urbana, que habiendo accedido con exclusividad a los oficios y gobiernos municipales, apoyaba cualquiera iniciativa centralista, antidemocrática y antiautonomista que consolidase su estatus personal, económico y social (Orduña Rebollo, 2003, p. 55).

Cabe observar, no entanto, que esse intervencionismo não se circunscreveu ao tempo dos Reis Católicos entre final do século XV e início do século XVI. Para Orduña Rebollo a introdução de *jueces reales* nos *Concejos Abiertos* é anterior ao reinado de Alfonso X, *El Sabio*, no século XIII, e seguirá como prática comum ao longo do reinado de Sancho IV entre 1284 e 1295 (Orduña Rebollo, 2003, p. 60). Nessa mesma época foram instituídos os *alcaldes reales*, identificados como "agentes del monarca en los municipios mediavales" (Orduña Rebollo, 2003, p. 54), responsáveis por interferir no que era considerado como esfera do governo local, limitando, portanto, a autonomia municipal (Carmen Carle, 1968).

No início do século XIV, o Rei Alfonso XI, *El Justiciero*, empreendeu uma série de reformas, entre elas, a reforma do sistema municipal com a criação do *Ayuntamiento*, resultando no que foi considerado como um novo golpe à autonomia dos governos municipais medievais. Essas reformas foram inicialmente implementadas pelas séries de *Cortes Generales* realizadas entre 1313 e 1349, em especial as *Cortes de Valladolid* de 1325, com normativas sobre administração da justiça, conservação da ordem pública, liberdade dos conselhos, entendidas como etapa centralizadora (Valdeón Baruque, 1970). Nas *Cortes de Alcalá* de 1348, faz-se referência aos *corregidores* destinados às cidades e às vilas para administrar justiça, cuja gênese "se produce desde la época de Alfonso X, *el Sabio*, en un proceso lento y paralelo al del ascendente intervencionismo real, para culminar en la época de los Reyes Católicos" (Orduña Rebollo, 2003, p. 61).

O processo de centralização do poder na esfera da realeza se acentuava à medida em que também se acentuaram importantes mudanças nas áreas urbanas desde meados do século XIV, em especial o processo de crescimento urbano e a consequente demanda habitacional. Reformas urbanas como a que o Rei Felipe II ordenou, por exemplo, a reconstrução de Valladolid após incêndio ocorrido em setembro de 1561, eram acompanhadas por obrigações que os municípios espanhóis passaram a ter em relação aos ordenamentos urbano e edilício, de modo a criar regulamentações de controle dos novos arruamentos e das construções previamente à suas execuções[18].

Essa ampla e longa consolidação do intervencionismo e da centralização político-administrativa em detrimento dos municípios e da administração municipal até o momento final da *Reconquista* também pode ser observado no processo de expansão marítima em direção à América desde 1942. Uma prática empreendida pela realeza que é coincidente com o momento em que o governo local começaria a ser implementado pelos exploradores representantes dos Reis Católicos de Castilla no território hispanoamericano, bem como para o caso brasileiro, com a Coroa Portuguesa. E como se organizou a administração local na região do continente americano no qual as coroas espanhola e portuguesa empreenderam seus projetos de colonização desde o final do século XV?

As incipientes formas de organização do governo municipal no território hispano-americano se estruturaram desde as primeiras horas da exploração colonial, no caso da região das terras invadidas pelos representantes da Rainha Isabel I, com o *Cabildo Abierto*. O primeiro governo municipal instituído no novo território *(Nueva España)* foi o *Cabildo Abierto de la Villa Rica de la Vera Cruz,* criado em 15 de maio de 1519 por Hernán Cortez, nomeado como Capitão Geral e Justiça Maior. Segundo Anthony John Russell-Wood,

> com diferentes graus de apoio oficial, o *Cabildo* espanhol, o *Senado da Câmara* português, a *township* da Nova Inglaterra e o *country* das colônias britânicas do centro e do sul dos Estados Unidos transformaram-se nas subdivisões administrativas de maior importância (Rossell-Wood, 1977, pp. 1-2).

O fato de que as práticas de governo municipal baseadas nas instâncias originárias de Espanha e Portugal prevaleceram desde os primeiros momentos da ocupação das terras americanas indica o papel estrutural que os núcleos urbanos tiveram no processo de colonização. No caso da região ocupada pelos representantes

18 Ainda que posterior em praticamente um século, o "Tratado sobre las Ordenanzas de policía de Madrid" é exemplo desse tipo de normativa, elaborada pelo ***maestro arquitecto*** Juan de Torija em 1661. Esta ***ordenanza*** foi reeditada em 1719 por Teodoro Ardemás, responsável por incluir uma "declaración en relación con las Ordenanzas relativas a la edificación" (Orduña Rebollo, 2003, p. 165). Disponível em: https://bibliotecavirtualmadrid.comunidad.madrid/bvmadrid_publicacion/es/consulta/registro.do?id=9611 Acesso em: 08 out. 2025.

da Coroa Espanhola, um marco originário dessa ocupação é a construção, por ordem de Colón em dezembro de 1493, de *La Isabela*. Essa foi "la primera ciudad en el Nuevo Mundo a manera Europea. Ciudad efímera, ya que fue abandonada muy pronto" (Varela, 1987, p. 733), pouco tempo depois de aportar em *la Española*[19] (Figura - 2) ao final de sua segunda viagem.

Ainda conforme Consuelo Varela,

> según todos los cronistas Isabela había desaparecido ya como ciudad en 1500. El abandono progresivo hubo de efectuarse entre unas fechas que corren entre el 10 de marzo de 1496 (día de la salida de Colón hacia España desde el puerto de la Isabela) y el 31 de agosto de 1498, fecha de la llegada del almirante a Santo Domingo en su tercer viaje a las Indias (...) La situación de Isabela es insostenible (...) No es difícil imaginar el aspecto que la ciudad presentaba: hambre, enfermedad, muerte, casas destruidas, pillaje y una consecuente desmoralización de la gente que soñaba con una rápida vuelta a Castilla (Varela, 1987, p. 738-739).

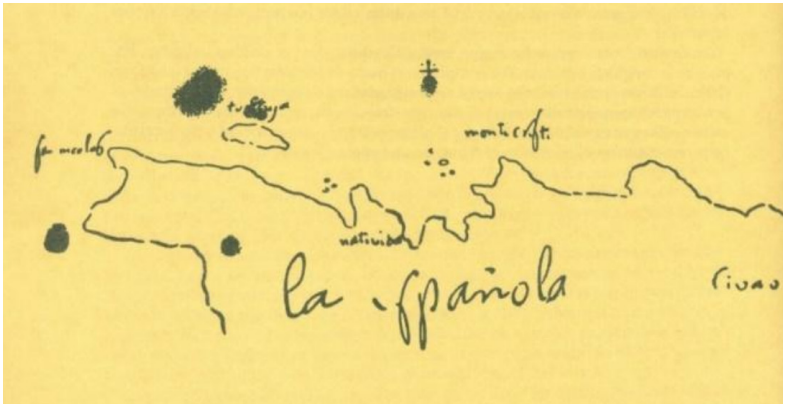


Figura 2 - *Dibujo de la costa noreste de la Española.*

19 A imagem consta no livro de Jorge Hardoy, um amplo levantamento da cartografia urbana colonial da América Latina e o Caribe. Segundo Hardoy, "El 6 de deciembre de 1942 la tripulación de la Santa María, la nave capitana de Colón durante su primer viaje a América, avistó a la distancia una isla que llamó Tortuga y una punta en la Isla Española que llamó Cabo de la Estrella (...) Existe un notable croquis de esa costa atribuido a Colón en el cual aparecen indicados con sus nombres el cabo San Nicolás, la isla Tortuga, la punta de Monte Cristi y, en el interior, el Ciba, la región 'rica en oro' que buscaba Colón" (Hardoy, 1991, p. 15).

As análises sobre qual teria sido o primeiro empreendimento urbano-arquitetônico produzido pelos espanhóis podem mudar em função do argumento ou mesmo da precisão com que se observa o que foi efetivamente construído. É o que se nota no livro "A los cuatro vientos: las ciudades de América Hispánica", de Manuel Lucena Giraldo. Segundo o autor, "la fundación por Cristóbal Colón del Fuerte Navidad a finales de 1492 supuso la creación del primer establecimiento europeo en América" (Lucena Giraldo, 2006, p.38). Segundo essa leitura, somente após a construção desse *Fuerte Navidad* é que teria ocorrido a fundação de *La Isabela* – "la urbe recibió el nombre de Isabela para honrar a la reina católica (...) su comienzo fue celebrado con una misa el 6 de enero de 1494" (Lucena Giraldo, 2006, p.38) – seguida de Santo Domingo, em 1498[20], fundada por Bartolomeo Colón, irmão de Cristóbal Colón.

E se *La Isabela* foi abandonada pouco tempo depois de sua fundação, Santo Domingo (Figura - 3) cumpriria outro desiderato. A mando do governador Nicolás de Ovando em 1502, quatro anos depois de sua fundação, Santo Domingo foi transferida para o lado esquerdo da margem do rio, caracterizando o que Lucena Giraldo denominou de "fenómeno tan genuinamente americano de las ciudades portátiles" cujo deslocamento decorreria de causas as mais diversas, como "pobreza, sanidad, ataque indígena o catástrofe de vecinos y pobladores" (Lucena Giraldo, 2006, p. 39).



Figura 3 - *Plano de la ciudad de Santo Domingo con un proyecto de recinto amurallado.*

20 Há uma divergência em relação à data de fundação de Santo Domingo, tal qual apresentada por outro autor, Jaime Salcedo Salcedo, no livro *Urbanismo hispanoamericano: siglos XVI, XVII y XVIII. El modelo urbano aplicado a la América española, su génesis y su desarrollo teórico y práctico*. Para Salcedo, o ano de fundação de Santo Domingo é 1496 (Salcedo Salcedo, 2018).

A esse primeiro e incipiente conjunto de núcleos urbanos, fundados quase imediatamente após o desembarque das caravelas de Colón, seguiram-se outros tantos, em especial as primeiras cidades cubanas, em grande parte cidades litorâneas, "a fin de asegurar el suministro y la defensa de las huestes conquistadoras que pretendían avanzar hacia el oeste" (Lucena Giraldo, 2006, p.41)[21]. São elas: Baracoa (Figura - 4) em 1512; Santiago, a primeira capital cubana, em 1511; Puerto Príncipe em 1515; Trinidad em 1514; e La Habana em 1515, cuja localização foi alterada três vezes até seu assentamento definitivo, determinado em 1519, repetindo o que ocorreu com Santo Domingo.

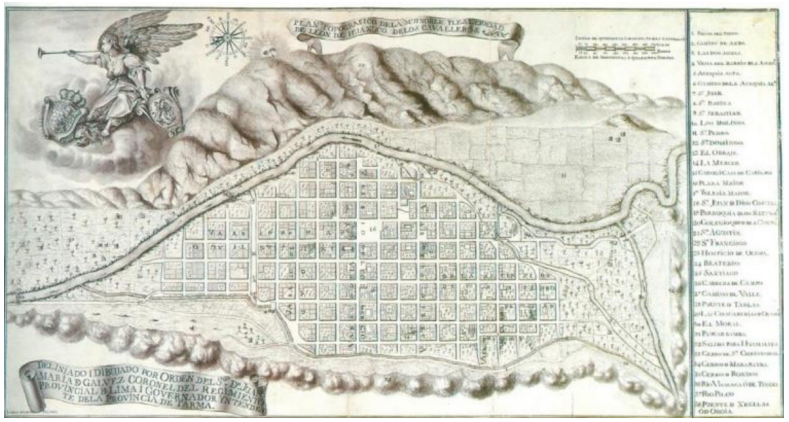


Figura 4 - *Ciudad y Puerto de Baracoa (Cuba)*

De um modo geral, a historiografía não hesita em corroborar o entendimiento de que "dentro del plan de conquista y colonización del território americano por los españoles, la ciudad cumple un papel clave. La urbanización es una meta deseable en sí misma y se la considera elemento esencial de la colonización" (CEHOPU, 1989, p. 53). É o que também argumenta Manuel Lucena Giraldo, para quem "la ciudad fue herramienta de apertura y consolidación de la frontera atlantica" (Lucena Giraldo, 2006, p. 30).

Entre as funções que os núcleos urbanos cumpriram nesse processo, uma especialmente interessante foi a de "cabeza de puente para penetraciones más profundas en el território" e, sobretudo, de "centros administrativos locales y regionales" (CEHOPU, 1989, p. 53). Esse avanço continental após ocupação inicial da região das ilhas do mar do Caribe reforçaria a função crucial das cidades no processo de dominação colonial. Para tanto, foi fundamental organizar a administração de todos esses núcleos urbanos, mesmo que em datas prematuras do início do século XVI.

Essa organização foi empreendida pelo governador de *la Española*, Nicolás de Ovando, ao "fundar ciudades y villas conforme al modelo del municipio castellano gobernadas por cabildos municipales" (Salcedo Salcedo, 2018, p. 28). Trata-se de um projeto de conquista que, segundo Jaime Salcedo Salcedo, era contrastante ao adotado por Colón, pois não era baseado na disciplina "impuesta por un capataz [projeto de Colón], sino en la enorme vitalidad de la estructura social [projeto de Ovando] que puso en marcha en Santo Domingo" (Salcedo Salcedo, 2018, p. 28). Neste caso, os moradores exerciam sua autonomia administrativa para, por exemplo, "a partir de 1507 (...) elegir sus proprios alcaldes (...) y tener libertad de iniciativa en la actividad económica" (Salcedo Salcedo, 2018, p. 28), sendo o *Cabildo Municipal* a expressão política desse exercício.

As atividades administrativas e de governo local dos *Cabildos* também foram imprescindíveis para a infraestruturação urbana, pois atuavam na gestão da construção de pontes, de aquedutos e de outras obras públicas de interesse da população que vivia na área sob sua jurisdição (Salcedo Salcedo, 2018, p.60). Ou seja, era a instituição responsável pelas decisões sobre as melhorias urbanas necessárias ao desenvolvimento dos núcleos urbanos. Dentro dos limites do seu escopo de atuação, o *Cabildo* era responsável pelo governo municipal e pela produção material das cidades. Em outras palavras, o *Cabildo* ao mesmo tempo administrava e produzia a cidade.

Às responsabilidades dos *Cabildos*, devem-se somar dois aspectos externos, que também influenciaram a organização, a administração e a própria construção dos núcleos urbanos. O primeiro, inclusive, antecede a própria fundação das cidades e,

21 Como observado por Lucena Giraldo, "En fecha temprana como 1517, apenas ocho años después de la llegada de los españoles, las ciudades cubanas contaban con hombres y recursos suficientes para servir de base al asalto del continente, del mismo modo que las urbes de La Española habían sustentado la ofensiva inicial hacia las demás islas de las Antillas y Tierra Firme" (Lucena Giraldo, 2006, p. 45).

para Jorge Hardoy, define o "caráter de las ciudades coloniales". Trata-se, segundo Hardoy, da própria localização geográfica de determinada cidade, sendo as cidades "una consecuencia del sitio natural y de los materiales empleados en su construcción" (Hardoy, 1983, p. 318).

O segundo aspecto trata do conjunto das orientações e normativas emanadas da própria Coroa para fins de fundação de cidades. Tais regulamentos tratavam da necessidade de se observar os lugares onde se iniciaria a construção de uma nova cidade e o próprio desenho urbano a ser adotado. Segundo Allan R. Brewer-Carias,

> Estas instrucciones se comenzaran a formular con cierta precisión a partir de 1513, con motivo de la expedición comandada por Pedrarias Dávila para la conquista de la provincia de Castilla del Oro, y culminaron con las mencionadas Ordenanzas sobre descubrimiento y población otorgadas por Felipe II en 1573 (Brewer-Carias, 2017, p.201).

Enrique Orduña Rebollo também apontou como as *Ordenanzas* de 1573 tiveram um papel relevante no processo inicial de ocupação de determinadas áreas e como as especificidades locais determinaram certas respostas – dialogando, assim, com a análise de Jorge Hardoy sobre a forma das cidades da América Espanhola (Hardoy, 1983). São os casos das cidades fundadas no interior, que raramente eram rodeadas por muralhas, ou as cidades litorâneas, onde a presença da muralha, segundo Orduña Rebollo, era uma constante. Ainda segundo este autor, decorreria dessas situações um conjunto de ajustes no próprio cotidiano das cidades fundadas na América Hispânica, especialmente

> a causa de las incursiones de corsarios, piratas y en ocasiones de escuadras completas, se convirtieron en plazas fortificadas permanentemente, con sus Cabildos y vecinos obligados a vivir en una permanente situación militarizada, compatible y protectora a la vez de las actividades civiles y comerciales (Orduña Rebollo, 2003, p.234).

Não obstante essa permanente militarização do cotidiano urbano e a necessária fortificação dos núcleos urbanos, o fato é que, como observado por Guillermo Céspedes del Castillo,

> desde el primer momento, las instituciones municipales de Castilla se trasplantaron a Indias sin apenas diferencias adaptativas dignas de mención. El regimiento castellano, con el nombre de cabildo que fue adquiriendo en Andalucía a partir del siglo XIV, muestra en América una implantación generalizada y universal (...) El gobierno municipal queda entonces en manos del grupo local de encomenderos, que representan la primera oligarquía estable en el seno municipal. Desde aquí en adelante, el invariable carácter oligárquico del cabildo no se alterará jamás (Céspedes del Castillo, 1989, p. 227-228).

No caso da colonização das terras brasileiras pela Coroa Portuguesa, como enunciado por Maria Fernanda Bicalho, as cidades também cumpriram importante papel. A autora observa, no entanto, que o estudo das cidades coloniais brasileiras havia sido ofuscado pela "indiscutível preponderância econômica e social da vida rural" (Bicalho, 2003, p. 165). E sobre os aspectos diferenciadores de ambos os processos de colonização em relação à construção de cidades, a autora afirma que

> para os espanhóis, as cidades que construíram na América eram emblemáticas não apenas do *império*, mas também da conquista. A cidade do México, erguida sobre as ruínas de Tenochtlitán, simbolizava o fim do Império Asteca e a imposição de uma nova autoridade. Os portugueses, por sua vez, não encontraram maiores resistências ou cidades organizadas pelas populações nativas da América. As aglomerações urbanas que construíram, porque litorâneas, tinham como principal objetivo a defesa da hegemonia lusa sobre as terras descobertas (...) por outro lado, é preciso buscar as raízes de sua ordenação, seja espacial, seja político administrativa, na regulamentação e na dinâmica histórica das vilas e municípios portugueses (Bicalho, 2003, p. 166).

Entre os diversos argumentos que essa citação permite explorar – como, por exemplo, a organização de cidades pelas populações nativas da América –, é interessante alguma ponderação sobre a política de estruturação das instâncias locais de poder. Interessa, nesse sentido geral, considerar o assunto como "elo" de uma trama mais ampla, relativa à autonomia municipal como princípio programático e ao seu exercício pelas instâncias responsáveis pela administração local desde as origens de ambos os processos de colonização a partir de 1492: pelo lado

espanhol, os *Cabildos*, pelo lado português, o *Senado da Câmara*[22].

Existe certo consenso na literatura sobre o Brasil e sobre os países hispano-americanos quanto a esses sistemas de administração, pelos *Cabildos* e pelas *Câmaras*, terem sido transplantados das metrópoles coloniais na Península Ibérica. Ao mesmo tempo, essa literatura historiográfica observa que as especificidades e os tensionamentos da vida nas áreas urbanas coloniais acabaram por estabelecer rearranjos no próprio sistema de administração local. Inclusive, parte desses reajustes foram responsáveis por um processo denominado de oligarquização municipal, comumente observado em ambas as regiões coloniais. Para o caso brasileiro, como anotado por Fernanda Bicalho,

> é impossível dar conta de uma análise da cidade – que, apesar de colonial, tem muito do que poderíamos chamar de luso-brasileira – sem admitir que toda uma série de mecanismos políticos, jurídicos, administrativos, fiscais e militares do reino foram trasladados para o ultramar. Isso não quer dizer, no entanto, que tenha havido uma simples transposição da legislação ou de instituições reinóis para as diferentes regiões do Império. As cidades ultramarinas, por apresentarem problemas específicos, próprios de sua condição colonial, foram objeto de uma política também muitas vezes diferenciada e de uma legislação incessante por parte da metrópole, tanto no que se refere à coordenação de seu espaço urbano quanto à regulamentação de seus usos e costumes (Bicalho, 2003, p. 168; Bicalho, 1998).

Outra autora, Karla Maria da Silva, organiza a análise a partir da identificação de duas questões gerais que teriam dividido a historiografia sobre as municipalidades e suas origens na América Portuguesa, descortinando assim algumas das portas interpretativas que ajudam na compreensão da ideia de

22 Diversos estudos já se debruçaram sobre o assunto, entre os quais, além dos que já foram citados, menciono: "Los regidores del cabildo de Lima desde 1535 hasta 1635: estudio de um grupo de dominio", de Guillermo Lohman Villena; "Estudio Institucional de los cabildos abiertos de Santiago de Chile (1541-1810)", de Horacio Aranguiz Donoso; "Bogotá y las tres huestes: estudio comparativo del reparto de oficios concejiles y encomiendas", de Manuel Lucena Salmoral, todos estes publicados na coletânea *Estudios sobre la ciudad iberoamericana,* organizada por Francisco Solano (Solano, 1983). O livro "The Colonial Spanish-American City: urban life in the age of atlantic capitalism", de Jay Kinsbruner, em especial o capítulo "The Adminstration of the Colonial City" (Kinsbruner, 2005); o livro "Urban Planning in Pre-columbian America" de Jorge Hardoy (Hardoy, 1968); a coletânea "Las ciudades de America Latina y sus áreas de influencia a través de la historia", organizada por Jorge Hardoy e Richard Schaedel e integrada ao conjunto de livros publicados como *Ediciones SIAP* sob a coordenação de Jorge Hardoy (Hardoy, Schaedel, 1975). Para o caso do Brasil, as incontornáveis coletâneas "O governo dos Povos" (Mello e Souza, Furtado, Bicalho, 2009) e 'Modos de Governar" (Bicalho, Ferlini, 2005).

transposição colocada por Bicalho (Bicalho,2003; Bicalho, 1998). A primeira questão trata das câmaras municipais no quadro de sua época, e a segunda, da autonomia dessas instâncias de governo local em relação à Coroa (Silva, 2011, p.16).

No que concerne à questão da autonomia, a Karla Maria da Silva observa a existência de duas vertentes interpretativas relevantes no debate historiográfico. A primeira reconhece "um alto grau de autonomia a essas instituições administrativas". A segunda, enunciada por Capistrano de Abreu, se caracteriza pela ideia de que as câmaras seriam meramente administrativas, operando os interesses da monarquia portuguesa na colônia (Silva, 2011, p. 16). Silva também recupera o trabalho de Edmundo Zenha, que argumenta ser o município no Brasil um produto exclusivo da vontade e dos interesses metropolitanos, o que poderia ampliar a discussão sobre os sentidos da autonomia dos governos locais na colônia (Silva, 2011, p. 23).

Essa relação entre o poder central e as práticas de administração na colônia também permeou o estudo de Laura de Mello e Souza sobre outras interpretações do Brasil Colônia, entre elas, a de Raymundo Faoro. Segundo Mello e Souza, para Faoro, "o sistema administrativo português foi transposto com sucesso para as colônias graças a um Estado que cedo se centralizou e soube, com maestria, cooptar as elites, inclusive as locais" (Mello e Souza, 2009, p. 66).

As similaridades relativas à transplantação de instâncias originárias das práticas de governo local nas cidades de ambas as Coroas são, portanto, um aspecto relevante para a construção do próprio pensamento municipalista no continente americano. Entendido como categoria programática estruturante desse pensamento, o princípio da autonomia municipal estaria muito marcadamente associado aos processos históricos e aos embates políticos inerentes a cada região, até mesmo a cada país, se já considerarmos as independências no século XIX.

É o que aponta José Luis Caño Ortigosa no que tange ao conjunto das nações hispanoamericanas que se tornariam independentes ao longo dos oitocentos. Sua análise tem dois eixos principais. O primeiro reforça o papel dos *Cabildos* como instituições que teriam catalisado a vida municipal e o desenvolvimento urbano na América Hispânica. O segundo aponta para o papel político dos *Cabildos* no processo de independência "por ser considerados como los precursores de los movimientos

insurgentes que consiguieron acabar con el domínio castellano en América" (Caño Ortigosa, 2019, p. 16). Por isso, segundo autor,

> no extraña, pues, que se mantenga un elevado interés por esclarecer cómo se constituyeron y se relacionaron los cabildos indianos con sus sociedades locales, al ser los principales y más directos ejecutores del poder gubernamental y judicial en cada población. Fueron la primera autoridad de la tupida red de asentamientos creada en América por los españoles, así como los legatarios finales de las inquietudes libertadoras que se pusieron en evidencia en la Guerra de Independencia en España primero, y en los territorios ultramarinos, después (Caño Ortigosa, 2019, p. 19).

A importância dos *Cabildos* para Cuba não seria diferente do restante da área hispanoamericana da colonização, sendo considerados pela historiografia jurídica como "el germen de los municipios como herencia colonial" (Pérez Hernández, Díaz Legón, 2011, p. 324). No que concerne aos municípios cubanos, essa mesma historiografia não hesita em (re)afirmar que os *Cabildos* estão nas bases das manifestações históricas da institucionalização do poder político e da origem da ideia de nacionalidade cubana (Pérez Hernández, Díaz Legón, 2011).

Não resta dúvida de que, para Cuba, os *Cabildos* são institucionalidades fundamentais para a historicidade do próprio município e de seu papel na construção da dimensão nacional do poder político e da governabilidade. Exatamente por isso, estariam configurados os diversos aspectos que fundamentam o protagonismo e a relevância da escola municipalista cubana, em especial a partir da promulgação da Constituição da República Cubana de 1901. Desde então, foram estruturados um conjunto de práticas e ideias que corroboram o papel de Cuba na construção institucional do pensamento municipalista interamericano.

Entre essas ideias, evidentemente, a defesa da autonomia municipal seguiu no centro das discussões e proposições dos pensadores municipalistas em defesa do que seria o autogoverno municipal. Quanto a isso, muito já se escreveu, inclusive e até paradoxalmente, com certo pessimismo, não apenas no que concerne ao município no século XX, mas desde a época dos *Cabildos*. Por exemplo, o argentino Salvador Dana Montaño formulou uma análise sobre o que deveria ser um município autônomo, ocasião na qual argumentou que

> no basta, pues, erigir, ni en la teoría ni en la práctica, municipios autárquicos, meras subdivisiones administrativas de las Provincias, por más "independientes" que se proclamen en la ley. Es sabido que quien organiza y regula la institución, que son las Legislaturas, dentro de ese concepto, lo hará siempre de tal suerte que el municipio quede subordinado a las autoridades provinciales, como lo estuvo de hecho, el cabildo colonial en su tiempo, y con más rigor, después de pasada la euforia de la Revolución (...) No basta que los municipios administren; es necesario que legislen. Es necesario que sean "gobiernos", con facultades de legislación y de ejecución, además de administraciones proprias (...) Es que no basta un régimen municipal cualquiera, autárquico o más o menos independiente del gobierno provincial; es menester un régimen auténticamente autónomo, es decir, un gobierno municipal propiamente dicho, que no sea tampoco un calco de los gobiernos provinciales o nacional (...) sino un gobierno local técnico, eficiente, responsable, organizado sobre distintas bases, de acuerdo a la naturaleza y fines para los cuales existe el municipio (Dana Montaño, 1957, pp. 51-52).[23]

A análise de Dana Montaño é de 1957, isso quer dizer que foi escrito apenas um ano depois do *VI Congreso Interamericano de Municípios* da OICI, realizado em 1956 na Cidade do Panamá e quase vinte anos desde o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* realizado em La Habana em 1938. Ou seja, o tema da autonomia municipal continuava vigente entre os municipalistas do continente e ainda suscitava questionamentos sobre a efetiva autodeterminação municipal.

Como muitos outros, o argentino Dana Montaño[24] é um intelectual do campo jurídico representante de uma geração de municipalistas interamericanos que se formaram entre fins do século XIX e primeiros anos do XX e atuaram por um longo período, avançando por muitos anos após a Segunda Guerra Mundial. Sua importância e de sua geração de intelectuais interessados e atuantes na defesa da autonomia municipal reside no fato de que

23 A citação faz referência ao ano de um texto de Montaño originalmente elaborado como conferência proferida no *Museo Argentino de Buenos Aires,* a convite da entidade *Amigos de la Ciudad* de Buenos Aires, que foi incluído, depois, numa coletânea organizada pelo autor na Venezuela, em 1962.

24 Salvador Dana Montaño foi catedrático de política e direito municipal na *Faculdad de Ciencias Económicas y Políticas da Universidad Nacional del Litoral*. Foi *Director General de Asuntos Legales da Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires* e vice-presidente do *Instituto Argentino de Estudios Municipales*. Ao mesmo tempo em que exercia essas funções no seu próprio país, a Argentina, também tinha uma atuação internacional como membro do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, sediado em Bruxelas, e como conselheiro técnico da *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*.

ajudaram a construir o edifício intelectual e programático do pensamento municipalista em termos continentais, ainda que isso tenha ocorrido com críticas ao próprio pensamento municipalista.

No seu caso, em particular nesse texto de 1957, Dana Montaño posicionou-se criticamente em relação à prática da administração e ao exercício da autonomia dos municípios que havia sido debatida na sessão "Organização Municipal" do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Nessa ocasião, as análises recaíram sobre a "autonomia científica", que, para Dana Montaño, deveria ser atribuída ao Direito Municipal, como "consecuencia ineludible de la autonomia que naturalmente, por derecho proprio, corresponde al municipio contemporáneo" (Dana Montaño, 1958, p. 23)[25].

Segundo o autor, os congressistas consideraram conveniente assegurar constitucionalmente o princípio da autonomia do município, garantir a eleição dos seus governantes e o livre investimento dos recursos municipais no âmbito da esfera própria do município, fosse ela administrativa ou financeira. Porém, no texto de 1957, o próprio Dana Montaño observa que, em realidade, o que havia sido entendido no eixo temático "Relaciones entre los gobiernos central y local y el problema de la autonomia municipal", é que a palavra autonomia "tiene el significado de la palabra 'autarquia', y nada más" (Dona Montaño, 1958, p. 24).

O questionamento dessa correlação entre autonomia e autarquia, que, segundo o autor, prevalecera no *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, fora formulada por ele em sua conferência no *Museo Argentino de Buenos Aires,* em 1957, a convite da entidade *Amigos de la Ciudad*. Conforme consta no texto dessa conferência, denominada "El municipio ante la reforma constitucional",

> declaro aquí sinceramente que hace veinte años creía, también sinceramente, que bastaba que el municipio fuera autárquico, es decir, que no era necesario que fuera 'gobierno', que fuera autónomo, y que ésta era la inteligencia que debía atribuirse a la declaración sobre 'autonomía municipal' del Primer Congreso de La Habana, en 1938. Confieso que estaba equivocado y que tenían razón los que sostenían la idea opuesta" (Dana Montaño, 1957, p. 52).

25 Essa citação já consta em outro texto (denominado *El derecho municipal en el cuadro de las Ciencias Sociales*), escrito como roteiro para sua participação no Seminário de Estudos Municipais, realizado na Escola de Sociologia e Política de São Paulo em 1958, organizado por Antônio Delorenzo Neto. Publiquei um primeiro estudo sobre esse congresso na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, com o título "O município em face do planejamento regional: ideias interamericanas na década de 1950". Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6406 . Acesso em: 07 abr. 2025).

O ponto principal de seu questionamento perpassa a diferença entre administrar e legislar. Para ele, o sentido de "gobierno" só se consolidaria se os municípios pudessem legislar sobre seus interesses e administrar seus recursos sem qualquer tipo de interferência de outras esferas de governo, como as províncias (os estados, no caso brasileiro) e o governo nacional. Seria fundamental, portanto, que os municípios "dicten sus proprias constituciones o leyes orgánicas municipales y se gobiernen, con renta proprias, sin depender del presupuesto ni del subsidio de la Provincia" (Dana Montaño, 1957, p. 51). Ademais, ao explicitar que outros intelectuais já teriam feito tais questionamentos no congresso de 1938, Montaño demonstra que, se o princípio geral da autonomia municipal era um consenso filosófico, por outro lado, existiam divergências relativas à construção efetiva da autonomia na relação com os demais poderes e às práticas de governo municipal propriamente ditas. Isso pode ser observado a depender de qual tipo de prática de governo municipal se está considerando

Algumas práticas de governo municipal

Para entender as bases intelectuais com as quais esses profissionais trabalhavam, é preciso considerar seu amplo espectro geracional: assim como tantos outros dessa geração, Dana Montaño está vinculado a um contexto intelectual internacional, no qual foram produzidas diversas discussões sobre práticas de governo e autonomia municipais que vinham se constituindo desde o final do século XVIII. Entre as principais práticas de governo municipal que ajudaram a moldar as visões dos municipalistas que atuaram desde a primeira metade do século XX estão o *pouvoir municipal* francês - considerado por parte importante da historiografia jurídica como o âmbito originário, no século XVIII, do municipalismo moderno e contemporâneo - o *local self-government* britânico, o *home rule* norte-americano e, por fim, a *escola jusnaturalista do município*, relacionada, na primeira metade do século XX, aos pensadores municipalistas cubanos e, portanto, mais diretamente relacionada à construção da OICI.

. O pouvoir municipal

O *pouvoir municipal* francês foi gestado no final do século XVIII, ao ser incorporado como Decreto n. 49 – que trata da organização das *municipalités* – na Assembleia Nacional francesa de 14 de dezembro de 1789, nos seguintes termos: "les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal [grifo nosso], les autres propres à l'administration générale de l'Etat et deléguées par elle aux municipalités"[26]. Nesse sentido, o decreto e a própria assembleia colocaram a discussão sobre o *pouvoir municipal* no centro do debate político decorrente do processo revolucionário. Ou seja, na França, a discussão municipalista permeia o processo político que envolveu a derrocada da monarquia absolutista do Rei Luís XVI.

Para compreender sua genealogia, é preciso regressar ao ano de 1775, no contexto político-administrativo da corte de Luís XVI, em especial pela atuação de seu ministro Jacques Turgot, que, em colaboração com o economista e político Pierre Samuel du Pont de Nemours, redigiu o documento *Memoire sur les Municipalités.* Em 1775, Turgot apresentou ao rei a *Memoire,*

> proponiendo un plan de reorganización del Estado basado en un sistema municipalista escalonado, en el que, partiendo de la caracterización 'natural' de los pueblos, se perfila la fórmula estamental que desde la familia, a través de la ciudad, de la comarca y de la Provincia, alcanza el Estado (...) lo cual le lleva a configurar la idea de "les affaire de chaque village (Albi, 1966, p. 13).

Outro autor espanhol que trabalhou no campo da história do direito, Eduardo García de Enterría, não hesita em afirmar que o conceito de *pouvoir municipal* é o "legítimo heredero de las ideas de la Memoire" (García de Enterría, 1960, p. 93). Para o autor, a *Memoire sur les Municipalités* formula o princípio de autonomia local no sentido do autogoverno pelos que vivem em um determinado local (García de Enterría, 1960, p. 88). Ainda segundo García de Enterría,

26 Em tradução livre: "os órgãos municipais terão dois tipos de funções a cumprir, algumas específicas do poder municipal, outras específicas da administração geral do Estado e por esta delegadas aos municípios" Disponível em https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dec/1789/12/14/n1/jo Acesso em: 07 dez. 2025.

> Los 'affaires particulières des paroisses'[27], las materias en que todos los habitantes, tanto ricos como pobres, 'tienen un interés común. He aquí un concepto de aparente inocuidad, pero cuyos efectos será decisivos en la historia del régimen municipal, éste de 'necesidad o asuntos peculiares', de materias de interés común a las personas miembros de la asociación municipal; es justamente la concepción asociacionista del ente municipal local (García de Enterría, 1960, pp. 88-89).

O que foi observado por García de Enterría é o que historicamente reconheceu-se, legitimou-se e ainda se difunde em todos os quadrantes do mundo ocidental como o "peculiar interesse municipal". Essa constatação permite considerar o documento *Memoire sur les Municipalités* como um ponto de inflexão, na história ocidental, sobre a autonomia municipal. O documento se constituiria, portanto, numa das primeiras manifestações da ideia de peculiar interesse usada pelos municipalistas como fundamento filosófico de defesa da administração municipal como autogoverno.

Essa inflexão demarca, assim, a ideia de "origem" que García de Enterría referenda com base numa observação do alemão Otto Hintze, que afirmou ser possível indicar o início da "época moderna del muncipalismo, la que arranca de los Fisiocratas y de la Revolución Francesa" (García de Enterría, 1960, p. 79). A referência a Otto Hintze é importante não apenas pela indicação do início da época moderna do municipalismo, mas por ele evidenciar a importância do pensamento político e econômico dos fisiocratas, ao qual Jacques Turgot está vinculado.

Para García Enterría, a doutrina fisiocrática "es la primera que pone en cuestión de una manera sistemática el orden social estamental que anida en el seno del mundo absoluto" (García de Enterría, 1960, p. 81). E, tendo em vista que, desde seu fundador François Quesnay, os fisiocratas defenderam como princípio político o papel primordial da renda da terra, em especial da propriedade rural como fundamento da riqueza da nação, o assunto não poderia ter sido negligenciado por Turgot, que é um dos nomes mais importantes dessa que é considerada a primeira escola econômica científica.

27 O autor faz referência ao ambiente institucional religioso porque este aparece no documento *Memoire*. García de Enterría faz uma breve observação sobre o assunto, em nota de rodapé de n. 22, ao afirmar que o documento estava "de nuevo jugando el modelo eclesiástico como um ejemplo para el ordem secular, como ocorrió durante toda la Edda Media" (García de Enterría, 1960, p. 88).

A concepção sobre o papel político e econômico da terra e da propriedade, em especial a propriedade rural, é um aspecto crucial da reestruturação do estado proposta por Turgot. Para García de Enterría, é quando "aparece el principio explícito de que la riqueza inmueble constituye el verdadero derecho de ciudadanía que tan larga fortuna iba a tener a través de todo el siglo XIX" (García de Enterrría, 1960, p. 93). E mesmo que possa parecer restritivo, aos nossos olhos, conceber a cidadania como um direito associado à propriedade imobiliária, naquele contexto histórico, representou um avanço, algo que García de Enterría também destacou, ao anotar que essa concepção substituiu uma outra pautada pelo direito ao governo da cidade como *ius honorum*[28].

No fundo, o avanço que mais reforçaria os significados modernos do texto de Turgot em relação ao seu tempo histórico e à sua própria escola econômica fisiocrática era o reconhecimento de que o direito à participação no governo municipal não era exclusivo dos que eram proprietários rurais. Para Turgot, a propriedade imobiliária urbana também conformaria um direito de participação no governo das cidades, ideia que indica certa autonomia do autor em relação ao próprio pensamento fisiocrático, uma vez que, para essa escola, a "propriedad urbana no era (...) fuente de 'producto neto' como todas las demás propriedades", sobretudo a propriedade rural, a verdadeira fonte de riquezas. Segundo García de Enterría, "que Turgot la reconozca [a propriedade urbana], sin embargo, como base del gobierno de las ciudades prueba hasta qué punto su pensamiento es sobre todo político más que económico" (García de Enterría, 1960, p. 94).

A discussão sobre o governo das cidades é exatamente o que organiza, segundo Fernando Albi, a proposta de "un sistema

28 O *ius honorum* se associa ao conjunto de normas jurídicas produzidas no Império Romano. Conforme verbete no *Oxford Classical Dictionary*, "Ius honorarium (magistrate law), derived from honos (curule office), was a classification formulated by jurists of the Roman imperial period to distinguish the private law made by juridical magistrates of the Republic from ius civile (civil law) [Dig.1.1.7. (Papinian), Dig.1.1.11 (Paulus)]. The primary juridical magistrates were, in order of creation, the urban praetor (367bce), the curule aediles (367bce), and the peregrine praetor (c. 244bce), and later the provincial governors. None of these offices was created for the express purpose of judicial action, nor was this ever their sole function. As a corollary, they did not constitute a professional judiciary. The praetors' basis of legal authority was imperium (the supreme power), a subset of which was iurisdictio, the authority to "speak the law," and ius edicendi, the right to issue edicts. The curule aediles, whose sphere of operation was limited to the marketplace and city administration, had only iurisdictio and ius edicendi." Esse avanço se deu em relação ao mundo do Império Romano. Disponível em: https://oxfordre.com/classics/display/10.1093/acrefore/9780199381135.001.0001/acrefore-9780199381135-e-8053 Acesso em: 11 out. 2024.

municipalista escalonado" (Albi, 1966, p. 13). Para García de Enterría, esse escalonamento sugere que Turgot reconhecia a importância política das grandes cidades em detrimento dos municípios rurais, e isso seria estruturado mediante a proposição de um sistema em que a escolha dos funcionários públicos governantes das cidades fosse influenciada pelo governo central, no caso, o rei, criando um "sistema de representación ante el Rey de varios nombres, entre los cuáles éste [o Rei] efectuaría el nombramiento" (García de Enterría, 1960, p. 96). Ainda segundo García de Enterría, esse encaminhamento seria o responsável por

> esbozar un principio orgánicamente esencial: el de articulación entre funciones del Estado y funciones municipales privativas a través de la propria organización municipal (...) El sistema se cierra con una construcción escalonada de sucesivas municipalités: el segundo grado estaría compuesto por las 'municipalités des elections', districtos o 'arrondissements'; el tercero, por las 'municipalités au assemblées provincial', y el último, que coronaría la pirámide, por la 'Grand Municipalité' ou 'Municipalité Royale' ou 'Municipalité Générale du Royaume (García de Enterría, 1960, p. 97).

Para fechar esse breve percurso sobre a prática do *pouvoir municipal,* é importante registrar que as ideias de Turgot foram absorvidas pelos agentes da Revolução Francesa. Isso se constata ao se observar o Decreto n. 49[29] - que trata da organização das *municipalités* – formulado pela Assembleia Nacional francesa no dia 14 de dezembro de 1789, onde constam as duas funções dos municípios: uma própria do *pouvoir municipal* e outra própria da administração geral do Estado. Existe, portanto, um sentido de continuidade, do ponto de vista programático, em relação ao campo da administração municipal, ainda que em meio à ruptura política instaurada pela Revolução e a consequente derrocada da monarquia absolutista em 1789.

A leitura que vincula o *pouvoir municipal* ao arco temporal do "Século das Luzes", ao pensamento fisiocrata de Turgot e, em especial, ao documento *Memoire sur les Municipalités* – e às mudanças estruturais na sociedade industrial do século XVIII –, não impossibilitou que os historiadores do direito buscassem,

29 "[...] les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir, les autres propres à l'administration générale de l'Etat et deléguées par elle aux municipalités" (García de Enterría, 1960).

por outro lado, uma correlação de mais longa duração ao que seriam as práticas de governo municipal. García de Enterría fez essa correlação com as concepções municipais medievais em texto elaborado para o congresso internacional sobre "Las colectivadades locales y la construcción de la unidad europea", realizado em Turín no mês de maio de 1961. Para este autor, a concepção do *pouvoir municipal* está fundamentado na ideia associativa do município, "que explica éste como una asociación de vecinos, idea con raíces claras en las concepciones municipales medievales" (García de Enterría, 1961, p. 325). Ainda segundo García de Enterría,

> La fórmula que expresa los contenidos 'propios del poder municipal', el mundo de los 'intereses privativos', resultará así muy simple y extremadamente reducida. Uno de los más importantes teorizadores del principio, el gran doctrinario Royer Collard, partiendo justamente de la concepción asociativa del Municipio, expresará así el ámbito propio del mismo: 'Partout où il y a un certain nombre d'habitations voisines, il y a des intérêts communs de sùreté, de comodité, de salubrité, souvent de proprieté. Ce sont ces intérêts, *entièrement distincts* des intérêts généraux, qui forment la commune'[30]. En esta fórmula se encierra verdaderamente toda la concepción del Municipio de tipo francés (García de Enterría, 1961, p. 329).

Um último aspecto importante a ser apontado sobre o pensamento jurídico municipal do *pouvoir municipal* é sua adesão à concepção "jusnaturalista", que viria a ser a concepção municipalista dos intelectuais cubanos intelectualmente envolvidos com as discussões que culminaram na criação da OICI, especialmente do jurista Francisco Carrera y Jústiz. Esta concepção define o caráter natural do município detentor de um tipo de poder que lhe seria próprio e independente de qualquer atribuição do Estado. Isso, para García de Enterría, indicaria "una clara herencia del iusnaturalismo fisiocrático" (García de Enterría, 1961, p. 325).

Essa formulação ficaria mais bem evidenciada na abordagem sobre o que Fernando Albi definiu como uma "teoría orgánica de la sociedad y del Estado" ou, "escola sociológica do município", segundo a terminologia de autoras como Orisel Hernández

30 Em tradução livre: "Onde quer que exista um certo número de habitações vizinhas, existem interesses comuns de segurança, conveniência, salubridade e, muitas vezes, propriedade. São estes interesses inteiramente distintos dos interesses gerais, que constituem a comunidade".

Aguilar (Hernández Aguilar, 2014). Trata-se de um debate do qual participarão pensadores municipalistas do início do século XX, entre eles o regeneracionista[31] espanhol Gumersindo de Azcárate e o cubano Francisco Carrera y Jústiz.

. O local self-government

Sobre o sistema britânico do *local self-government,* o jurista mexicano Pedro Estrada Torres sugere se tratar de uma prática caracterizada pela "representativid-responsabilidad de las autoridades locales ante los electores" (Torres Estrada, 2005, p. 25). A essa ideia aparentemente simples de estruturação do governo local, Fernando Albi havia se contraposto bem antes, em termos conceituais, ao afirmar que, se o "self-government "consiste en la administración de los organismos locales por medio de funcionários honorarios, es no decir nada" (Albi, 1966, p. 17). No entanto, a leitura de Torres Estrada vai um pouco além, ao observar que, se existe autonomia de decisão, gestão, organização e financiamento no *self-government* britânico, este estava subordinado ao parlamento "y a los controles del gobierno central establecidos y definidos en la ley" (Torres Estrada, 2005, p. 25).

Na análise que Fernando Albi realizou sobre o sistema britânico, seu posicionamento crítico é reforçado pelo que para ele são "las contradicciones del sistema". Esse posicionamento decorre da leitura crítica das interpretações elaboradas por outros dois autores espanhóis: Gumersindo de Azcárate, um "entusiasta de los principios del sel-government británico, al cual considera como la suma perfección de las soluciones politicas" (Albi, 1966, p. 16), e Adolfo Posada, municipalista de atuação relevante na primeira metade do século XX e autor de um tratado que é referência em seu país: "El régimen municipal de la ciudad

31 A denominação "regeneracionista" aparece no texto de Orduña Rebollo para identificar uma geração de municipalistas espanhóis que atuaram entre a segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do XX. Segundo Orduña Rebollo, "con la crisis de las leys municipal y provincial eran muchas las cuestiones que planeaban los municipalistas más rigurosos a finales del siglo pasado: autonomía municipal, descentralización, liquidación del intervencionismo gubernativo, democracia local sin subterfugios. La defensa de estos principios fue una de las banderas de los regeneracionistas, que veían en el ejercicio auténtico de esa democracia, la fórmula para erradicar el caciquismo y otras corruptelas" (Orduña Rebollo, 2003, pp. 503-504). Para este autor, Gumersindo de Azcárate é um típico representante do "regeneracionismo científico", de bases doutrinárias e científicas.

moderna", originalmente publicado em 1916.[32] Fernando Albi alega que as interpretações de Posada sobre o *self-government* levaram a "una visión muy deformada" das entidades locais britânicas.

Para justificar seu contraponto a Azcárate e Posada, o autor elabora um exame analítico baseado em quatro características: a) o caráter natural; b) independência funcional; c) competência peculiar de natureza originária; d) caracterização democrática tardia. Em relação ao caráter natural, Albi observa, com base em dois autores ingleses (Ashley, 1906 e Jackson, 1962), que as autoridades locais são obra do poder legislativo, "entidades artificiosas, sin funciones ni derechos naturales" (Albi, 1966, p. 18). Cita, ainda, a obra "The local government of the United Kingdom" (Clarke, 1945), em que está explicitado que "el gobierno local is part of the government of a nation or state" (Albi, 1966, p. 18). A mencionada leitura mais recente de Torres Estrada reforça essa visão, inclusive porque o trabalho de Fernando Albi é uma de suas referências, particularmente o livro "La crisis del municipalismo" (Albi, 1966).

Quanto à independência funcional, o contraponto principal é relativo ao argumento de Adolfo Posada de que o poder municipal deteria certa faculdade para resolver assuntos próprios de sua esfera. Para Albi, isso nunca existiu no município inglês, nem mesmo a "simple independencia funcional, con un alcance de cierta amplitud, resulta efectiva en el sistema británico" (Albi, 1966, pp. 18-19).

O que Albi está defendendo, baseando-se para tanto no livro "Essai sur le government local en Angleterre" (Jenks, 1902), é que, mesmo sendo um sistema "independiente y no jerarquizado", ocorre que suas engrenagens estão "bajo el control especial de uno de los departamentos del gobierno central" (Albi, 1966, p. 19). É o que também foi observado pela jurista cubana Orisel Hérnandez Aguilar, ao afirmar que "se concibe la posibilidad de controles por parte del gobierno central siempre que éstos estén establecidos y definidos por ley" (Hérnandez Aguilar, 2014, p. 95).

A efetiva autonomia só teria existido no "curto" período de 145 anos da história britânica entre os séculos XVII e o XIX, como o próprio Albi aponta, ao anotar que

32 Fiz uma breve abordagem das ideias de Adolfo Posada no meu livro "Urbanismo e Municipalismo na Espanha: instituições, profissionais e ideias: 1925-1967" (Faria, 2022a).

> En realidad, el gobierno autónomo, propiamente dicho, entendido como eliminación total del control de los organismos gubernamentales, sólo se observa en el Municipio inglés en el período que va desde la revolución de 1689 [a Revolução Gloriosa] – que suprime la fuerte intervención central de la época de los Tudor – hasta la *Poor Law* de 1834 (Albi, 1966, p. 19).

Por fim, a competência peculiar de natureza originária e a caracterização democrática tardia podem ser lidas de forma correlacionada. Afinal, em existindo alguma competência peculiar, poderíamos dizer que ela seria fruto de uma condição democrática de atuação do sistema municipal. No entanto, alega Albi que é "una simple fantasía" imaginar, como o teria feito Adolfo Posada, que o *self-government* teria alguma esfera de atribuição natural. Para Albi, "los poderes del Municipio británico proceden, en todo tiempo, de una ley concreta (...) de tal forma que el Municipio no puede hacer más que aquello que la ley le atribuye" (Albi, 1966, p. 20).

Já a caracterização democrática é lida por Albi como tardia porque o *self-government* inglês só teria tido representatividade desde 1834, tornando-se "plenamente democrático a partir de 1919". De meados do século XIV até o início do século XIX, as funções de governo local eram exercidas por juízes de paz nomeados pela Coroa, funções essas que aumentaram continuamente até o ponto de assumirem integralmente todas as atividades da administração local. Uma mudança efetiva em relação a esse procedimento seria iniciada somente com a *Poor Law Amendment Act* de 1834 e a *Municipal Corporation Act* de 1835, ocasiões nas quais foram criados organismos "colegiados electivos, a los que van pasando las funciones ejercidas por los Jueces" (Albi, 1966, p. 20).

Como alerta Albi, contudo, é preciso não ser ingênuo frente a tais mudanças e observar criticamente que a criação de colegiados eleitos "no significa la democratización del sistema", na medida em que a designação dos seus membros se reservaria a um grupo restrito de eleitores, dos quais se exigia o pagamento de uma "elevada cuota por contribución territorial". Desta normativa financeira resultava um direito de sufrágio e de exercício das funções municipais, cuja consequência seria o "monopolio exclusivo de un reducido grupo social, de una aristocracia rural: la gentry" (Albi, 1966, pp. 20-21).

À medida que foram realizadas diversas reformas durante o século XIX, ampliaram-se as bases eleitorais até se alcançar o sufrágio universal, já no início do século XX. De acordo com Albi,

porém, não se trata de uma transformação evolutiva, pois "esa progresiva democratización del régimen local no es consecuencia de una tranformación evolutiva del self-government, el cual se limita a ir a remolque de las progresivas modificaciones del sistema parlamentário" (Albi, 1966, p. 21).

As ideias de Fernando Albi seriam referendadas anos mais tarde por autores ingleses no livro "A history of local government in the twentieth-century" (Keith-Lucas, Richards, 1980), originalmente publicado em 1978 e depois traduzido para o castelhano pelo *Instituto de Estudios de Administración Municipal* da Espanha. A introdução de Bryan Keith-Lucas e Peter G. Richards explicita o percurso histórico pelo qual passou o regime municipal. A longa citação que segue informa uma parte desse percurso e, ao mesmo tempo, encerra as breves ponderações sobre o *self-government* britânico:

> El haber seleccionado el año 1901 como punto de partida para esta Historia del Régimen local de Gran Bretaña puede que parezca un tanto arbitrario o, sencillamente, superficial. Pero, en realidad, no es así, pues se trata de una fecha muy adecuada para tal propósito, ya que marcó, efectivamente, un verdadero hito crucial en la historia del país. La reina Victoria falleció en enero de 1901 (...) En el campo de la gobernación del país, el cambio de siglo tuvo mucha importancia. El siglo XIX había presenciado una verdadera revolución en la Administración británico. El parlamento se había transformado hasta tal punto que ya conservaba muy escaso parecido con aquella 'asamblea de caballeros' que era la Cámara de los Comunes anterior a la reforma. Las Leyes de Reforma (Reform Acts) de 1832 y 1867 lo habían convertido, más o menos, en órgano elegido popularmente; la organización había venido a cambiar la naturaleza misma de la política. Y algo análogo había ocurrido también en la órbita del Régimen local. La enrevesada Administración de la Inglaterra del XVIII había sido totalmente sustituida por un nuevo sistema. La reforma en 1834 de la Ley de Pobres y en 1835 de las corporaciones municipales iniciaron una larga sucesión de disposiciones legislativas que vinieron a modificar la entera configuración de la Administración Local. Hacia finales del siglo se había establecido ya esa estructura integrada por condados, burgos, burgo-condados, distritos urbanos, distritos rurales y parroquias, que habría de pervivir, con escasas modificaciones, hasta 1974. Todos los órganos de gobierno de tales entidades locales eran electivos, rigiendo una franquicia electoral de amplia base popular, de la que no se excluía a las mujeres; se habían abolido ya los antiguos requisitos que exigían determinada capacidad contributiva para ejercitar el derecho de sufragio (...) El papel más activo y eficaz en el seno del Régimen local correspondía, sin duda, a los Concejos municipales (Town Councils). Tras la promulgación de la Ley de Corporaciones Municipales (Municipal Corporation Act) de 1835 se incrementó rápidamente la actividad administrativa en ciudades y villas. Era mucho lo que había que hacer en las grandes ciudades industriales, y para ello se optó por concentrar en manos de las corporaciones municipales los poderes y facultades que habían estado atribuidos a los antiguos comisarios de fomento y otros organismos (Keith-Lucas e Richards, 1980, pp. 9-13).

. O home rule

Ao se voltar para o *home rule* dos EUA, Albi faz uma comparação com o *self-government*. Segundo ele, o sistema britânico "no pasa de ser una elaboração doctrinal, bastante alejada de la situación efectiva de la administración local inglesa" (Albi, 1966, p. 21), enquanto o sistema vigente nos EUA seria uma modalidade atuante, que, ao longo de quase um século, inserira-se na "más viva e intensa realidad de los organismos locales" (Albi, 1966, p. 21).

Organizado no final do século XIX, o sistema *home rule* teria sido pensado como reação ao centralismo das legislaturas dos estados do país norteamericano, cuja resultante foi a anulação "casi por completo [de] la personalidad de las entidades locales actuando, respecto a los problemas de las mismas" (Albi, 1966, p. 22). É relevante transcrever o resumo que Albi faz das características desse sistema, por ele admirado pela relação objetiva com a realidade das administrações locais:

> Diremos que el home rule es una fórmula de autonomía integral, coincidente con el sentido etimológico de la palabra, y establecida en forma constitucional. Sobre el home rule se puede determinar una caracterización general que consiste, sustancialmente, en lo que los tratadistas de aquel país denominam *charter making power*, es decir, en la facultad atribuida por la Constitución de un Estado a los electores de sus Municipios de elaborar su propria Carta constitucional, fijando una peculiar forma de gobierno y una propria esfera de competencia (Albi, 1966, pp. 22-23).

De acordo com o próprio autor, sua análise se baseou em um conjunto amplo de tratadistas que teriam formulado "una doctrina filosófica y jurídica" respaldada em "situaciones legales en pleno vigor, sobre las cuales discurrió y a las que acomodó en sus construcciones" (Albi, 1966, pp. 21-22). A partir desses tratados, Albi organizou três eixos de observações gerais que, para ele, seriam a mais clara representação do sistema. Entre eles, talvez o mais programático seja o que estabelece que as entidades locais nos EUA não pretendiam possuir um direito natural à autonomia, evidenciando assim importante contraponto ao *pouvoir municipal*

francês e ao pensamento municipalista jusnaturalista cubano. Nos EUA, não existiria nenhum direito natural de autogoverno que pudesse ser exercido sem o controle das legislaturas.

Os outros dois eixos dizem respeito à autonomia local para o exercício das suas competências, e ao não caráter político do governo municipal, definindo princípios decorrentes da própria organização constitucional dos estados. No caso do exercício da competência, pode-se observar, segundo Albi, que não existia critério rígido quanto a suas atribuições e que não seria permitido, aos municípios, exercerem poderes que não tivessem sido expressamente atribuídos. Disso resultaram diferenças muito profundas nos conteúdos das atribuições de cada estado aos poderes locais. Em resumo, "seria una fantasía pretender encontrar cualquier indicio de una peculiar materia que sea patrimonio exclusivo de las entidades locales" (Albi, 1966, p. 25).

Quanto ao caráter político do município, Albi é muito sintético e não hesita em afirmar que esse caráter não coincide com as ideias do *home rule*. O autor se embasa nos textos "Municipal government and administration" (Munro, 1913a) e "The government of american cities", publicados por William Bennett Munro (Munro, 1913b). A partir desses trabalhos, elabora uma visão bastante crítica, divergindo dos municipalistas que iniciaram o debate interamericano em defesa da "intermunicipalidade universal" como fundamento da criação da OICI apenas duas décadas após a publicação dos livros de Munro. Segundo a visão desse autor citado por Albi,

> Los tiempos de las ciudades libres hace mucho tiempo que pasaron. Únicamente persisten en las fantasías de los idealistas. Las ciudades libres, en el viejo sentido de la palabra, están completamente fuera de las circunstancias de nuestro tiempo. La orientación absoluta del siglo XX es hacia la centralización política (Munro, 1913a, p. 72 apud Albi, 1966, p. 26)

Tendo em vista a própria pretensão de Albi de pensar "la crisis del municipalismo", no sentido de que existe um "municipalismo tradicional" e como criticou os "idealistas", entre os quais incluiu pensadores espanhóis como Gumersindo de Azcárate e Adolfo Posada, não seria de todo arriscado afirmar que a "teoría ogánica de la sociedad y del Estado" era de onde saíam as principais manifestações dos pressupostos naturalistas e idealistas, defensoras de um tipo de organização e de práticas

municipais que não teriam mais substrato para se sustentar já no alvorecer do século XX. Chama a atenção em suas ponderações o fato de mobilizar um autor, William Bennett Munro, para quem o século XX seria a representação da centralização política.

De fato, ao olharmos para a complexa e bélica histórica do século XX, com suas duas grandes guerras mundiais e todo tipo de centralização totalitária e ditatorial que varreram o mundo em suas mais diversas regiões, em especial e Europa e a América Latina, não seria estranho corroborar essa visão, segundo a qual somente nas "fantasias idealistas" teriam persistido noções que pudessem ainda defender a existência de cidades livres. No entanto, considerando que os livros de Munro foram publicados em 1913, é preciso observar que seu autor teve sua visão de mundo forjada substancialmente pelos temas e questões inerentes ao século XIX. Além disso, trata-se de trabalhos publicados antes da Primeira Guerra Mundial, portanto, anteriores à historicidade mais ampla do próprio século XX.

Apesar dessas historicidades, cabe constatar que o ano de publicação dos livros de Munro é contemporâneo ao início do processo de institucionalização do municipalismo em âmbito internacional. Exatamente em 1913, foi criada, em Gante, na Bélgica, a *Unión Internacional de Ciudades* (UIC), instituição que cumpriria importante papel em defesa dos municípios e de construção de institucionalidades municipalistas. Pouco tempo depois, Espanha, em 1925, foi criada a *Unión de Municipios Españole*s em plena ditadura Primo de Rivera. Em Cuba, a *Unión de Municipios Cubanos* foi criada em 1926 como parte das deliberações do primeiro congresso de municípios cubanos formuladas com a participação dos profissionais do campo jurídico "jusnaturalista", entre eles Francisco Carrera y Jústiz.

. A escola sociológica do município

Em seu livro "La crisis del Municipalismo" (1966), Albi situa as práticas de governo defendidas pelos intelectuais da corrente filosófica por ele denominada de "escola sociológica do município" - considerando-a, inclusive, uma "supuesta" escola sociológica (Albi, 1966, p. 29) - como representações de um certo "municipalismo tradicional", entendendo-as como base ideológica desse tradicionalismo e, portanto, como uma das circunstâncias da ideia de "crise". Segundo Albi, os fundamentos desse municipalismo tradicional se organizariam em três eixos: a) a ideia do município como uma realidade natural; b) a ideia de

que o município possui um conteúdo peculiar e não delegado; c) a ideia de que o município seria dotado de faculdades originárias que definem sua autonomia (Albi, 1966, p.10).

É importante observar que o Albi escreve no contexto da Europa pós-guerra, de exacerbação da divisão do mundo pela Guerra Fria, dramaticamente demarcada no território pelo Muro de Berlin, e de uma Espanha que se equilibrava há 26 anos – ao considerar o ano de publicação do livro, 1966 – em meio ao duríssimo regime autoritário franquista. É esse o mundo que Albi tem como parâmetro pessoal e profissional para afirmar que

> Estamos en tiempos de crisis mundial, en cuanto a ello significa cambio o mutación, y la consiguiente inadaptación de las instituciones de toda clase a las particulares circunstancias de la época actual (...) y de esa crisis, que afecta a todos los dominios del pensamiento y de la acción, no podía quedar exenta aquella doctrina relacionada con la administración periférica de los Estados que fue conocida con la denominación "municipalismo (Albi, 1966, p. 7).

A crise do município como tema não era novidade para Albi, pois, em 1942, ele publicou um trabalho denominado "La crisis del concepto del municipio como entidad natural" na *Revista de Estudios de la Vida Local* do *Instituto de Estudios de Administración Local* (IEAL). Neste artigo, ele antecipa um debate crítico com o primeiro eixo do que ele denominou de "municipalismo tradicional", qual seja, a realidade natural do município. Portanto, desde uma data pouco posterior à criação da OICI em 1938 em La Habana, Albi vinha se posicionando em relação a esse sentido natural do município. Para ele, essa concepção "natural do município" estava na base filosófica de um pensador municipalista cubano que teve grande importância nas primeiras décadas do século XX e até a criação da OICI, o jurista Fransisco Carrera y Jústiz, "quien representa en la actualidad la más genuina y extremada supervivencia de la escuela del jusnaturalismo municipalista" (Albi Cholbi, 1942, p. 15).

O período de mais de duas décadas entre os trabalhos de Albi sugere um contraponto de longa data aos princípios que teriam, certamente, norteado a criação da OICI e a eventual defesa que essa instituição e seus membros fizeram de uma visão naturalista do município, segundo a qual, conforme Albi, "el Municipio existirá tan sólo donde la naturaleza lo engendre, sin que pueda establecer la Ley ningún requisito que desvirtúe esa personalidad natural" (Albi Cholbi, 1942, p. 31). Essas críticas seguiriam orientando os trabalhos de Albi, entre os quais o livro "La crisis del municipalismo" (Albi, 1966) pode ser considerado o ponto forte de seus posicionamentos.

A análise da "escola sociológica do município" – denominação adotada por Hernández Aguilar, diferentemente de Albi, que fala em *teoria orgânica de la sociedade y del Estado* – traz uma questão inicial relacionada à compreensão da autonomia municipal e à natureza da instituição municipal como uma criação de cunho jurídico ou sociológico. Para o pensamento normativo-legalista, a autonomia é relativa e caracterizada por conteúdos definidos pela esfera legislativa. Isso decorre da origem do município como produto de uma legalidade ordenada por instâncias do Estado, como no caso dos EUA, com o exercício do *home rule*. Para a perspectiva sociológica, que entende a origem do município como um ente com natureza própria, a autonomia só pode ser absoluta.

São essas as duas concepções que, em termos gerais, explicitam os contrapontos filosóficos estruturantes da autonomia municipal e, portanto, da amplitude do exercício, por parte da instituição municipal, do seu peculiar interesse. Para entender os fundamentos conceituais dos autores que defendem o município como ente de natureza própria, não orientado por qualquer regulação externa ao seu próprio âmbito político-jurídico-administrativo, tanto Albi quanto Hernández Aguilar situam o papel que a doutrina Krausista, formulada pelo filósofo alemão Karl Christian Friedrich Krause (1781-1832), exerceu na ideologia jusnaturalista. Para Albi, foi nessa doutrina que "algunos municipalistas modernos han querido encontrar (...) su critério sobre la autonomia y la privativa esfera de acción de los Municipios" (Albi, 1966, p. 74).

Segundo Margarita Victoria Rodríguez, "a obra de Krause introduz a ideia da sociedade de seres em ação recíproca e sua unidade se garante mediante uma instância superior, se trata do eu de cada sujeito" (Rodríguez, 2012, p. 35). Esse sentido da unidade no conjunto, do eu-indivíduo na coletividade, é reforçado por Albi e Hernández Aguilar. Para esta última, a "escola krausista" se define pela tese de que a estrutura social é integrada por um conjunto de unidades vivas, dotadas de personalidade que o Estado não pode ignorar, resultando disso o entendimento de que o próprio Estado é um conjunto orgânico de indivíduos unidos a ele (Hernández Aguilar, 2017, pp. 15-16). Já para Albi,

> Krause parte de la idea del carácter orgánicamente complejo de la vida y de las sociedades humanas; las sociedades son, para el filósofo alemán, totalidades orgánicas, de tal forma que una sociedad está siempre integrada por un conjunto de sociedades menores, es decir, que constituye, en esencia, una verdadera sociedad de sociedades, entre las cuales encuentra al Municipio, al que atribuye un carácter esencial, al igual que la familia y la Nación (Albi, 1966, pp. 26-27).

Se em relação aos princípios do Krausismo os trabalhos de Hernández Aguilar e Albi convergem, a sequência das análises que realizaram em seus trabalhos trazem perspectivas opostas. Para Hernández Aguilar – conforme sua leitura positiva do krausismo, tendo como base um trabalho sobre a concepção da sociedade e do Estado para o municipalista espanhol Adolfo Posada[33] (Sánchez Marín, 2003 apud Aguilar, 2017, p. 16) –, não apenas o Estado resultaria de um conjunto orgânico de indivíduos vinculados a ele, como também de associações, corporações e sociedades totais e parciais que operariam dentro de uma lógica de integração de sociedades, pela qual se justificariam as relações entre elas (Aguilar, 2017, p. 16). Essas ideias se conectariam "perfectamente con el intermunicipalismo que vio la luz en los años 20" (Hernández Aguilar, 2017, p. 16).

Albi, por sua vez, elabora críticas contundentes, iniciadas com o questionamento de que existiria uma "escola sociológica" do município formulada na década de 1950 por outro municipalista cubano, o professor Adriano G. Carmona Romay – considerado, por Hernández Aguilar, um discípulo do municipalismo de Francisco Carrera y Jústiz[34]. A crítica aos dois cubanos pode ser resumida na seguinte observação formulada por Albi: nos livros de Carrera y Jústiz, não existe referência à obra de Krause. Entre suas principais referências, estaria o trabalho de Fustel de Coulanges, a partir do qual o cubano teria construído um estudo baseado em

33 Em 1979, o *Instituto de Estudios de la Vida Local* (IEAL) publicou uma coletânea com diversos textos de Adolfo Posada – entre eles *La ciudad moderna*, *La nueva ciencia del urbanismo* e *Reflexiones sobre el gobierno de la ciudad* –, com um estudo introdutório abrangente da autoria de Florentino-Augustin Diez Gonzalez. In: Posada, A. (1979). *Escritos municipalistas y de la vida local*. Madrid: IEAL.

34 Antes de dar continuidade ao argumento, Albi observa que a trajetória do pensamento krausista teria sido iniciada na Espanha, a partir de traduções realizadas por Julián Sanz del Río (1814-1869) e Francisco Giner de los Rios (1839-1915) – em especial a tradução de Sanz del Río do livro (em castelhano) *Ideal de la Humanidad para la vida*, publicado em Madrid em 1860 –, para depois se difundir no continente americano, sobretudo entre os municipalistas cubanos.

um critério historicista puro, "según el cual la idea del Municipio hay que buscarla en la tradición, excluyéndose, en absoluto, como absurdas, todas las abstracciones ideales" (Albi, 1966, pp. 27-28).

Sobre o trabalho de Carmona Romay, o autor afirma que se pode encontrar, nos estudos do professor cubano, "una inconsistente tentativa de resucitar las vetustas y superadas abstracciones de la Concepción organicistas alemana, para aplicarla al Municipio de nuestros días" (Albi, 1966, p. 28). É com base nessa crítica a Carmona Romay que Albi defende a ideia de que a chamada "escola sociológica do município",

> no ha existido nunca más que en el pensamiento del profesor cubano (...) mientras que, por otra parte, aparece inoportuno y absolutamente inoperante el intento de aplicar, con cien años de retraso, a las inquietantes realidades de la hora presente, una vieja concepción basada en abstracciones, muy discutida en su tiempo y completamente arrinconada en la actualidad (Albi, 1966, pp. 28-29).

Independentemente das divergências entre Hernández Aguilar e Albi, um ponto de convergência entre os autores pode ser observado. Hernández Aguilar pondera a necessidade de apoiar "un critério relativo de la autonomia" (Hernández Aguilar, 2014, p. 94) e, ao fazê-lo, respalda-se em um argumento de Albi, relativo à ideia de que a autonomia deve ser pensada como "el resultado, equilíbrio, de las tensiones entre las fuerzas centralizadoras del Estado y descentralizadores municipales" (Hernández Aguilar, 2014, p. 94). Este argumento foi elaborado por Albi no livro "Derecho Municipal comparado del mundo hispânico", publicado em Madrid em 1955, no qual afirma que "ese equilíbrio puede realizarse en combinaciones infinitamente variables, que se producen a compás de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada momento y de cada lugar" (Albi, 1955, p. 51).

Em uma possível comparação com as concepções filosófico-programáticas anteriormente analisadas – *pouvoir municipal*, *self-government*, *home rule* e mesmo essa *teoria orgânica do município* –, deve ser ressaltado que as circunstâncias do tempo histórico de cada uma, particularmente daquelas formuladas na França, na Inglaterra e nos EUA, por óbvio, não contêm a mesma complexidade do contexto histórico de atuação profissional de Fernando Albi. Majoritariamente situado na metade do século XX, Albi estava envolvido com as discussões propostas pelos municipalistas desde as primeiras décadas do século XX, algumas das quais informaram a construção institucional do municipalismo interamericano, a OICI, como foi o pensamento "jusnaturalista".

Ainda que, para os municipalistas do início do século XX, prevaleça a ideia da autonomia absoluta, como é o caso do jurista cubano Francisco Carrera y Jústiz, isso não diminui a importância de sua contribuição para que essa institucionalidade municipalista interamericana fosse criada em La Habana, em decorrência do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* realizado em 1938. No entanto, as críticas de Fernando Albi são importantes para que se possa indagar a própria OICI sobre ser ela a representação institucional e programática no continente americano do que o autor espanhol denominou de "municipalismo tradicional".

Historiograficamente, interessa entender como esses profissionais atuaram e como, a partir da ideia de uma "gestação-origem" dessa instituição, é possível analisar convergências e divergências, correlações, diacronias e sincronias entre as ideias oriundas da metrópole hispânica e as regiões colonizadas, em especial Cuba, pelo protagonismo que seus profissionais assumiram na defesa dos princípios que acreditavam ser fundamentais para o exercício do peculiar interesse dos municípios. A interpretação da criação da OICI desde sua gestão-origem até o período que neste livro está denomino de "interregno fundacional" explicitará como a autonomia municipal, em sua longuíssima duração, foi o princípio fundamental do pensamento municipalista ocidental, ainda que formulado desde a perspectiva jurídico-filosófica "jusnaturalista".

Um aspecto importante deste contexto deve ser ressaltado: a resiliência do pensamento municipalista até os dias de hoje, como se verifica pela continuidade da atuação da própria OICI e de sua pauta autonomista. Como formulado até aqui, esta pauta tem uma longuíssima historicidade, além de se abrir para assuntos inerentes ao mundo contemporâneo, em especial os de ordem ambiental. Nesse sentido, com todas as suas particularidades históricas, o debate municipal e a defesa das práticas de administração dos municípios são bandeiras que, para serem compreendidas, demandaram não apenas uma atenção à genealogia da organização municipal desde a consolidação da romanização de *Hispania,* mas a, ainda que breve, essa generalista abordagem sobre as ideias que deram suporte ao conjunto das principais práticas de governo municipal desde o século XVIII.

Algumas considerações sobre o (neo)municipalismo brasileiro

Ao interpretar o pensamento municipalista e sua inquebrantável crença e defesa da autonomia como algo que deveria ser natural ao exercício do seu peculiar interesse, ao menos aos municipalistas da escola jusnaturalista, entende-se por que, mesmo em períodos considerados avessos a esse "autonomismo", a resiliência foi importante para sua dimensão doutrinária e programática. Portanto, não seriam os autoritarismos recorrentes no século XX, como sugerido por Munro na década de 1910 e referendado por Albi nos anos 1960, o que lograria aniquilar um princípio forjado desde os tempos da ocupação da Península Ibérica.

Dito isso, é oportuno observar que, o problema se constitui quando esse pensamento municipalista se estrutura como instrumento doutrinário intransigente e autarquizado de defesa dos interesses das "elites [locais] do crescimento", impossibilitando, inclusive, práticas de cooperação intermunicipal, que é o segundo princípio doutrinário e programático do próprio municipalismo. E, nesse aspecto, o característico "neolocalismo" da Constituição brasileira de 1988 se transforma em substrato político da "guerra fiscal" como estratégia de competição no "mercado global", mediante a qual os municípios devem adotar práticas de atração de empresas e investimentos nacionais e internacionais.

O problema dessa estratégia competitiva em detrimento da cooperação intermunicipal é que dela resultam importantes custos sociais e econômicos para as próprias municipalidades que essas "elites locais" dizem defender. Esse cenário foi analisado com precisão por Ana Cristina Fernandes em artigo publicado na Revista Espaço & Debates n. 41. Segundo a autora,

> Embora um levantamento mais sistemático sobre os efeitos das "novas políticas urbanas" sobre a gestão de cidades brasileiras ainda esteja por ser feito, já se dá conta na literatura de estratégias competitivas para atração de investimentos em andamento no país. No curso dos anos 90 [imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988], vão se intensificando os parâmetros da "nova política urbana" na gestão de cidades como Rio de Janeiro, Curitiba e, de certa forma, até mesmo Santo André, que juntas já se tornaram exemplos recorrentes na literatura e nos acervos de *best practices* disponibilizados pelos estrategistas de cidades, embora evidentemente não sejam os únicos. Apesar de onerosas para o orçamento público, de duvidoso benefício coletivo e de grande efeito no sentido de desviar recursos públicos do atendimento

> de demandas sociais para investimentos em áreas bem providas de infraestrutura, o "empreendedorismo urbano" já faz parte da agenda local nestas e em outras cidades brasileiras. Observa-se uma evidente inversão de prioridades e concentração de riqueza por intermediação do poder público, a exemplo da tendência internacional. Situação tanto mais grave no caso brasileiro, considerando-se as profundas disparidades sociais e regionais existentes no país, o que se reflete na enorme demanda não atendida por habitação, saúde, educação, saneamento, que prescindem o crescimento das cidades brasileiras, sejam elas de grande ou pequeno porte. Reverter recursos escassos para promover a valorização imobiliária em benefício das elites urbanas, com o argumento de que emprego e outros ganhos coletivos retornarão com tais investimentos, não tem sustentação nos termos de uma agenda urbana democrática (Fernandes, 2001, pp. 40-41).

Para essas elites urbanas em sua atuação local, como observado por Fernandes com base no conceito de *urban growth machine,* elaborado por Harvey Molotch no ano de 1976 no *American Journal of Sociology*[35], a cidade é uma máquina de crescimento, a partir da qual pode-se promover uso mais intenso da terra, coletar rendas mais elevadas ou capturar riquezas ali produzidas por aqueles na posição adequada para tanto" (Fernandes, 2001, p. 36). Uma máquina de crescimento profundamente associada ao uso intensivo da terra (urbana para fins especulativos), certamente o aspecto mais potente no retrato do que seria "a questão urbana no Brasil".

Num país como o Brasil, no qual o pensamento municipalista vem tendo papel central nas discussões políticas e administrativas em âmbito nacional, "por dentro" das instâncias de poder dos entes federados nacionais, mas sobretudo dos poderes municipais, essa noção da "cidade como máquina de crescimento" é o fundamento de uma estrutura política e socioeconômica que conecta o uso e a posse da terra aos interesses das elites locais, que detêm a propriedade de grande parte das terras nos municípios. A força do municipalismo brasileiro e de sua resiliência política mais contemporânea se evidenciou na elaboração da Carta Constitucional de 1988, a primeira a incluir em seu texto um capítulo sobre a política urbana brasileira.

O fim da ditadura em 1985 – e de tudo o que ela representou

35 Ver: Molotch, H. (1976) "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place". *American Journal of Sociology*, Volume 82, Number 2. Disponível em: https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/226311 Acesso em: 17 fev. 2025.

em termos de práticas centralizadoras e autoritárias – e o processo iniciado com a instauração da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 propiciaram a convergência perfeita para que certo autonomismo municipalista autarquizado fizesse prevalecer mecanismos legais para garantir um exercício de poder local que servisse aos seus interesses, os interesses daquelas elites urbanas. Esse exercício seria legitimado pela Constituição de 1988, por meio da qual se determinou a dimensão estrutural da autonomia municipal, resultando, como mencionado, num (neo) municipalismo fortemente centrado em estratégias competitivas e financistas direcionadas aos insumos fundiários das elites locais e em detrimento do interesse coletivo.

O "*timing* político" foi evidentemente muito bem aproveitado em defesa desse (neo)municipalismo. Naquele momento de reconstrução da democracia no país, qualquer tipo de argumento que sugerisse uma restrição à autonomia ou indicasse uma atuação mais efetiva dos governos federal ou estadual seria interpretado como defesa da centralização e do autoritarismo vigente desde o golpe de 1964. Cabe observar, contudo, que o pensamento municipalista não é tão "purista" ao ponto de se contrapor politicamente aos regimes autoritários, desde que se façam valer seus interesses. É o que se pode constatar no contexto de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED 1968-1970) pelo governo Costa e Silva, do qual resultou o *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* (DECENAL, 1967-1976), em cujo documento consta um importante capítulo sobre planejamento urbano. Segundo Benício Viero Schmidt,

> O Plano Decenal apontou desequilíbrios regionais entre os centros urbanos, que deveriam ser tratados por meio de medidas corretivas, principalmente sobre as migrações. Entretanto, para tratar com a política urbana nacional, seria necessário implementar um programa global baseado na noção de desenvolvimento local integrado. Esta ideia era simpática às consignas democráticas dos municipalistas em todo o país; que, por sinal, receberam muito bem o programa governamental (Schmidt, 1983, p. 105)[36]

36 Ainda segundo o autor, "durante o governo de Costa e Silva, seguindo as linhas do PED (Plano Estratégico para o Desenvolvimento), foi desenhado um programa sob a supervisão do Ministério do Interior, para promover desenvolvimento urbano através do revigoramento das comunidades locais, o Programa de Ação Concentrada (PAC). O PAC incorporou uma concepção compreensiva de planejamento que repousava sob a força dos governos municipais existentes, como maneira de fortalecer o desenvolvimento urbano" (Schmidt, 1983, pp. 115-116).

Em resumo, o municipalismo como "construção discursivo-programática mais antiga e resiliente da cultura política brasileira" (Melo, 1998, p. 259) sempre soube operar seus interesses locais e, para isso, atuou também em articulação com as instâncias nacionais de poder, seja na democracia ou na ditadura. Não foi diferente na ditadura pós-1964, não seria diferente na redemocratização pós-1985. Em todos esses momentos, fez o jogo político necessário para garantir o exercício do seu projeto local. É nesse sentido que o texto do artigo 182 do capítulo "Da Política Urbana", resultante do processo constituinte, explicita a força político-programática do pensamento municipalista no processo constituinte.

Isso se verifica com a indicação de que a política de desenvolvimento urbano deve ser "executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (Brasil, 1988). Evidentemente, ninguém poderia se contrapor à formulação de uma política urbana definida constitucionalmente e que trazia como fundamento o princípio da função social da cidade como garantia do bem-estar da população, em especial a população residente nas áreas urbanas.

A constituinte representava a grande oportunidade de se iniciar uma profunda e ansiada reforma urbana no Brasil. Este anseio existia pelo menos desde a realização do *Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana* em 1963 (Fernandes, 2019, pp. 83-92), passando pelo posicionamento político da *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil* (CNBB) em 1975, com a publicação do documento "Uso do Solo e Ação Pastoral", no qual se criticava a especulação imobiliária e se reivindicava a função social da propriedade, até culminar na criação do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* na década de 1980 e a inclusão da política urbana na Carta Constitucional de 1988.

Conquanto este processo tenha sido importante pela defesa do direito à cidade, é preciso um olhar histórico crítico que o desnaturalize, observando que traz em si um paradoxo complexo. De um lado, essa longa luta de defesa da reforma urbana no Brasil, cuja primeira resultante legal é o capítulo "Da Política Urbana" na Carta de 1988. De outro, a prevalência do poder municipal. É paradoxal porque, pelo princípio de uma almejada mudança da trágica condição urbana no Brasil, esses dois lados não deveriam operar um jogo político embebido de contradições. Pelo contrário, deveriam ser o caminho ideal para a produção da cidade brasileira

como base no Plano Diretor e fundamentada na função social da cidade e da propriedade.

Mas o paradoxo decorre exatamente daquilo que é o fundamento do pensamento municipalista, a autonomia estrategicamente defendida pela lógica autarquizada do (neo) municipalismo pós-ditadura, que, naquele contexto constituinte de 1987, fez prevalecer, conforme o § 1º do artigo 182, que o "plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana"[37]. A contradição atinge o Estatuto da Cidade – lei 10.257 de 10 de julho de 2001[38], que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição de 1988 –, na medida em que se preserva, aí, a autonomia municipal para elaborar a política de desenvolvimento urbano nos termos do peculiar interesse municipal. O Estatuto, afinal, regulamenta o que já estava definido na Carta Constitucional.

As elites urbanas, como observou Ana Cristina Fernandes (Fernandes, 2001), não estão interessadas na promoção de uma política de desenvolvimento urbano-municipal que responda aos sentidos de função social da cidade e da propriedade. É paradoxal, portanto, que a absoluta autonomia se conceda a tais "elites [locais] do crescimento", a fim de conduzirem elas próprias, pela força política e econômica que exercem nos poderes executivos e nas câmaras municipais do país, seus (peculiares) interesses. Considerando que o poder municipal é o responsável pela política urbana, é a autonomia tal qual forjada pelo (neo)municipalismo autarquizado e anti-cooperativo o que dá legitimidade jurídica para que essas elites urbanas produzam a cidade do seu peculiar interesse, e não uma cidade que seja do interesse de toda a população, sobretudo as mais pobres, marginalizadas e espoliadas.

Os termos definidos pela Constituição e regulamentados pelo Estatuto da Cidade não poderiam produzir cenário mais conveniente para que essas elites fizessem prevalecer seus interesses perante as Câmaras Municipais, inclusive das grandes cidades brasileiras. Essa constatação ajuda a desmontar a ideia de que o conservadorismo do mundo rural-agrário dos pequenos

37 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Capítulo II "Da Política Urbana". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 17 out. 2024.

38 Estatuto da Cidade - lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 17 out. 2024.

e médios municípios seria responsável por impedir ou dificultar a implementação da almejada reforma urbana, com base na progressista legislação preconizada na Constituição e no Estatuto da Cidade (outro paradoxo: o capítulo Política Urbana de 1988 e o Estatuto das Cidades são progressistas).

Seja nos milhares de municípios cujas bases econômicas estão fundamentadas na produção rural ou primário-extrativista, seja nas grandes metrópoles nacionais, o poder das elites locais de interferir nas decisões das Câmaras Municipais e mesmo nas estruturas institucionais metropolitanas é um dado estrutural quando se pensa em política urbana no Brasil. Uma situação ainda mais dramática para outros milhares de municípios sem condições econômicas de oferecer os serviços públicos, portanto, dependentes de fundos constitucionais de transferência de recursos, como é o caso do Fundo de Participação Municipal (Artigo 159 da Constituição de 1988).

Em trabalho anterior, eu formulei um breve enunciado sobre esse tema tão complexo ao analisar o "contínuo processo histórico" de institucionalização do setor de urbanismo no governo federal, ocasião na qual afirmei que

> as interpretações sobre o processo histórico de institucionalização do urbanismo no Governo Federal ao longo do século XX e até a criação do Ministério das Cidades devem incorporar cada vez mais essa relação Urbanismo-Política em suas análises, problematizando, por exemplo, as implicações do pacto federativo brasileiro nos processos de cooperação entre os entes federados na construção do planejamento para o desenvolvimento. Ao fazê-lo, questionar até que ponto o autonomismo neomunicipalista irrefutável da Constituição de 1988 não é hoje um dos grandes problemas-entraves para a efetivação dessa cooperação, conduzindo inclusive a gestão municipal pelos caminhos da competição e não da cooperação. E mais: qual o papel que o ente federado estadual deveria assumir no planejamento urbano-regional para que os setores urbanísticos das administrações públicas efetivamente cumpram seus papéis no desenvolvimento urbano? O entrave não poderia estar no desenho organizacional e nas atribuições das infraestruturas institucionais Municipais, Estaduais e da União formuladas no atual pacto federativo? Afinal, pouco reverbera nas conservadoras estruturas sociais e políticas dos municípios o caráter progressista dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que é, digamos, a parte federal institucional do jogo político-urbanístico brasileiro atual. Isso, pois, se segundo o vigente pacto federativo pós-1988 é no Município — onde estão os ativos fundiários das elites locais e por onde elas atuam segundo seus interesses na condução do planejamento urbano municipal —, que o Estatuto da Cidade necessariamente deveria ter vida, por ser o local da negociação e possível aplicação dos seus instrumentos, nessa atual conjuntura o Estatuto acaba (paradoxalmente) atuando em prol do conservadorismo neomunicipal das elites locais, que se defendem nas muralhas intransponíveis da autonomia para cuidar do peculiar interesse municipal. O problema é que esse peculiar interesse é geralmente o dos proprietários fundiários, afinal o solo urbano é um poderoso ativo no jogo capitalista imobiliário, quiçá o ativo estrutural. Um localismo sempre certo de que nada mudará, seja qual for o documento federal — em nosso atual tempo histórico o Estatuto da Cidade —, pois nas Câmaras Municipais, sabe esse localismo, e sabemos todos, quem são os donos do poder e quais são suas estratégias pela manutenção do imobilismo (Faria, 2015, pp. 330-331).

As atuais condições infraestruturais das cidades brasileiras são suficientemente degradantes para, no mínimo, colocar em questão se as funções sociais da cidade e o bem-estar da população brasileiro estão, de fato, vigentes e/ou em implementação. O que as cidades brasileiras sugerem é que prevalecem apenas os interesses das elites locais, sempre ávidas por manter girando a roda da "cidade como máquina de crescimento". O assunto também foi analisado por Carlos Vainer com uma aguda precisão, ao enunciar que

> É com o processo de redemocratização, em 1945 e em 1985, que as relações entre poder central e grupos dominantes com projeção local e/ou regional seriam redefinidas. Referindo-se à democratização que se seguiu à queda do Estado Novo, Leal[39] observa que o fim da ditadura veria aumentar o poder de barganha de grupos dominantes locais. O mesmo processo parece ter-se produzido após a Constituição de 1988, embora em contexto histórico diferente e com personagens quase sempre renovadas. Com efeito, a democracia eleitoral impõe novos modos de articulação da hegemonia e das relações entre grupos dominantes em âmbito nacional e subnacional (...) regionalismo e clientelismo tradicionais, longe de serem meros fantasmas de um passado que teima em assombrar nossa sociedade e nosso Estado, por paradoxal que pareça, se reatualizam e enrijecem a partir do momento em que a democratização reforça o papel das eleições e, em consequência, daqueles chefes e grupos políticos locais ou estaduais que conseguem montar máquinas eleitorais eficazes. Evidentemente, o problema não está nas eleições e, menos ainda, na democracia; ao contrário, está, pelo menos em parte, no déficit de democracia que consagra um Estado que permanece fora do alcance de controles sociais efetivos. Apropriado, patrimonialista ou tecnocraticamente, por elites – tradicionais, modernizantes, não raras vezes híbridas –, o fato é que esta forma de Estado nacional, contraditoriamente, contribui também para a fragmentação política, econômica e, certamente, territorial da nação (Vainer, 2007, pp. 14-15).

39 Aqui, o autor faz referência ao livro de Victor Nunes Leal "Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil" (Leal, 1948).

A análise pessimista de Carlos Vainer pode ser ampliada com uma interpretação de alguns dos caminhos percorridos pelo próprio municipalismo brasileiro na defesa intransigente de uma "autonomia autarquizada", que termina por inviabilizar processos de cooperação entre municípios. Para compreender esses caminhos, é necessário analisar a institucionalização do pensamento municipalista brasileiro, com a criação da *Associação Brasileira dos Municípios* (ABM) em 1946. Como formulado pela própria ABM

> O sentido costeiro do povoamento conduziu a sociedade brasileira a evidentes desequilíbrios estruturais e funcionais, impedindo a ocupação integral, em termos socioeconômicos, do espaço político, mediante a interiorização de elementos de cultura e a formação de centros difusores de progresso, equitativamente distribuídos em toda a área territorial. Sem o suporte de sólida organização rural, a urbanização brasileira litorânea retardou, de certa medida, a evolução econômica do país, provocando desajustamentos sociais da maior profundidade, cujos efeitos já se fazem sentir nas próprias cidades, à medida que a densidade permitida por recursos é ultrapassada pelas massas humanas deslocadas do interior. Dentro desse quadro de circunstâncias, o Municipalismo brasileiro teria de ressentir-se necessariamente, do depauperamento econômico e cultural do interior, com prejuízo evidentemente para os ideais de construção política que animaram a pregação republicana. No regime federativo, com efeito, o Município é a base, o sustentáculo, a infraestrutura, por assim dizer, do organismo nacional, cuja existência, estabilidade e segurança passam a depender, diretamente, do fortalecimento de suas 'células vivas'. Verifica-se, porém, na evolução política do País, a inversão dessa premissa, ora mediante excessiva centralização administrativa – federal ou estadual -, ora pela absorção máxima, por parte da União e dos Estados, das rendas municipais. Reconhecendo a necessidade do restabelecimento da autonomia municipal, bem assim a da atribuição, às administrações locais, de maior largueza de recursos, a Constituição de 18 de setembro de 1946 possibilitou a revitalização dos Municípios e o fortalecimento, nas diferentes camadas de opinião, daquela consciência municipalista indispensável ao equilíbrio da vida brasileira e imprescindível ao esforço da organização nacional (RBM, 1948, p.1).

Essas considerações constam na "Apresentação" ao primeiro número, publicado em janeiro de 1948, da *Revista Brasileira dos Municípios*, criada como órgão do *Conselho Nacional de Estatística* e da

ABM.[40] A citação contempla pontos importantes do pensamento municipalista brasileiro, desde o século XIX[41], em relação aos problemas que afetavam os municípios, sobretudo econômicos e administrativos, incluindo aí os assuntos concernentes ao campo urbanístico. De um modo geral, eram problemas que os municipalistas entendiam como decorrentes da pauperização das condições necessárias ao desenvolvimento local e nacional.

Essa discussão e as ideias defendidas pelos municipalistas têm uma historicidade importante para pensar a própria construção da nação. Para Marcus Melo, foi durante o Império que nasceu a bandeira municipalista estruturada na questão da autonomia municipal como base da posição política dos pensadores liberais (Melo, 2009, p. 50). E, ao mesmo tempo em que se pode corroborar essa "origem" da bandeira municipalista no século XIX, faz-se necessário reconhecer que somente no século XX, com a criação da ABM e, anos depois, com a criação do *Instituto Brasileiro de Administração Municipal* (IBAM)[42] em 1952, o debate autonomista e outras formulações programáticas direcionadas ao "peculiar interesse dos municípios" se institucionalizariam e se consolidariam efetivamente.

Foi nesse longo contexto histórico, especificamente a partir da segunda metade do século XIX, que surgiram os primeiros trabalhos sobre os mais diversos "problemas municipais", entre eles, organização administrativa, economia, desenvolvimento urbano, autonomia financeira e política. Esses temas foram abordados por intelectuais que, em certo sentido, atuaram como

40 Ver: Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior. "Como tudo virou cidade: uma contribuição à história do Planejamento Urbano e Regional a partir do municipalismo na Revista Brasileira dos Municípios". 2019. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

41 Esta delimitação temporal demanda uma breve explicação, pois exclui da análise todo o período colonial da história brasileira. O que orienta tal recorte é a construção do Estado Nacional com a Independência, as Constituições – desde a primeira em 1824 – e ordenações jurídicas que, de alguma forma, tiveram estreita relação com o poder local, como a Lei de 1° de outubro de 1828. Da mesma forma, com importantes debates políticos e econômicos que culminaram, em 1946, na aprovação da chamada "Constituição Municipalista" – mesmo ano em que foi criada a ABM.

42 Ver: Tiago Cargnin Gonçalves. "O IBAM e a formação de técnicos para o planejamento urbano no Brasil: a experiência do CEMUAM". 2015. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do RJ.

"intérpretes do municipalismo brasileiro"[43], entre eles, Tavares Bastos, João Baptista Cortines Laxe e João de Azevedo Carneiro Maia.

Tavares Bastos não escreveu especificamente sobre o município. Seu livro "A Província" foi publicado em 1870 e, como o próprio título informa, aborda os interesses provinciais, ainda que não sem desconsiderar os interesses locais. Não obstante, este livro abriu caminho para outros intérpretes do municipalismo brasileiro, iniciando uma sequência de estudos que adentraram o século XX e produziram referências conceituais para a elaboração da carta constitucional de 1946.

Tavares Bastos defendia a descentralização que, de alguma forma, passava também pela autonomia. Por isso, inclusive, a constante referência às suas ideias políticas por parte do pensamento municipalista brasileiro da primeira metade do século XX e sua influência intelectual na criação da ABM em 1946. O ano de 1946 pode, então, ser abordado no sentido de uma dupla inflexão: uma proveniente do processo histórico relacionado ao pensamento municipalista brasileiro, culminando na Constituição promulgada neste ano; a outra, a partir do processo político de institucionalização do municipalismo com a ABM.

No bojo dessa segunda inflexão, criaram-se duas outras instâncias institucionais do municipalismo no Brasil: os *Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros* (CNMB) em 1950 e o já mencionado IBAM, em 1952, conformando assim o "tripé institucional" do municipalismo no Brasil: ABM, CNMB e IBAM. Somam-se, a esses processos, os estudos de outros intérpretes, ao mesmo tempo em que novas abordagens das mais diversas áreas de interesse ao desenvolvimento municipal eram consideradas. Entre essas áreas, especialmente o urbanismo e o planejamento urbano-regional interessam aos estudos oriundos do campo da historiografia urbana.

O contínuo interesse sobre urbanismo, planejamento

43 Entre os autores, Tavares Bastos no texto "A Provincia", de 1874; João Baptista Cortines Laxe, no texto "Lei de 1° de outubro ou Lei das Câmaras Municipais", de 1885; João de Azevedo de Carneiro Maia no texto "O Município – Estudos sobre Administração Local", de 1883; Levi Carneiro no texto "Problemas Municipais", de 1931; Orlando Carvalho no texto "Problemas Fundamentais do Município", de 1937; Frederico Herrmann no texto "Funções Específicas dos Municípios", de 1945; Océlio de Medeiros no texto "Reorganização Municipal – problemas de municipalização de serviços", de 1946; Yves Orlando Tito de Oliveira no texto "Doutrinação Municipalista", de 1947.

urbano, planos diretores e desenvolvimento municipal entrou definitivamente na pauta municipalista institucional com a publicação da *Revista Brasileira dos Municípios* a partir de 1948. A divulgação do debate urbanístico e de planejamento urbano-regional ocorreu especialmente na seção "Administração e Urbanismo", onde muitos urbanistas apresentaram seus estudos, além dos textos gerais, muitos doutrinários, publicados na seção de artigos livres. Da mesma forma, com a criação da *Revista de Administração Municipal* (inicialmente denominada *Boletim Informativo* – BI) pelo IBAM, o espaço institucional para estudos e proposições no campo do urbanismo e do planejamento urbano-regional foi amplificado e consolidado, neste caso, pela seção "Planejamento e Urbanismo".

No primeiro número da *Revista Brasileira dos Municípios*, a ABM publicou dois importantes documentos sobre o pensamento municipalista e sobre os encaminhamentos iniciais da instituição. O primeiro apresentava seu Estatuto Provisório[44], aprovado em Assembleia Geral realizada no dia 15 de maio de 1946. O segundo contém uma clara tomada de posição em defesa dos municípios brasileiros. Denominado de "Manifesto da Associação Brasileira de Municípios"[45], foi encaminhado aos Deputados das Câmaras Estaduais (as atuais Assembleias Legislativas Estaduais).

No documento que continha o Estatuto Provisório, composto por 30 artigos distribuídos em seis capítulos, constam os nomes dos que integraram o processo de criação da ABM. Assim, é possível destacar alguns profissionais que assumiram certo protagonismo no contexto de construção institucional do municipalismo pós-1946: Océlio de Medeiros, Yves de Oliveira, Araújo Cavalcanti, Osório Nunes e, especialmente, Rafael Xavier e Teixeira de Freitas, por suas atuações profissionais no IBGE, originário do *Instituto Nacional de Estatística*.

A presença de Xavier e Freitas nas duas instituições reforçou o papel estrutural do corpo profissional do IBGE para o pensamento municipalista brasileiro, evidenciando profícua relação entre o processo de modernização da administração pública, posto em prática pelo centralismo-autoritarismo do Governo Vargas até

44 In: Revista Brasileira dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, N. 1-2, janeiro-junho, p. 121-123, 1948

45 In: Revista Brasileira dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, N. 1-2, janeiro-junho, p. 126-127, 1948.

1945, e a construção institucional municipalista que ocorreria na redemocratização pós-Estado Novo. No entanto, no "Manifesto", a ABM propôs que todos atuassem, independentemente de ideologias políticas, na contínua defesa pela revitalização das entidades comunais em todos os estados e territórios.

O ABM reforçou a "tese de revisão da competência tributária, no sentido de revigorar as finanças dos Municípios", reconhecendo, todavia, que "nunca os problemas municipais do Brasil foram tão bem debatidos como na Assembleia Constituinte de 1946"[46]. Ao fazer referência à Carta Constitucional de 1946 como a mais municipalista no Brasil até aquele momento, servindo como base à revitalização das entidades comunais, apresentou os pontos principais para que tal processo fosse posto em prática:

> 1. o restabelecimento e a ampliação da autonomia dos municípios;
> 2. o revigoramento das finanças municipais pela revisão da competência tributária e melhor política de redistribuição das rendas;
> 3. o reaparelhamento dos municípios para que desempenhassem papel eficiente na formação nacional, como centro de riqueza, progresso e cultura.

Sobretudo o revigoramento das finanças municipais era um tema crucial, particularmente no caso dos municípios cujas economias estavam baseadas em atividades rurais. Ainda assim, não se desvincularia dos outros dois pontos. Essa determinação respaldaria a ampliação da prestação de serviços públicos para as populações do interior do Brasil, país que, segundo o Manifesto, foi "sempre vítima de um sistema de centralização que tanto enfraqueceu e aniquilou a vida municipal"[47].

E não apenas a situação de penúria dos municípios do interior do país – ou "do Brasil-Município, do Brasil-rural", como denominou Teixeira de Freitas – foi denunciada no "Manifesto". As conjunturas econômicas, administrativas, políticas e sociais

46 In: Revista Brasileira dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, N. 1-2, janeiro-junho, p. 126, 1948.

47 In: Revista Brasileira dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, N. 1-2, janeiro-junho, p. 126, 1948.

dos municípios também foram abordadas em três artigos dessa primeira edição da revista: "O Pauperismo dos Municípios Brasileiros", de Novelli Júnior, "O Problema do Município no Brasil atual", de Teixeira de Freitas, e "A Administração Municipal", de Luiz Paulo do Amaral Pinto.

É possível destacar, ainda, o texto de Océlio de Medeiros, focado na sociologia jurídica do município brasileiro. Suas considerações se voltaram às origens históricas e jurídicas do município no Brasil, particularmente em sua conexão com a ideia de nação, o que explicaria a "evolução" política do país como resultante da luta pela autonomia municipal. O autor ainda desenvolve a ideia de que o progresso econômico, de um modo geral, é um fator de criação da vida municipal, não limitando a noção de município aos aspectos territoriais e jurídicos.

Para Medeiros, a ordenação jurídica dos grupos sociais, ou, ainda, a divisão da terra em áreas administrativas determinadas pela legislação portuguesa ao longo da colonização não conformou propriamente a existência de municípios. Segundo sua análise, conformou-se muito mais uma "espécie de 'prolongamento europeu' em que os interesses dos súditos desapareceriam ante a prepotência das autoridades metropolitanas" (Medeiros, 1948, p. 14).

Esse cenário começaria a mudar quando os *foreiros* se constituíram como proprietários da terra, ocorrendo a partir de então o que, segundo Medeiros, representou "a individualização dos núcleos primitivos, que secularmente foram adquirindo personalidade própria, moldada na fisionomia do meio social e geográfico" (Medeiros, 1948, p. 14). Aí residiria a conjuntura inicial de generalização do progresso econômico, responsável pela estruturação, no país, da "vida municipal", com núcleos sociais constituídos de "vida administrativa própria" – uma "vida municipal" autônoma, com funcionamento independente e decorrente do progresso econômico, fundamental "para o desenvolvimento municipal do País, gerando o espírito da autonomia política" (Medeiros, 1948, p. 15).

Essa autonomia política, associada à autonomia financeira proveniente de uma gestão mais equilibrada do sistema tributário nacional, constituiu a mais recorrente e sincrônica das argumentações dos principais pensadores do municipalismo brasileiro no século XX. Da mesma forma, fundiram-se num binômio-força estruturador das concepções programáticas que fundamentaram a Carta Constitucional de 1946. Como afirmou

Costa Porto em "O Cooperativismo e a Revitalização da Economia Municipal",

> todo trabalho de alicerçamento há de partir tendo em vista o Município, e no dia em que todos os Municípios estiverem reajustados, a Nação automaticamente entrará no regime de consolidação e de segurança (...) O sistema tributário brasileiro abundava nos erros doutrinários da orientação que 'desconhecia' os Municípios, aos quais, na arrecadação, somente cabiam migalhas. E porque não dispunham de rendas, entregues à sua própria sorte, o resultado era viveram às expensas do Estado, anulada a vida local sem horizontes e sem perspectivas, o que acarreta o êxodo para as Capitais e o drama angustiante dos nossos dias: excesso de concentração demográfica nas grandes cidades, enquanto o interior se despovoava, diminuindo a produção, insuficiente para atender às necessidades do próprio consumo interno (Porto, 1948, p. 38).

Essa passagem reforça uma preocupação comum aos autores e à própria ABM: o problema do êxodo rural e as consequentes dificuldades econômicas dos municípios do interior do país. Com estes municípios, a atenção se direcionava ao esvaziamento da mão-de-obra e às dificuldades da economia primária local. Para amenizar o problema da sua incapacidade executiva na prestação de serviços públicos, em grande parte resultante da inadequada estrutura orçamentária, uma alternativa, na visão dos municipalistas, era representada pelo pauperismo municipal indigente que pede esmola para sobreviver.

A revista Direito Municipal publicou, em 1950, uma charge (Figura - 5) expondo as diferenças (econômicas) entre União, Estado e municípios. A cena expõe, com potente e irônica simplicidade, o argumento de Novelli Junior em defesa da ampliação dos orçamentos municipais: a "humilhante peregrinação, a que já aludi, dos homens do interior e dos seus dedicados Prefeitos, sacola à mão, subindo as escadarias dos palácios, pedindo aos poderosos o direito de sobreviver" (Junior, 1948, p. 84). Contudo, esse entendimento sobre a problemática financeira dos municípios não recebia a adesão absoluta de todos os municipalistas.

Entre os que apresentavam críticas ao tratar os temas do "peculiar interesse do município", é possível mencionar Diogo Lordello de Mello, superintendente do IBAM. Uma de suas ressalvas foi formulada pela ideia de uma "insistência quase patética, na necessidade do fortalecimento das finanças municipais, tônicas e reivindicação máxima do nosso movimento municipalista" (Mello, 1965). Em sua concepção, importava também a questão

da repartição racional das funções entre o município e as outras esferas de governo, especialmente entre os municípios e os estados-membros (Mello, 1965), não só o aspecto da capacitação financeira.



Figura 5 - Charge - Revista de Direito Municipal: doutrina, administração, urbanismo, jurisprudência e legislação.

Não obstante, a Carta Constitucional de 1946 tratou dessa premissa financeira tão importante aos interesses municipais defendidos pelo movimento municipalista brasileiro, incluindo aí a premissa da autonomia política. Até mesmo para Lordello de Mello, ambas as premissas eram decisivas para a estruturação administrativa pública municipal, sobretudo pela autonomia política na gestão dos seus interesses econômicos, urbanísticos, sociais, culturais e políticos.

O que o autor apontava e criticava era a falta de preparo dos municípios "para ampliar suas responsabilidades na prestação de serviços ao público", não se justificando uma "ampliação indiscriminada das funções municipais" (Mello, 1965). Ou seja, o problema não era apenas a (in)existência de recursos financeiros, mas de toda uma infraestrutura institucional preparada para gerir os recursos e com eles formular políticas públicas urbanas de interesse intramunicipal e intermunicipal.

Uma questão importante em relação ao âmbito das políticas urbanas é a da infraestrutura, que não se resolveu de modo

estrutural e completo ao longo do século XX. E ainda hoje, a grande maioria dos municípios brasileiros não tem em suas administrações um conjunto de profissionais especializados para formular essas políticas. A existência do corpo profissional é condição fundamental para que a descentralização administrativa, respaldada na autonomia política e financeira, aponte alternativas para o desenvolvimento econômico e social dos municípios, sobretudo dos inúmeros pequenos municípios do interior do país, que ainda hoje vivem não apenas uma penúria financeira, mas também profissional. A "esmola" mencionada na charge (Figura - 5) não resolveu e não resolverá os problemas municipais, que não se resumem à captação e alocação de recursos.

Paradoxalmente, importante aspecto dos entraves ao desenvolvimento municipal no âmbito urbano e regional se relaciona à Constituição de 1988. O Artigo n. 18 concebeu o município como organização político-administrativa autônoma entre os entes federados, algo reconhecidamente importante e necessário. No entanto, concepção foi estrategicamente apropriada pelas elites locais aprofundarem a consolidação de um (neo) municipalismo autárquico em conformidade com seus próprios interesses. Essa resultante é, em grande parte, responsável pelas dificuldades em se efetivar processos sólidos de cooperação entre os entes federados. E, mais ainda, é responsável pela condução da administração municipal pelos caminhos da competição e não da cooperação urbano-regional entre municípios.

Cabe indagar se o entrave reside no desenho organizacional e/ou nas atribuições das infraestruturas institucionais municipais, estaduais e da União formuladas no atual pacto federativo. Esta é uma pergunta importante, afinal, pouco reverbera nas conservadoras estruturas sociais e políticas dos municípios o caráter progressista da política urbana nacional, em especial o Estatuto da Cidade sancionado em 2001 – regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 –, que é, digamos, a parte federal institucional do jogo político-urbanístico brasileiro. Isso porque, pela organização administrativa da Constituição de 1988, o fato de o Estatuto da Cidade estar "ancorado" na esfera federal, ele acaba (paradoxalmente) atuando em prol do conservadorismo das "elites [locais] do crescimento", que se defendem nas muralhas intransponíveis da autonomia para cuidar do peculiar interesse municipal.

No entanto, não se deve arriscar com uma afirmação apressada de que o problema estaria na concepção política, jurídica e filosófica da autonomia municipal. O problema, em realidade, está no processo que transformou a doutrina autonomista em instrumento legitimador do isolamento competitivo dos municípios brasileiros, mediante a prática irresponsável da "guerra fiscal", que em nada colaboram com (ou incentivam a) cooperação intermunicipal, outra histórica categoria do pensamento municipalismo, formulada em Cuba na década de 1920 com o nome "intermunicipalidade universal".

Com cooperação, seguramente, a "esmola" da charge teria melhor resultado tanto na promoção de políticas públicas para o desenvolvimento municipal como na defesa do "peculiar interesse" de cada município. Entretanto, este "peculiar interesse" não representa os interesses de toda a população, sendo fundamentalmente o interesse dos proprietários fundiários e das "elites [locais] do crescimento", na medida em que o solo urbano é um poderoso ativo no jogo capitalista imobiliário, quiçá o ativo estrutural. Trata-se de um localismo sempre certo de que nada mudará, pois, nas Câmaras Municipais, sabemos todos quem são os *donos do poder* e quais suas estratégias para a manutenção do imobilismo.

2

As três dimensões da *gestação-origem* da O.I.C.I.

A interpretação historiográfica do processo de construção-legitimação da OICI como institucionalidade municipalista interamericana na primeira metade do século XX é um exercício que deve necessariamente estar atento aos antecedentes programático-filosófico-históricos que, de alguma forma, contribuíram com sua criação na década de 1930. Esses antecedentes, como processos e práticas plurais, são aquilo que conformam a noção de "gestação-origem" de uma instituição intrinsecamente relacionada ao panamericanismo. Para que seja possível deslindar com precisão essa "gestação-origem" da OICI é necessário compreender três dimensões: uma *dimensão político-geográfico-cultural-nacional*, uma dimensão *programático-intelectual* e uma dimensão *político-institucional-panamericana*.

A dimensão *político-geográfico-cultural-nacional* é a que permite analisar o protagonismo de Cuba no processo de organização institucional do pensamento municipalista interamericano no século XX e, como consequência, de criação da instituição que representará esse pensamento, a OICI. A dimensão *programático-intelectual* está fundada na ideia mesma da cooperação intermunicipal ou "intermunicipalidad universal", tal qual originalmente concebida em Cuba e, na sequência, difundida e debatida em *zonas de contato transnacionais* nos continentes americano e europeu. A terceira dimensão, a político-institucional-panamericana é a que está circunscrita aos debates e às proposições aprovadas nas Conferências Interamericanas.

Essas três dimensões do processo histórico de "gestação-origem", são antecipatórias do que, no terceiro capítulo, será desenvolvido como o "interregno fundacional" da OICI entre 1938/1939, 1941 e 1950, interregno esse que consiste no *turning point* da institucionalização do pensamento municipalista interamericano. Assim, faz-se necessário não apenas identificar os antecedentes da OICI, mas pensá-los como parte do processo dessa "gestação-origem", que se atrela, de um lado, à geopolítica do panamericanismo, representada pela atuação da *Unión*

Panamericana[48], e, de outro, ao papel desempenhado pela dimensão nacional cubana tanto na realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipio*s como na criação da OICI.

Embora a ideia da "gestação-origem" centrada em Cuba possa parecer paradoxal frente à ideia transnacional mobilizada para pensar o debate municipalista supranacional de dimensão interamericana, trata-se de um falso paradoxo. Este estudo não negligencia a importância das dimensões nacionais, mas as analisa em suas (possíveis) articulações transnacionais, a partir dos diálogos e tensionamentos entre os diversos agentes envolvidos nas "zonas institucionais de contato", para as quais tais agentes levavam suas experiências nacionais e internacionais.

Nesse sentido, a importância de Cuba não é considerada apenas em sua dimensão nacional. Até porque, desde o início da década de 1920, os profissionais cubanos lograram colocar o debate sobre a "intermunicipalidad universal" para fora da nação cubana, ainda que sua formulação inicial deva ser lida como consequência das experiências municipalistas internas ao país caribenho. Assim, a ideia da "gestação-origem" deve ser pensada como *origens plurais,* desvinculadas de uma ideia de origem exclusivamente nacional.

Um primeiro aspecto estruturador da análise, decorrente dessa ideia de uma *origem plural*, está pautado pelo entendimento de que as dimensões nacional e internacional não devem ser analisadas como contraponto, mas como articulação, necessária para pensar uma instituição cuja criação foi permeada por ambas as dimensões. O segundo aspecto se constitui no reconhecimento de que Cuba teve importante protagonismo internacional na discussão sobre a ideia da *Intermunicipalidad Universal*, tal qual formulada e difundida pelo jornalista cubano Ruy de Lugo-Viña. Foi este cubano o principal agente aglutinador do movimento

48 Na Resolução n. 25 da IV Conferência Americana realizada em Buenos Aires em 1910, consta que a ***Unión Panamericana*** havia sido criada já no primeiro congresso, em 1890. No entanto, a denominação que aparece nas três primeiras conferências (Washington, 1890; México, 1902; Rio de Janeiro, 1906) é Oficina Internacional das Repúblicas Americanas. Somente na Conferência de Buenos Aires é que a denominação ***Unión Panamericana*** será adotada, por fim confirmada em 1923, na V Conferência, realizada em Santiago de Chile nos termos do Art. 1 da Resolução n. 42: "Confirmar la existencia de la Unión de las Repúblicas del Continente Americano que mantiene bajo el nombre de "Unión Panamericana ", la institución que actúa como su órgano permanente y tiene su sede en el edificio de las Repúblicas Americanas, en la ciudad de Washington". Disponível em: https://www.dipublico.org/14235/organizacion-de-la-union-panamericana-quinta-conferencia-internacional-americana-santiago-1923/ Acesso em: 09 mar. 2024.

intelectual e político municipalista no continente americano que tornou possível a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938 e, depois, a criação da OICI.

Por conseguinte, ao mesmo tempo em que o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em La Habana, em 1938, e a primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* em Chicago, em 1939, foram fundamentais para criação da OICI, sua gestação-origem não pode ser desvinculada de um percurso mais amplo, prévio e que passa por outras instâncias, incluindo as *Conferências Internacionais Americanas*. Ou seja, a gestação-origem da OICI também deve ser inserida no centro do debate político panamericanista representado pela atuação da *Unión Panamericana*, com todas as implicações e contradições inerentes a essa "zona de contato" diplomática.

Essas três dimensões, também formuladas como categorias de análise, permitem que se possa afirmar que Cuba, cooperação intermunicipal e panamericanismo conformam a tríade estrutural da OICI. Disso resulta o entendimento do binômio temporal 1938/1939 – respectivamente o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em La Habana e a primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* em Chicago – como etapa fundacional, ao mesmo tempo final e inicial, de sua gestação-origem. É etapa final quando analiso o percurso no qual os debates internacional e nacional (cubano) sobre a "intermunicipalidad universal" impulsionaram o movimento associativista que culminaria na realização do congresso em 1938. É inicial quando analiso o movimento que se sucede e que configura a ideia do "interregno fundacional", a partir do qual será construída a legitimação institucional da OICI com seu Estatuto aprovado em 1950.

As duas primeiras dimensões, a *político-geográfico-cultural-nacional* e a *programático-intelectual,* indicam o protagonismo de Cuba na criação da OICI, que resultaria na deliberação de La Habana como sua primeira sede. Enquanto a OICI esteve sediada na Calle Obispo n. 361 da capital cubana, o país caribenho se caracterizou como o centro convergente do pensamento municipalista interamericano. Contudo, isso não poderia ter ocorrido sem a articulação transnacional com a dimensão *político-institucional panamericana*.

Após a Revolução Cubana em 1959, a sede da OICI foi transferida inicialmente para Puerto Rico, depois para Honduras, até se instalar por mais tempo em New Orleans. Desde então,

manteve uma oficina de representação em Washington D.C. (compartilhando o mesmo espaço com a sede da *National League of North American Cities*) e a sede de seu Conselho Técnico na *United States International University* em San Diego, nos EUA. Em 1971[49], sua sede principal foi transferida para a cidade de Bogotá, passando depois provisoriamente por Madrid e por Montevideo até que, em 1985, sua *Secretaria General* foi transferida definitivamente para Madrid, coincidindo com a mudança da esfera de representação institucional da OICI de *Organización Interamericana* para *Organización Iberoamericana,* tal qual proposto e aprovado no *I Congreso Interamericano Extraordinario de Municipios* realizado em 1976 em Montevideo (Boletín de Información, 1971).

Esse afastamento da OICI em relação à Cuba após a Revolução está registrado na anotação dos países afiliados à OICI, publicada na edição N. 1 de 1968 da *Revista Municipalismo*, coeditada pela própria OICI em colaboração com a *Agencia para el Desarrollo Internacional* (AID): nem Cuba, nem nenhum profissional ligado ao país caribenho constam na descrição dos membros (Municipalismo, 1968, p. 1-2). No caso do cargo mais importante, o de Secretário Geral da OICI, exercido pelo cubano Carlos Morán, seu nome não consta mais ligado à Cuba, mas aos EUA, para onde deve ter migrado provavelmente em decorrência da Revolução, seja por possíveis discordâncias ideológicas, seja por algum tipo de oposição ou controle de caráter institucional oriundo da esfera governamental sobre a OICI.

A despeito das particularidades das dimensões *político-geográfico-cultural-nacional* e *programático-intelectual* ambas podem

49 Note-se ainda que, em 1971, não apenas a OICI havia transferido sua sede para Bogotá, mas também a SIAP. Aliás, ambas as instituições compartilharam o mesmo local na Carrera 16, número 39-82, da capital colombiana. Os deslocamentos da OICI e da SIAP produziram um resultado interessante em termos transnacionais, na esfera das instituições que estavam trabalhando no campo do planejamento, pois o CINVA, cujas atividades foram encerradas em 1972, também estava sediado em Bogotá desde 1951. Assim, ainda que por um curto período, entre 1971 e 1972, Bogotá se tornou o ponto de convergência do pensamento urbano latino-americano e interamericano representando por essas três instituições. Essa peculiar condição de aproximação entre tais instituições, no entanto, durou pouco tempo, já que, além do encerramento das atividades do CINVA em 1972, a SIAP transferiu sua sede ao México em 1975, e a OICI se deslocou para Madrid e depois para Montevideo (OICI, 2009, p. 25). A dispersão não diminui certa curiosidade de imaginar quão rica terá sido a experiência continental de debates e projetos transnacionais no âmbito do planejamento urbano-regional nessas diversas zonas de contatos institucionais representadas por essas instituições. Contudo, este livro é sobre a OICI, e não sobre o conjunto das três instituições. Um tema de pesquisa que segue aberto: analisar as possíveis articulações e aproximações empreendidas entre OICI, CINVA e SIAP, e não apenas no curto período no qual estavam sediadas em Bogotá, mas ao longo da existência de cada uma delas.

ser lidas como uma única dimensão, associadas a regulamentações sobre o poder local em Cuba entre final do século XIX e início do XX e à ideia da "intermunicipalidad universal" difundida por Ruy de Lugo-Viña no início da década de 1920, na condição de *Concejal del Ayuntamiento* eleito no pleito municipal realizado em 1920. O sentido dessa associação aglutinadora parte do pressuposto de que não pode existir simples coincidência entre a questão municipal cubana e a ideação de um princípio estrutural para o pensamento municipalista internacional desde a década de 1920. Mais, que a ideia formulada por Lugo-Viña deve também ser colocada em relação ao contexto mais amplo de discussão sobre as questões municipais produzidas por outros profissionais cubanos, especialmente o jurista Francisco Carrera y Jústiz.

Sobre a dimensão *político-geográfica-cultural-nacional*

Sem perder de vista as necessárias articulações entre esta primeira dimensão e a *dimensão político-institucional pan-americana,* que tem uma historicidade central desde o século XIX, a análise está assentada em uma longa duração que retoma o processo inicial de ocupação da ilha de Cuba – inicialmente denominada *Isla Fernandina* por Cristóbol Colón em sua primeira viagem (Brewer-Carias, 2017, p. 291) – a partir de 1511, sob o comando de Diego Velázquez no cumprimento das ordens que havia recebido do governador de *La Española* Nicolás de Ovando.

Nomeado como novo governador das Índias pela Rainha Isabel no dia 3 de fevereiro de 1501, Nicolás de Ovando tinha como missão, segundo Jaime Salcedo Salcedo, "hacer de la factoría una colonia. Su proyecto contiene todas las características que después se reprodujeron en América" (Salcedo Salcedo, 2018, p. 28). Isto, em função do que havia conseguido implementar ao sistema socioeconômico e político que organizou com base na fundação de "ciudades y villas conforme al modelo del municipio castellano gobernado por cabildos municipales" (Salcedo Salcedo, 2018, p. 28).

Como analisado por Allan R. Brewer-Carrias, a nomeação de Nicolás de Ovando pela Coroa Espanhola é mais uma das intervenções impostas pelos Reis Católicos na administração dos cabildos das primeiras cidades, fortificações e vilas construídas pela empresa colonial no curto período desde que Colón aportara nas ilhas caribenhas em 1492. Com efeito, a primeira de tais

intervenções regulava a administração do próprio Colón, imposta pela Coroa em 1499, com a nomeação do Frei Francisco de Bobadilla para investigar as queixas e acusações contra o almirante, que se viu obrigado a entregar "a las nuevas autoridades las fortalezas que existían en la Isla La Española" (Brewer-Carias, 2017, p. 282).

Francisco de Bobadilla chegou em Santo Domingo no dia 23 de agosto de 1500 e, segundo Brewer-Carrias, a sua "designación para investigar la gestión de Colón fue entonces la primera injerencia directa de la Corona en los asuntos de América" (Brewer-Carias, 2017, p. 282). No entanto, ainda segundo este autor,

> La anarquía era tal que a pesar de todos sus antecedentes militares, Bobadilla fracasaría en su misión de controlar la colonia (...) Como consecuencia de este fracaso la Corona tuvo que nombrar un nuevo gobernador, esta vez en forma definitiva, incluso para tomarle residencia al proprio Bobadilla; y para las funciones la reina Isabel designó (...) al fray Nicolás de Ovando. La designación de Ovando, además, confirmaba el cambio que se había venido produciendo en el tratamiento de la empresa colonizadora de La Española, la cual a partir de entonces dejaría de ser un proceso exclusivamente privado realizado con apoyo de la Corona, pasando a ser una empresa oficial a cargo de un funcionario real quien, como gobernador, sería el único responsable ante la Corona de la conducción de los asuntos de la colonia. Ovando llegó a La Española el 15 de abril de 1502 con una numerosísima flota de 30 naves, en la cual viajaron muchas de las personas que posteriormente habrían de tener destacada actuación en América, como por ejemplo, Bartolomé de las Casas[50] (Brewer-Carias, 2017, p. 283).

Essa mudança dos sentidos da empresa colonial, que passaria a ser conduzida integralmente pela Coroa Espanhola, é

50 O frade dominicano Bartolomé de las Casas é reconhecido pela historiografia como um dos autores mais importantes do período da colonização da América, e isso a despeito do debate teórico-metodológico e político em torno de sua obra, em especial sobre o livro "Brevíssima Relação da Destruição das Índias" e toda sua atuação em defesa dos indígenas americanos. Anoto aqui algumas referências interessantes para esse debate, que escapa ao foco desta pesquisa: Borges, R. G. (2019). "A Crítica eurocêntrica no ensino de história da América: abordagens sobre a retórica lascasiana". *Revistas Transversos*, n. 16. Portal de Publicações da UFRJ, pp. 98-124. Disponível em https://www.e-publicacoes.uerj.br/transversos/article/view/44738/30358 Acesso em: 29 mai. 2024. Freitas Neto, J. A. de. (2003). Bartolomé de las Casas: a narrativa trágica, o amor cristão e a memória americana. São Paulo, Annablume. Salustino, F. H. C. (2020). Bartolomé de Las Casas: uma brevíssima narrativa da natureza, dos sujeitos e dos espaços do Novo Mundo. Dissertação (mestrado) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. Disponível em https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/28924/1/BartolomeLasCasas_Salustino_2019.pdf Acesso: 29 mai. 2025.

o que caracterizou, na visão de Salcedo, uma mudança estrutural na "factoria colombina" como um projeto que "se basaba en el establecimiento de factorías comerciales. La empresa de Colón era un monopolio comercial con dos socios únicos, la Corona y él mismo" (Salcedo Salcedo, 2018, p. 26). Tal mudança resultou na organização de um projeto de colonização conduzido pelo poder real espanhol e mediante a atuação de funcionários como Nicolás de Ovando.

Essa nova orientação atrelou a colonização aos interesses específicos e exclusivos dos Reis Católicos Isabel e Fernando e para tanto, a organização da administração colonial se baseou no modelo dos municípios castelhanos governados por *cabildos municipais*. Salcedo ainda observa outra importante característica da política colonizadora implementada por Nicolás de Ovando, demarcando um contraste profundo ao sistema levado a cabo por Cristóbal Colón, qual seja,

> Se basa no en la disciplina impuesta por un capataz, sino en la enorme vitalidad de la estructura social que puso en marcha en Santo Domingo: al residir con sus familias en ciudades, los colonos constituían un vecindario que, a partir de 1507, gozó de privilegio de elegir sus proprios alcaldes; por ser proprietarios (ya no empleados) y tener libertad de iniciativa en la actividad económica (...) La estructura social establecida tenía como expresión política el cabildo municipal y, como estímulo económico, la recompensa 'proporcionada a la calidad de cada uno. Y sú ámbito: la ciudad (Salcedo Salcedo, 2018, p. 28).

A ideia de que o cabildo municipal foi elemento estrutural da empresa colonial também foi enunciada por Francisco Solono, em "Ciudades hispanoamericanas y pueblos de indios", ao afirmar que "(...) Este pueblo se rige por un cabildo, por un ayuntamiento compuesto exactamente igual que el castellano, es decir, con autoridades elegidas entre el vecindario y poseyendo el pueblo unos bienes comunales con los que poder sostenerse" (Solano, 1990, p. 24). Ainda segundo sua análise, "esta esencia municipal explica, en gran parte, la general aceptación de la institucion entre los indios cualquiera que fuese su primitivo bagaje cultural" (Solano, 1990, p. 24).

Para Orduña Rebollo, a instituição municipal foi transplantada do reino de Castilla na Espanha em decorrência da ausência de qualquer disposição concreta para a empresa colonial (Orduña Rebollo, 2003, p. 232). Segundo o raciocínio desse autor, a

transposição do sistema de administração local implementado nas colônias americanas não teria outra explicação que não o fato de que, na Espanha, o que se conhecia e se praticava era exatamente "el régimen municipal castellano". Nos termos de Orduña Rebollo,

> Precisamente por el carácter repoblador y fronterizo se utiliza como procedimiento de autogobierno el sistema democrático de la Asamblea de Vecino, que en aquellas tierras recibirá el nombre de Cabildo Abierto. Pero es más, durante años el único sistema de gobierno auténtico que existe en América es el que ejerce el Ayuntamiento, y el municipal será el único poder *de facto* en el Nuevo Mundo, porque incluso el Gobernador, cuándo lo había, y otras autoridades superiores, debían legitimar su nombramiento real tomando 'la vara de la justicia' y jurando el cargo ante el Cabildo, lo que suponía que dicha autoridad ejercía su poder directamente a través del Municipio, institución encargada no sólo de reconocerlo como tal autoridad, sino de dar carácter legal a las provisiones y reales cédulas, mediante su inscripción en los libros capitulares (Orduña Rebollo, 2003, p. 232)

O olhar de Francisco Carrera y Jústiz, um pensador municipalista cubano do início do século XX oriundo do campo do direito municipal, traz uma percepção interessante, com a qual o argumento Orduña Rebollo seria concordante, na abordagem sobre as instâncias de poder municipal que, nesse "Nuevo Mundo", sobretudo em Cuba, se fizeram determinantes desde o início da colonização[51]. Ao formular o que, em sua opinião, também foi representado pela transposição do regime municipal medieval-castellano aos núcleos urbanos criados à medida que avançava a ocupação das terras – inicialmente Santo Domingo (chamada por Colón de *La Española*), depois Cuba e demais ilhas caribenhas e, na sequência, as terras do continente após avançar pelo México –, Carrera y Jústiz apresenta a visão de um cubano sobre esse processo e uma espécie de contexto mais geral que, em Cuba, teria sido necessário para que esse regime municipal se consolidasse ao longo dos séculos.

Essa análise consta no livro "Introdución a la Historia de las Instituciones Locales de Cuba" (1905), tema que seria incorporado no ano seguinte, em 1906, como disciplina da cátedra de *Estudos Municipales* criada por lei de 12 de julho de 1906, na Universidade de

51 Importante observar que Carrera y Jústiz, em conjunto com Adriano G. Carmona Romay e Ruy de Lugo-Viña, conformam, pode-se afirmar, uma tríade intelectual de primeira ordem para compreender o papel da dimensão ***político-geográfica-cultural-nacional*** de Cuba no pensamento municipalista interamericano no século XX, portanto, na criação da OICI em perspectiva transnacional articulada ao debate municipalista na dimensão nacional cubana.

La Habana. A disciplina sobre as *Instituciones Locales* e a disciplina *Gobierno Municipal* estruturavam o curso coordenado pelo próprio Carrera y Jústiz. Nos termos do seu argumento em relação ao município e às práticas municipais cubanas como transposição daquelas do Reino de Castilla na Espanha, é possível observar que o autor se baseia numa ideia geral de que "Cuba, sociológica e institucionalmente, fué una prolongación de Castilla" (Carreza y Jústiz, 1905, p. 70). Mais adiante, no mesmo livro, o autor afirma que

> (...) por ser nuestros primeros Municipios exclusivamente castellanos, es que nos vemos en ellos ni los "Merinos"[52] de las municipalidades vascongadas[53] – funcionarios municipales ejecutivos para cumplir las sentencias de los Alcaldes, sobre los hidalgos; ni los "Cónsules" de las catalanas, encargados de la parte administrativa local (...) ni el "Mustafá", juez de la criminal por la ciudad, o el "Consejo general de Valencia, equivalente, como Senado municipal, al "Concejo de Ciento" en Barcelona. En cambio, todas las instituciones puras castellanas y leonesas, fueron traspasadas a Cuba, donde desde el Ayuntamiento de Baracoa, como el primero, hasta el de la Habana, como el último de los seis fundados por Velázquez y Narvaez y desde luego los que le siguieron, inmediatamente se familiarizaron con los Regidores, el Alférez Real, el Alcalde Provincial, el Alguacil Mayor, el Procurador Síndico, etc., partes todos del Regimiento o Cabildo, reconstruyéndose, así, íntegra, en esta Isla, la tradición institucional de los Municipios de Castilla (Carreza y Jústiz, 1905, p. 68-69).

E concluiria seu raciocínio problematizando a relação da metrópole com a colônia cubana, ao ponderar que

> sin inspirar a su metropoli europea, un interés que vino solo a determinarse, tras la pérdida de los grandes Virreinatos, Cuba era un recóndito laboratorio sociológico de ideas y sistemas de la Edad Media, representadas por un grupo de españoles, significando así, absolutamente, un pedazo de Andalucía y Castilla, puesto bajo un fanal americano. He ahí la principal explicación de que el cuerpo

52 Segundo o *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, "merino" é "Juez que tenía jurisdicción en un territorio determinado". Ainda segundo a RAE, existe o "merino chico" (funcionario subalterno), o "merino mayor" ("nombrado directamente por el rey, con amplia jurisdicción en su territorio") e o "merino menor" ("nombrado por el merino mayor o por el adelantado, con jurisdicción limitada"). Disponível em: https://dle.rae.es/merino?m=form Acesso em: 04 jun. 2025.

53 Segundo o *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, "vascongada" ou "euskaro" é relativo ao País Basco. Disponível em: https://dle.rae.es/vascongado?m=form Acesso em: 04 jun. 20245.

social cubano, hubiese llegado hasta mediados del siglo XIX, con su traje de casa – las instituciones locales – cortado todavía bajo el patrón del siglo XV" (Carreza y Jústiz, 1905, p. 142-143).

Uma vez iniciada a ocupação – logo após o desembarque de Diego Velázquez, em meados de 1510, pela região da atual baía de Guantánamo – das primeiras cidades e vilas na ilha que viria a ser denominada Cuba, o sistema de administração municipal medieval-castellano foi rapidamente incorporado ao processo de colonização. Inclusive, em menos de duas décadas, já se organizara o que a historiografia cubana reconhece como o primeiro movimento de associação entre representantes dos *cabildos municipais*: os *procuradores dos cabildos* (Hernández Aguilar, 2017, p.63).

Um aspecto importante, que reforça o processo de incorporação do sistema de administração municipal medieval-castellano em Cuba, é o fato de a figura do procurador ser uma das "instituições puras castellanas y leonesas (....) traspasadas a Cuba" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 69) na organização da administração local da ocupação do primeiro núcleo urbano, o de Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa[54]. Na sequência, apareceram San Salvador de Bayamo em 1513, Santiago de Cuba em 1514 e, por fim, La Habana, inicialmente fundada em 1515, mas definitivamente implantada no sítio onde está atualmente quatro anos mais tarde, em 1519.

No processo de colonização, a cidade mais importante, num primeiro momento, foi Santiago de Cuba, para onde Diego Velázquez transferiu a capital da colônia em detrimento de Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa. Tendo como primeiro alcalde Hernán Cortés, Santiago de Cuba permaneceu capital até 1607, quando La Habana a substituiu, permanecendo assim até os dias atuais. A importância de Santiago de Cuba no início do século XVI tem estreita relação com o mencionado movimento

54 Um aspecto histórico importante que não se pode negligenciar, apesar de escapar ao interesse central relativo à organização da administração municipal na América e em Cuba, é que essa ocupação foi empreendida mediante uso de força militar imposta aos povos nativos. Não é de se estranhar que, entre os homens que acompanharam Diego de Velázquez, estivesse ninguém menos que Hernán Cortés, futuro "conquistador" – talvez fosse melhor dizer "aniquilador" – das culturas pré-hispânicas do México. "Las fundaciones se hicieron por Velázquez o bajo su autoridad, ocurriendo la primera en diciembre de 1512 con el establecimiento de la villa de Nuestra Señora de la Asunción en la región de Baracoa (...) la cual sirvió como primera capital de la colonia hasta 1515 (Brewer-Carrias, 2017, p. 292).

de associação dos *cabildos municipais* representados por seus procuradores, organizados no que ficou conhecido como "junta de procuradores".

Essa junta era "una institución constituida por procuradores de cada Cabildo que se reunía una vez al año (...) con el fin de crear una representación que se enviaba al Rey" (Hernández Aguilar, 2017, p. 63). Como observado por Julio Angel Carreras, cada município nomeava seu procurador como representante "dos vecinos ante el Gobernador y la Corona. El procurador era elegido directamente por los vecinos" (Angel Carreras, 1983, p. 21).

Considerados como "representante más fiel de los intereses municipales durante el siglo XVI" (Angel Carreras, 1983, p. 21), esses profissionais iniciaram suas atividades na primeira reunião da *Junta de Procuradores* em Santiago de Cuba no ano de 1528, o que confere uma importância singular a essa cidade como sede política das origens mais distantes do movimento de articulação dos poderes locais. Nessa primeira reunião da *Junta de Procuradores* reivindicou-se, entre outras coisas, a escolha de um governador entre os "vecinos" e a "libertad de comercio" (Angel Carreras, 1983, p. 21), ações típicas do exercício da autodeterminação dos seus interesses políticos e econômicos, próprios da autonomia municipal.

Uma vez reconhecido esse exercício e práticas vigentes em Cuba como uma genealogia do princípio da cooperação intermunicipal, corroborando assim o entendimento de Orisel Hernández Aguilar, de que, sim, essa experiência da *junta dos procuradores* é um antecedente programático-filosófico da cooperação intermunicipal, deve-se ter cuidado de não sugerir que houve uma transposição natural dessas práticas do século XVI ao início do século XX. Por um lado, não se pode afirmar que a administração da *Junta de procuradores,* focada nas reivindicações municipais perante a Coroa nos anos iniciais do século XVI, já se caracterizaria indistintamente como exercício da cooperação intermunicipal tal como será defendida na criação da OICI na década de 1930. Por outro, é impossível questionar a importância institucional, jurídica, política e intelectual de Cuba para a construção do pensamento municipalismo desde 1528 até a consolidação institucional desse pensamento quatro séculos mais tarde, com criação da OICI

Esse longo período comporta um conjunto importante de

acontecimentos fundamentais para a consolidação do pensamento municipalista em Cuba e para construção dos princípios políticos e jurídicos da administração municipal. Diversos acontecimentos em Cuba ao longo desse período – entre o início do século XVI e o início do século XX – fundamentam a ideia de que esse país foi central para a criação da OICI e para as discussões que a rede municipalista interamericana (Faria, 2018) empreenderia ao longo do século XX. Por isso, a ideia da gestação-origem da OICI não pode prescindir da observação, ainda que em termos gerais, de alguns processos históricos que conformaram as bases político-intelectuais dos pensadores municipalistas cubanos na criação da OICI.

Esses processos estão aqui organizados analiticamente em quatro ciclos históricos: 1528-1878, 1878-1908, 1908-1928 e, por fim, 1928-1938. Apesar das especificidades que levam a essa organização e permitem que sejam problematizados "por dentro" de suas próprias temporalidades, no conjunto, tais processos constituem uma única longa duração entre 1528 e 1938. Importante observar que esses ciclos podem apresentar dinâmicas ora mais lentas ou contínuas, ora mais rápidas ou constituídas por mudanças e rupturas na esfera da política governamental nacional.

. O primeiro ciclo histórico: 1528-1878

O primeiro ciclo tem início com a prática das *juntas de procuradores*, e avança até a promulgação do "Real decreto fecha 21 de junio de 1878[55], la ley orgánica municipal española de 2 de octubre de 1877" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 5). Ao longo desses três séculos e meio as atividades relacionadas à administração local em Cuba[56] foram orientadas por, basicamente dois conjuntos normativos: as ordenações assinadas pelo Imperador Carlos V (Carlos I de Espanha, neto dos Reis Católicos Isabel e Fernando) na primeira metade do século XVI, denominadas de *Leys, Provisiones, Cédulas y Ordenanzas Reales* - posteriormente publicadas na *Recopilación de las Leys de los Reynos de las Indias* em 1680 - e as *Ordenanzas* [Municipales][57] *de Alonso de Cáceres* de 1574.

O primeiro conjunto normativo, as *Leys, Provisiones, Cédulas y Ordenanzas Reales,* integram as ações do *Consejo Supremo y Real de las Indias* criado em 1524 por Carlos V "para ocuparse de su Gobierno" (Lucena Giraldo, 2006). Tendo como suporte legal a Cédula de 1530 (Orduña Rebollo, 2003, p. 233), elas estão relacionadas à ideia de transposição das instituições locais de Castilla na medida em que "se guarden las Leys de Castilla en lo que no estuviera decidido por las de las Indias (...) conforme las de Toro [1503], así en cuanto a la substancia, resolución y decisión de los casos, negocios y pleytos" (Recopilación, Libro II, 1680, p. 2018). Esse também é entendimento de Roig Leuchsenring ao afirmar que

> (...) Primitivamente los ayuntamientos cubanos se regían por las Leyes de Indias, por Reales Cédulas y por las Ordenanzas y disposiciones que acordaban los Cabildos siempre que les parecía conveniente (Roig Leuchsenring, 1958, p. 9).

De fato, *Leys, Provisiones, Cédulas y Ordenanzas Reales* trazem diversas regulamentações sobre a ocupação e a organização das cidades, em especial as que estão publicadas como Título VII do Livro IV do Tomo Segundo, denominadas de "De la población de las Ciudades, Villas y Pueblos". Como observado por Carrera y Jústiz, essas *ordenanzas*, publicadas na *Recopilacipón* de 1680, estabeleceram diversas instruções para a fundação de um novo povoado, exatamente o que estava acontecendo em Cuba e à medida que eram fundadas cada uma das cidades desde as décadas iniciais do século XVI (Carrera Jústiz, 1905, p. 35) e ao longo do período colonial.

55 Uma observação: em termos mais gerais e relacionados à história política de Cuba, Carrera y Jústiz sugere a necessidade de pensar um período um pouco mais amplo, que vai desse ***Real decreto*** de 1878 até o dia primeiro de "Enero de 1889, al cesar la soberanía de España en Cuba" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 5). Por mais importante que seja para a história política cubana, não cabe a este livro uma aproximação mais detalhada ao tema da independência. O processo deixou marcas profundas na sociedade cubana, pois representou um movimento de ruptura com sua condição colonial atrelada à Espanha desde o século XVI e acabou por criar uma condição de neocolonialidade em relação aos EUA, sinalizada pela ***Emenda Platt*** como uma das marcas da lógica neocolonial imposta ao país em 1901.

56 Por se tratar de uma abordagem sobre Cuba, não está aqui considerado um documento de abrangência continental, as ***Ordenanzas de Descubrimiento y Población*** publicadas em julho de 1573 durante o reinado de Felipe II

57 Esta ***Ordenanza*** foi originalmente denominada de "Ordenanza para el Cabildo y Regimento de la Villa de La Hbabana y demás Villas y Lugares de la Isla de Cuba" ou ainda, "Ordenanzas de La Habana y de los Pueblos de la Isla de Cuba". É provável que ao longo dos séculos a denominação desse conjunto normativo tenha sido identificado simplesmente como "Ordenanzas Municipales de Alonso de Cáceres", termo muito recorrente desde início do século XX. Porém, uma reimpressão de 1827, publicada em La Habana (inserida no acervo digital da Harvard College Library), identifica o documento como "Ordenanzas Municipales de La Habana". Uma discussão possível a ser feita é sobre o significado de Município entre final do Século XIV e início do XVI e as possíveis mudanças até o século XX. A denominação "Ordenanzas Municipales" pode estar associada ao que na América era o único sistema conhecido no início da colonização: "el régimen municipal" (Orduña, 2003), p. 233). Portanto, não se trata de definição de um determinado território, mas de um conjunto normativo, do Municipio como uma "Instituição", estando o governo local a cargo do Cabildo Municipal (Orduña, 2003, p. 238).

Entre as orientações anotadas nesse título "De la población de las Ciudades, Villas y Pueblos" havia uma definição inicial quanto às categorias da cidade, vila ou lugar para a população e quanto ao tamanho de quatro léguas quadradas (Figura - 6 e Figura - 7) de extensão com a distância de cinco léguas entre os novos povoados, além de outras orientações. Também foram considerados, nos termos das *Ordenanzas 122 y 123*, aspectos relacionados à fundação das cidades tendo em mente a conveniência de "que se funden los Pueblos cerca de Ríos navegables, para que tengan mejor tragin y comercio, como los marítimos", ao mesmo tempo em que contemplava uma preocupação sanitária ao ordenar que "Carnicerías , Pescade rías , Tenerías , y otras Oficinas que causan imundícias, y mal olor, se procuren poner hácia el Río, ó Mar, para que con mas limpeza y sanidad se conserven las poblaciones (Recopilación, Libro II, Tomo Segundo, p. 20).

As *Leys, Provisiones, Cédulas y Ordenanzas Reales* também apresentam orientações sobre a localização da "plaza pública, o de armas, siendo un rectángulo central del pueblo, salvo que la fundación se hiciese junto al mar o a um río" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 36). Nesse sentido, é inegável o papel central dessas normativas na construção da tipologia morfológica da cidade colonial, reforçando a reprodução ou transposição não apenas das institucionalidades locais e suas estruturas administrativas, mas também da tipologia do espaço público tão característico das cidades castillanas, como Salamanca. Para tanto, a lei anotou até mesmo a dimensão dessas praças (Figura - 8 e Figura - 9), de tal que forma que "no sea menos de docientos en ancho, y trecientos de largo, ni mayor de ochocientos de largo y quinientos y treinta y dos de ancho" (Recopilación, 1680, p. 91-92). Além disso, como observado por Carrera y Jústiz, era mandatório que se

> Dividíase todo el rededor en bloques o manzanas, separadas entre sí por calles de diez varas de ancho, llevando siempre 'hecha la planta del lugar que se de fundar y concurriendo a la fundación un alarife-agrimensor. El centro de la plaza, se colocaba, generalmente, el edificio del mercado o la Cárcel pública y en los lados, la Iglesia, la casa del Gobernador y la del Ayuntamiento (Carrera y Jústiz, 1905, p. 36)



Figura 6 - *Plano de la ciudad de Santo Domingo con unproyecto de recinto amurallado.*



Figura 7 - *Plano de un proyecto para el trazado de la nueva ciudad de Panamá realizado en 1675.*



Figura 8 - *Planta del Puerto de Yztapa* (Guatemala).

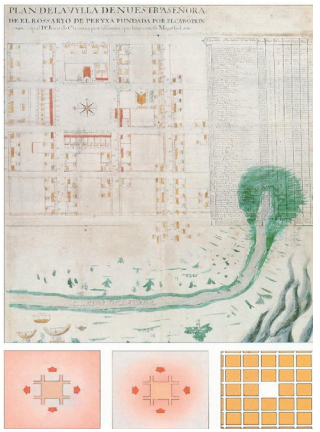


Figura 9 - *Plano de Fundación de la villa de Ntra. Sra. Del Rosario de Perixá* (Venezuela).

Por fim, faz-se necessário compreender e reconhecer que, no conjunto, as *Leys, Provisiones, Cédulas y Ordenanzas Reales* simbolizam o papel determinante da legislação produzida pela metrópole castillana, para o caso da colonização hispânica, na produção do território e da urbanização em âmbito geral e da produção das cidades mais especificamente. Faz parte desse primórdio da legislação urbanística na região de colonização hispânica uma série de orientações sobre os municípios e sua

administração que o reconhecem "como entidade jurídica" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 37). São orientações relativas à utilização de terras pelos moradores de determinado município ou mesmo com a finalidade de arrendamento "para auxiliar con esos productos las cargas comunes de los vecinos del pueblo" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 37).

Se, as *Leys, Provisiones, Cédulas y Ordenanzas Reales* publicadas na *Recopilación de las Ley de índias*, em especial o *Título VII do Livro IV* - "De la población de las Ciudades, Villas y Pueblos" - evidenciam, portanto, a existência de regulação sobre a organização e morfologia das cidades e sobre os usos dos terrenos municipais pelos *vecinos* produzidas ao longo das décadas em que os interesses da coroa castellana foram geridos pelo Imperador Carlos V (Carlos I de Espanha), o segundo conjunto normativo, as *Ordenanzas de Alonso Cáceres,* publicadas no dia 14 de janeiro de 1574, foram elaboradas no contexto do reinado de Felipe II, filho de Carlos V, cujo reinado se estendeu por quase cinco décadas entre 1556 e 1598.

Como *oidor de la Real Audiencia de Santo Domingo de la isla Española y visitador y juez de residencia de la citidad de La Habana*, a atuação de Alonso de Cáceres como *visitador* estava regulada pelos termos da *Ley I, Título XXXI* do *Libro II da Recopilación de las Leys de Indias*, originalmente instruída por Cédula Real de D. Felipe II em Madrid a 18 de julho de 1560 (Recopilación, Libro II, p. 1680, p. 481). Seu trabalho de elaboração das *Ordenanzas* apresentado em 1574 resultou em um documento normativo organizado em 88 artigos. As *Ordenanzas* foram aplicadas na cidade de La Habana e em todas as demais cidades de Cuba, ainda conhecida como "Isla Fernandina de las Indias del mar Oceano" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 258), levando a uma "organización general para todos nuestros Municípios, que, consiguientemente, les dió una perfecta unidad en su tipo institucional" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 144).

Dois aspectos importantes caracterizam essas *Ordenanzas* de 1574. O primeiro a ser observado se trata do local no qual *oidor de la Real Audiencia de Santo Domingo de la isla Española* escreveu esse corpo normativo*:* o documento não foi trazido de castilla, mas desenvolvido em território cubano, mais precisamente em La Habana. Ainda que não se possa obliterar os preceitos filosóficos e políticos de seu trabalho em conformidade com os interesses da coroa, o fato de tê-lo produzido em terras cubanas, ou seja, sua vida estava inserida no cotidiano colonial, é algo que pode ter influenciado seu olhar e percepções sobre os desafios da administração municipal em Cuba.

O segundo aspecto, de certa forma, pode ser lido como uma decorrência dessa compreensão que Alonso de Cáceres tinha do cotidiano da administração municipal. Esse aspecto é o reconhecimento, por parte da historiografia do direito, do "excepcional mérito legislativo para su época" (Roig Leuchsenring, 1958) das *Ordenanzas* escritas pelo *Oirdor*. Essa qualidade foi reafirmada por Carrera y Jústiz no início do século XX e Orduña Rebollo[58] no início do século XXI. Segundo o jurista Carrera y Jústiz, *as Ordenanzas de Alonso de Cáceres* representaram

> (...) un nuevo 'status' de las instituciones locales cubanas, que, sometidas uniformemente à esa verdadera ley orgánica – puesto que emanaban del Rey, fuente de ley entonces – pudieron así cristalizar un tipo propio, bien definido, ya que, salvo modificaciones no substanciales, esas Ordenanzas de Cáceres fueron el molde de nuestra vida politica local, casi por tres siglos sucesivos (...) Lo primero que atrae en ese período en especial consideración, es, el hecho de que, unas Ordenanzas redactadas en pleno siglo XVI – el Oidor Cáceres las concluyó el 14 de Enero de 1574 – mantuvieran su vigencia y, además, su eficacia, hasta mediados del siglo XIX (Carrera y Jústiz, 1905, p. 114-115).

Apesar da reconhecida qualidade das *Ordenanzas de Cáceres de 1574*, chama atenção o longo período de tramitação, a despeito do seu caráter inovador e de sua vigência enquanto normativa municipal ao longo dos séculos. Segundo Roig Leuchsenring, "las Ordenanzas para el buen gobierno de la ciudad de San Cristóbal de La Habana y de todos los pueblos de la Isla, hechas en 1574 por el doctor Alonso de Cáceres, oidor de la Real Audiencia de Santo Domingo" foram definidas pelo "Rey en Madrid a 27 de mayo de 1640 y confirmadas y promulgadas por el Cabildo de La Habana en 26 de abril de 1641" (Roig Leuchsenring, 1958, p. 9).

Quem também se manifestou sobre a longa demora na tramitação das *Ordenanzas de Cáceres de 1574* foi o jurista Carrera y Jústiz e sua análise, obviamente, foi orientada pelos princípios estruturantes de um pensador municipalista do início do século XX e se tratava da centralização monárquica. Em sua leitura, o problema tinha uma dimensão política e, ao mesmo tempo, uma administrativa, decorrentes de uma

58 "Ante la ausencia de una legislación general, en 1573 la Audiencia de Santo Domingo envió a La Habana al Oidor Alonso de Cáceres para que redactase unas Ordenanzas de aplicación a todos los municipios de la isla. En poco más de un mes cumplió su propósito, exponiendo ante el cabildo de la Habana las ordenanzas, verdadero monumento jurídico que configuró la legislación municipal de Cuba hasta su Ley Municipal de 1878" (Orduña Rebollo, 2003, p. 244).

> centralización terrible, básica del absolutismo de los Austrias (...) no solo se centralizaba el gobierno, en la Corte de España, respecto de sus colonias, sino que también el Jefe – Virrey o Capitán general – de cada una de éstas, resultaba siempre avaro de su autoridad (...) Efecto de esa absurda centralización fue que las Ordenanzas conclusas desde 14 de enero de 1574, no obtuvieron la sanción del Rey sino 68 años más tarde, los cuales se gastaron en trámites por la Audiencia de Santo Domingo y el Consejo de Indias (Carrera y Jústiz, 1905, p. 149).

O princípio estrutural dessa crítica em relação ao atraso na aprovação das *Ordenanzas* não poderia ser outro que não fosse o da autonomia municipal, pela sua importância como princípio a partir do qual o tema da vida municipal e dos interesses municipais vinham sendo formulado desde os tempos da ocupação romana na Pensínsula Ibérica. O que fez Carrera y Jústiz em seu tempo foi simplesmente reforçar essa leitura para se contrapor, em sua análise, ao que ele denominou de "absurda centralização".

Uma importante característica do conjunto das 88 *Ordenanzas* é o papel central atribuído ao *cabildo municipal* em uma série de práticas administrativas e eleitorais. Isso se verifica na eleição direta, de um procurador, pela população local, como anotado no artigo n. 20. Este artigo, aliás, é uma das normativas que Carrera y Jústiz usa para enfatizar a importância dos procuradores para a municipalidade cubana como parte da relação com o município medieval-castellano e que "a su vez, lo tomó de Roma, creadora del Defensor civitatis" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 146).

Em termos programáticos, o direito à livre escolha de um representante do *cabildo*, o procurador, traz consigo um signo importante de autodeterminação fundamental como prática programática da autonomia municipal. Note-se que o artigo de n. 21 não apenas aplica esse artigo n. 20, mas indica que as práticas políticas decisórias devem ser produzidas com participação da população, outro ponto central da dimensão programática da autonomia municipal.

> Art. 21.- Que tal procurador no pueda pedir ni seguir particulares intereses, ni contra persona alguna particular, sino solo que tocare a esta villa y al bien público y común a todos, y que cuando hubiere de seguir alguna cosa grave o de importancia, la trate y comunique con los vecinos de esta villa juntándose para ello (Carrera y Jústiz, 1905, p. 264).

Para Carrera y Jústiz, esse artigo n. 21 apresenta o que se entendia como "Referendum", que ele compreendia como aquilo que se praticaria nas modernas democracias, por isso sua valoração positiva ao direito de autoderminação. A isso, pode-se somar o direito de veto por parte dos municípios cubanos e, sobretudo, o direito de reunião mediante convocatória, como prevista no artigo n. 5, de um "cabildo extraordinario otros días más que los dichos viernes, que el gobernador o cualquier de los alcaldes que hayan entendido la tal necesidad" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 260).

Esses e outros artigos mais específicos dos interesses dos municípios no conjunto das *Ordenanzas de Cáceres* de 1574 são, portanto, o corpo legislativo mais estruturante de praticamente todo o período colonial de Cuba. Até o final do primeiro ciclo histórico entre 1528 e 1878, alguns acontecimentos demarcariam acomodações, permanências e ajustes às *Ordenanzas*, como o período de ocupação inglesa de La Habana entre 1762 e 1763, no qual foram respeitados a organização dos *Ayuntamientos* e os interesses municipais (Roig Leuchsenring, 1958, p.10).

Outros eventos, entretanto, tensionariam mais fortemente as características democráticas e autonomistas das *Ordenanzas de Cáceres,* a depender do contexto político da metrópole, num período que abarca o que Orduña Rebollo chama de "El município Constitucional" (Orduña Rebollo, 2003, pp. 261-319). Esse foi o momento em que, segundo sua leitura, discutiu-se "La Organización Territorial del Estado Centralista 1808-1931" (Orduña Rebollo, 2003, p. 360-435) com todas as implicações para a Espanha e para as colônias hispanoamericanas. Entre elas, a Constituição de 1812, promulgada em Cádiz no dia 19 de março deste ano, a qual "pasaría a la historia como el instrumento clave donde fueron fijadas las bases del Estado moderno en España" (Orduña Rebollo, 2003, p. 262). Em relação à Cuba, segundo Roig Leuchsenring,

> El progreso constitucionalista de España, nacido al calor de la Constitución de 1812, produjo en Cuba, por razón de la distancia y de la oposición de algunos de sus gobernantes, muy ligeras y breves modificaciones en el régimen municipal, no obstante, las grandes transformaciones que aquél entrañaba para la vida pública cubana. Al derogarse en España la Constitución de 1812, volvieron a regir para los ayuntamientos cubanos las Ordenanzas redactadas en el siglo XVI por Alonso de Cáceres, hasta que por Real Decreto de 27 de julio de 1859 quedó establecido un nuevo régimen municipal, extremadamente centralizador, de acuerdo con el arbitrario sistema de gobernación colonial imperante en

> la Metrópoli, y que significaba un retroceso en relación con las Ordenanzas de Cáceres, como inspiradas que fueron estas nuevas disposiciones legales por el autocratismo del déspota capitán general y gobernador de la Isla, José Gutiérrez de la Concha (Roig Leuchsenring, 1958, p.10-11).

De acordo com os(as) autores(as) atentos ao tema das *Ordenanzas de Cáceres* de 1574, seu papel normativo para a consolidação da autonomia municipal em Cuba não apenas é inquestionável mas, sobretudo, resiliente, pois diversos foram os sobressaltos políticos que tensionaram, na visão desses estudos, sua dimensão democrática, tendo ela, de certa forma, resistido até 1878, quando da aprovação da "ley municipal española de 2 de octubre de 1877", posteriormente promulgada em Cuba, com algumas modificações, por Real Decreto de 21 de junho de 1878 (Roig Leuchsenring, 1958, p.11). Desde Carrera y Jústiz em 1905, passando por Emilio Roig Leuchsenring em 1958 até, mais recentemente, a tese de doutorado em Ciências Jurídicas de Orisel Hernández Aguillar de 2017, existe um consenso na literatura relativo à afirmação de que a promulgação, pelo Real Decreto de 21 de junho de 1878, da *referida Ley orgánica municipal española do dia 2 outubro de 1877*, é "donde comienza la época moderna de nuestra vida institucional" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 210).

O ano de 1878 é, nesse sentido, importante para as relações entre metrópole e colônia no que diz respeito aos interesses e às obrigações dos municípios, daí sua relevância para o argumento neste livro. No que tange ao tema do munícipio e da administração municipal, existe um consenso sobre ser a promulgação dessa lei o momento no qual, segundo Francisco Carrera y Jústiz, "la época propriamente moderna de nuestro régimen municipal empieza al promulgarse" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 5). Esse entendimento seria corroborado pela historiografia do direito mais atual em Cuba (Hernández Aguilar, 2017).

Esse evento de fundo jurídico-administrativo, mas também político, é, ao mesmo tempo, o que fecha o primeiro ciclo histórico iniciado em 1528 e abre o segundo ciclo, cujo interregno está definido pelo período entre 1878 e 1908, ano em que se aprovou o projeto de "Ley Orgánica de los Municipios, que fué puesta en vigor, por disposición del Gobernador Provisional norteamericano, el primero de octubre de 1908" (Roig Leuchsenring, 1958, p.12). O que se deu nesse momento foi a regulamentação da legislação complementar da Constituição da República de Cuba no que concerne especificamente ao seu *Título XI – Del Regimen Municipal*.

Para os pensadores cubanos, sua importância reside, sobretudo, no fato de que "se establecía una justa y amplia autonomía municipal, conforme al precepto constitucional de separación de poderes, deslindándose completamente las funciones legislativas de las ejecutivas y administrativas de cada municipalidade" (Roig Leuchsenring, 1958, p.12).

. O segundo ciclo histórico: 1878-1908

Como consta na documentação e na literatura historiográfica do direito cubano, o Real Decreto de 21 de junho de 1878 é a promulgação, em Cuba, das *Leyes Orgánicas Municipales y Provinciales* – publicadas na Espanha também como Real Decreto, porém, um ano antes, em 2 de outubro de 1877. Segundo Orduña Rebollo, este decreto de 2 de outubro de 1877 instituiu na Espanha o "régimen que con la reforma de la ley provincial de 1882 habría de perdurar hasta la llegada del general Primo de Rivera al poder y la promulgación de los Estatutos de Calvo Sotelo" (Orduña Rebollo, 2003, p. 487), conhecido como *Estatuto Municipal* de 1924[59].

Por essa correlação dos decretos, o de outubro de 1877 na Espanha e o de junho de 1878 em Cuba, constata-se como se constituíram as diversas transposições, da metrópole à colônia, dos assuntos municipais. A publicação de ambos os decretos se deu em uma conjuntura histórico-política da Espanha muito particular que ficou conhecida como "Restauración"[60], iniciada com a proclamação de Alfonso XII como Rei de Espanha, na cidade de Sagunto, em 29 de dezembro de 1874.

O reestabelecimento do poder monárquico colocou um ponto final na curta experiência republicana espanhola no século XIX, conhecida como "Primera República", cuja vigência se deu

59 Analisei este documento, coordenado pelo jurista e administrativista Calvo Sotelo, no capítulo "Antecedentes da Union de Municípios Españoles(UME): entre o Estatuto Municipal e o Primeiro Congresso de Urbanismo" do livro ***Urbanismo e Municipalismo na Espanha: instituições, profissionais e ideias, 1925-1967***. A versão e-book em português está disponível no portal de livros digitais da UnB: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/201 Acesso em: 16 out. 2025. A versão em castelhano está disponível no link: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/603 Acesso em: 16 mar. 2026.

60 Período histórico no qual dois reis e uma rainha se alternaram no poder: Reinado de Alfonso XII, 1874-1885, Regência de María Cristina de Habsburgo-Lorena, 1885-1902, e Reinado de Alfonso XIII, 1902-1923.

entre o dia 11 de fevereiro de 1873 e o dia 3 de janeiro de 1874. Com o golpe de Estado orquestrado pelo General Pavía nesse dia 3 de janeiro, se "disolvió las Cortes, lo que abrió el camino a la restauración en la persona de Alfonso XII" (Orduña Rebollo, 2003, p. 462).

Para entender as implicações desses acontecimentos no debate municipalista na Espanha e em Cuba, é preciso recuar para o ano de 1868, início do período conhecido como "Sexenio Revolucionario", vigente entre 1868 e 1874. Esse interregno de seis anos foi iniciado no dia 18 de setembro de 1868 com a revolução "La Gloriosa" em Cádiz, no sul da Espanha, ao término da "Batalla de Alcolea" (ocorrida na *puente de Alcolea*) entre as tropas insurgentes e a armada da Rainha Isabel II. Os militares insurgentes estavam sob comando dos generais Francisco Serrano Domínguez e Juan Prim, o primeiro tendo assumido um papel importante na reorganização do país.

Ao término do processo revolucionário, uma série de eventos se consumaram em decorrência da ação dos militares em Cádiz. O primeiro deles foi o exílio da Rainha Isabel II, a partir do dia 30 de setembro de 1868, na França. Alguns dias depois o general Serrano Domínguez se posiciona como liderança do governo provisório e em junho de 1869 assume a "Regência", nomeado pelas Cortes Constitucionais como presidente do poder executivo. É nesse contexto que se aprova um projeto nacional-democrático, progressista para a época, representado pela Constituição de 1 de junho de 1869.

No ano seguinte, 1870, as Cortes proclamaram Amadeo I de Saboya como Rei da Espanha, cujo reinado, também muito breve e instável, terminou com sua renúncia no dia 11 de fevereiro de 1873. Nesse mesmo dia teve início a mencionada experiência da primeira república espanhola e que perduraria até o dia 3 de janeiro de 1874, encerrando o *"Sexenio Revolucionario"* e abrindo o caminho para a "Restauración" da monarquia, cujo ápice foi a proclamação de Alfonso XII com Rei de Espanha. Destarte, resta indagar qual foi a relação de Cuba com esse conturbado período da história política espanhola e qual problemática municipal teria sido formulada nessa conjuntura.

Exatamente em 1868 teve início a primeira das três guerras pela independência do país caribenho, que colocariam fim ao domínio colonial espanhol. A primeira ação insurgente de Cuba é conhecida como "Guerra dos 10 anos" e ocorreu entre 1868 e 1878, seguida da "Guerra Chiquita" entre 1879 e 1880 e, por fim, a "Guerra de Independência", também conhecida como "Guerra de 95". Esta última guerra durou três anos, entre 1895 e 1898, quando teve início a intervenção dos EUA e o enfrentamento bélico deste país com a Espanha.

Para a nação cubana, o final da Guerra Hispano-Americana e a ruptura com a Coroa Ibérica não representaria liberdade e soberania integrais. Seguiu-se, a partir de 1899, o início do período neocolonial de Cuba sob controle dos EUA. Foi nesse conturbadíssimo período, tanto para Espanha como para Cuba, com implicações geopolíticas que fecharam o arco histórico da dominação das Coroas Ibéricas sobre a região hispano-brasileira do continente americano, que dois importantes conjuntos normativos de interesse municipal foram aprovados.

O primeiro corpo legislativo é conhecido na Espanha como *Ley Municipal de 1870*, aprovada no dia 20 de agosto deste ano e publicada na *Gaceta de Madrid* no dia seguinte, portanto, uma legislação produzida no período do "Sexenio Revolucionário". O segundo conjunto normativo se trata exatamente das *Leyes Orgánicas Municipales y Provinciales Españolas* aprovadas no dia 2 de outubro de 1877, ou seja, durante o período da "Restauración", tendo sido transposta à Cuba mediante publicação do Decreto Real no dia 21 de junho de 1878. São, portanto, ambas as legislações, importantes político-intelectualmente para a compreensão e problematização, em longa duração dos vestígios do projeto intelectual da cooperação intermunicipal em Cuba.

Conforme publicação da *Gaceta de Madrid* no dia 21 de agosto de 1870, a *Ley Municipal de 1870* conferiu aos *Ayuntamentos* um amplo conjunto de atribuições discriminadas no *Título III – de la Administración Municipal*. Entre os artigos dessa lei, dois mais claramente relacionados à discussão programática municipalista em tela merecem destaque, o n. 67 e o n. 75

> Art. 67. Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos (artículos 39 y 99, párrafo primero de la Constitución), y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes: d.° Establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la via pública, comodidad é higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales, y seguridad de las personas y propiedades, á saber:
> . Apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación

. Empedrado, alumbrado y alcantarillado
. Surtido de aguas
. Paseos y arbolados
. Establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y mataderos
. Ferias y mercados
. Servicios sanitarios
. Edificios municipales y en general todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios

Art. 75. Los Ayuntamientos pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Estas comunidades se regirán por una Junta compuesta de un delegado por cada Ayuntam iento, presidida por un Vocal que la Junta elija. La Junta formará las cuentas y presupuestos, que serán sometidos á las municipales de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas ó de alguna, a la comisión provincial (Gaceta de Madrid, 1870, p. 16).

Ao anunciar que é competencia "de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos", o artigo n. 67 demarcou uma dimensão política da norma jurídica que fortalecia e respaldava os anseios municipalistas em relação à autonomia municipal. E mais, ao observar explicitamente a noção de "intereses peculiares de los pueblos", indicou, ainda que apenas filosoficamente, alguma genealogia com a proposta da *Memoire sur les Municipalités* elaborada na França, ainda no século XVIII, por Jacques Turgot em colaboração com o economista e político Pierre Samuel du Pont de Nemours.

Em comparação com o encaminhamento normativo prévio previsto no texto da *Constitución Española* de 1869, a *Ley Municipal de 1870*, representou, pela perspectiva municipalista, um avanço importante para aquele momento histórico. Isso pode ser constatado ao se comparar o detalhamento das atribuições dos "Ayuntamientos" no mencionado artigo n. 67 com os termos simplificados do artigo n. 37 da constituição de 1869, no qual consta apenas que "la gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con arreglo a las leyes",[61] porém, sem qualquer esclarecimento, nem mesmo em termos jurídico-administrativos, sobre quais seriam esses interesses peculiares.

61 O texto da constituição espanhola está publicado no site do Congreso de los Diputados de España. Disponível em: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf Acesso em: 29 out. 2025.

Aa análise dos dois artigos (67 e 75) da *Ley Municipal de 1870*, permite observar que, no Artigo n. 75, concede-se permissão para que os *Ayutamientos* formem "entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades" para consecução das mais variadas tarefas e serviços de "su exclusivo interés". Para Enrique Sebastián y Argullol Martín-Retortillo, essa permissão representou, para a Espanha, o precedente do sistema de "Mancomunidades Intermunicipales" (Martín-Retortillo, 1973). Em termos históricos, isso pode ser lido como um processo de organização administrativa para a gestão municipal decorrente das concepções originadas à época do debate sobre a "intermunicipalidad universal" no momento de criação da OICI.

No entanto, segundo Orduña Rebollo, "lamentablemente, tanto esta ley, como la provincial de la misma fecha tuvieron una corta vigencia" (Orduña Rebollo, 2003, p. 465). Este autor reforça seu incômodo com a *Ley Municipal de 1870*, lamentando que "de cualquier forma no podemos ser excesivamente optimistas, pues el artículo 170 de esta ley dejaba bien claro" (Orduña Rebollo, 2003, p. 465) que "El Ministro de la Gobernación es el Jefe superior de los Ayuntamientos, y el único autorizado para trasmitirles las disposiciones que deban ejecutar en cuanto no se refiera a las atribuciones exclusivas de estas Corporaciones" (Gaceta de Madrid, 1870, p. 45).

O pessimismo crítico de Orduña Rebollo é bastante oportuno para que se compreenda um paradoxo da própria *Ley Municipal de 1870*. Nos termos em que está anotado no documento, este código legal termina por produzir, e este é o paradoxo, a autoanulação do princípio da autonomia municipal que a norma pressupunha inicialmente. De nada adiantaria regulamentar a atuação municipal em relação ao seu "peculiar interesse" se, como observou Orduña Rebollo, os municípios têm um chefe superior na pessoa do "ministro de la Gobernación".

Essa autoanulação ainda pode ser observada na legislação aprovada no período da *Restauración,* as *Leyes Orgánicas Municipales y Provinciales Españolas* de 1877. A diferença é que, na *Ley Municipal de 1870,* a autoanulação interferiu no princípio da autonomia. Por sua vez, a lei de 1877 (aprovada em Cuba em 1878) viria a interferir no outro princípio municipalista, o da cooperação entre os municípios. Neste caso, como observou o cubano Carrera y Jústiz, isso ocorreu porque carecia "esa ley municipal de un espíritu práctico de autonomía" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 230).

Essa observação do jurista cubano é o que fundamenta importante entendimento neste livro sobre a correlação entre cooperação intermunicipal e autonomia municipal. A fim de empreender práticas de cooperação intermunicipal, o município não pode prescindir de exercer o princípio fundamental do municipalismo desde os tempos da ocupação romana da região da Península Ibérica: a autonomia municipal. E como se deu a autoanulação na *Ley de 1877*, deminada de *Leyes Orgánicas Municipales y Provinciales Españolas*? Para entender essa situação, é preciso anotar o que traz outro artigo, n. 80, ao determinar que

> Los Ayuntamientos pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y oíros objetos de su exclusivo interés. Estas comunidades se regirán por una Junta compuesta de un delegado por cada Ayuntamiento, presidida por un Vocal que la Junta elija (Gaceta de Madrid, 1877, p. 42).

É evidente, a partir da citação, que o artigo n. 80[62] garante a possibilidade de associação entre os municípios. Porém, o que está regulamentado a seguir é que produz o mencionado efeito de autoanulação, sendo, por isso, objeto de críticas contundentes por parte dos pensadores municipalistas. Na sequência do texto do artigo n. 80, consta que a junta de delegados deveria formar as "cuentas y presupuestos, que serán sometidos a las municipales de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas o de alguna, al Gobernador, oyendo necesariamente a la Comisión provincial" (Gaceta de Madrid, 1877, p. 42).

Isto indica que, de fato, os munícipios não tinham autonomia integral para o exercício de seu interesse, como sempre foi defendido pelos municipalistas. A necessidade de aprovação do governador para as decisões do poder local colocava em questão a autonomia municipal, portanto, condicionando o direito de

62 A mesma lei foi publicada por Francisco Carrera y Jústiz como anexo em seu livro de 1905 sobre a instituições locais em Cuba (Carreja y Justiz, 1905). Existe, porém, uma divergência não apenas na numeração dos artigos, mas em seu conteúdo. O artigo publicado como n. 80 pela *Gaceta de Madrid* de 4 de outubro de 1877 foi publicado pelo autor, no livro, como artigo n. 76 (Carrera y Jústiz, 1905, p. 408). Da mesma forma, houve uma série de exclusões de diversas passagens. As divergências se devem ao fato de que o documento publicado no livro de Carrera y Justiz é o Real Decreto de 21 de junho de 1878 (que regulou em Cuba a lei municipal de 1877 aprovada na Espanha), enquanto o documento publicado pela *Gaceta de Madrid* é a lei original espanhola.

formarem associações municipais a tal aprovação. O que poderia resultar, ao mesmo tempo, na impossibilidade ou, no mínimo, numa dificuldade para se articularem nos termos da cooperação intermunicipal.

Para a Espanha, segundo Orduña Rebollo, a legislação aprovada em 1877 e reformada em 1882 trouxe consequências que "van a hacer recaer sobre el régimen español" e que "fueron negativas e inmediatas", inclusive sobre o sistema eleitoral e o sufrágio universal, por uma série de restrições sobre quem poderia exercer o direito ao voto e quem poderia ser eleito (Orduña Rebollo, 2003, p. 488). Por exemplo, apenas os que detinham maior poder aquisitivo e, portanto, pagavam mais impostos poderiam se apresentar aos cargos eletivos em municípios com uma população superior a 400 habitantes.

Por contraponto e exclusão, "quedavan condicionadas las clases menos favorecidas por la fortuna a no ocupar nunca los cargos locales electos" (Orduña Rebollo, 2003, p. 488). Por fim, "con ello el caciquismo municipal, hábilmente manipulado por las oligarquías locales, llegó a alcanzar un desmesurado desarrollo que a la larga resultó nefasto para el propio sistema político de la Restauración (Orduña Rebollo, 2003, p. 488).

Já em Cuba, ao ser publicada como Real Decreto de 21 de junho de 1878, a lei municipal fez observar com bastante precisão a condição da autoanulação, o que levou à crítica já mencionada de Carrera y Jústiz, de que a referida legislação carecia do "espíritu práctico de autonomía", já que tudo deveria passar pela aprovação do governador. Os artigos n. 72 e n. 77, por exemplo, são bem explícitos ao condicionarem o exercício dos interesses municipais à aprovação governamental. No artigo n. 77, que regula a prática da associação municipal, lê-se:

> Art. 77 – El Gobernador Central cuidará de fomentar y proteger por medio de sus delegados las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para fines de seguridad, instrucción, asistencia policía, construcción y conservación de caminos, aprovechamientos vecinales u otros servicios de índole análoga (Carreza y Jústiz, 1905, p. 409).

Já o artigo n. 72 traz considerações sobre as atividades internas aos municípios em seu direito de regulamentar todo o conjunto das ordenações urbanas e rurais nos seguintes termos:

> Art. 72 – Las ordenanzas municipales de policía urbana y rural que los Ayuntamientos acuerden para el régimen de sus respectivos distritos, no serán ejecutivas sin la aprobación del Gobernador General, previa consulta al Consejo de Administración (...) Ni en ellas ni en los reglamentos y disposiciones que los Ayuntamientos formasen para su ejecución, se contravendrá a las leyes generales del país (Carreza y Jústiz, 1905, p. 407).

O texto determina ainda que nenhuma legislação local poderá se contrapor às leis nacionais. Na perspectiva dos municipalistas, a autonomia para gerenciar e promover o "peculiar interesse do munícipio" se anularia pela impossibilidade de a lei local se contrapor à lei nacional, explicitando evidente conflito quanto à própria noção de "peculiar interesse". Afinal, se existe um interesse inerente ao município e, sendo ele peculiar, é de se esperar que possa ser conflitante com o âmbito nacional, de modo que não faria sentido anotar na lei o que, ao fim e ao cabo, poderia anulá-lo. Como observado por Francisco Carrera y Jústiz,

> carece esa ley municipal de un espíritu práctico de autonomía, ya que es inútil declararla teóricamente en su artículo 72, si en el hecho queda luego poco menos que anulada entre previas autorizaciones, aprobaciones, fiscalizaciones e intervenciones que, si en algunos casos son necesarios por parte del Poder central, en cambio, las más de las veces sirven a éste como medios de presión política, para fines acaso no relacionados con el provecho de la comunidad (Carrera y Jústiz, 1905, p. 230-231).

Essa carência de autonomia observada por Carrera y Jústiz seguiria vigente na legislação sobre o regime municipal anotada na *Constitución de la República de Cuba* de 1901, ou seja, aprovada após o fim da dominação colonial espanhola sobre o país caribenho. Cabe observar, contudo, que, entre o Real Decreto de 1878 e o *Título XI – Del regimen municipal* da Constituição de 1901, outro corpo normativo havia sido elaborado e apresentado em 2 de maio de 1898, pouco tempo antes do fim da dominação colonial. Denominado de *Proyecto de Estatuto para el Regimen Municipal*, foi redigido pelo *Secretario de Gracia y Justicia y Gobernación* e continha mudanças relevantes que afirmariam a autonomia municipal, por exemplo, no artigo n. 72 do *Titulo III, De la Administración Municipal, Capitulo I*, em que se anota "ser de la exclusiva competencia de los Ayuntmientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos" (Carrera y Jústiz, 1905, p. 477).

Entretanto, esse *Proyecto de Estatuto para el Régimen Municipal* não foi promulgado, transferindo a discussão sobre o regime municipal para o contexto da "etapa neocolonial de la municipalidad cubana" (Hernández Aguillar, 2017, p.64) sob domínio dos EUA, quando foi aprovada a Constituição de 1901. Esse curto período foi sinteticamente explicado por Emilio Roig de Leuchsenring nos seguintes termos:

> El gobierno de ocupación militar norteamericano mantuvo a los funcionarios municipales coloniales, hasta que decretó, en 12 de enero de 1899, la reorganización del Ayuntamiento habanero, designando alcalde al patriota y revolucionario Perfecto Lacoste, y nombrando concejales a notables personalidades de la intelectualidad, la revolución, el comercio y la industria de esta capital. El Gobernador Militar concedió, en 25 de marzo de 1899, amplia autonomía económica al Municipio, y aunque en un principio se reservó aquél la dirección de los servicios sanitarios y obras públicas, a fines de 1899 logró el alcalde Lacoste que éstos volvieran ál gobierno local. En 16 de junio de 1900 se celebraron las primeras elecciones populares en el Municipio, resultando electo alcalde de la ciudad el mayor general del Ejército Libertador Alejandro Rodríguez. Al entrar en vigor la Constitución de la República, el 20 de mayo de 1902, quedaron establecidas en ella las bases del nuevo régimen municipal cubano, según puede verse en el apéndice. El Congreso se despreocupó totalmente de cumplir el primordial e ineludible deber de votar las leyes complementarias de la Constitución, y entre ellas, la *Ley Orgánica de los Municipios* (Roig de Leuchsenring, 1958, p. 9).

A *Ley Orgánica de los Municipios* a que Leuchsenring se refere, trata da regulamentação, como lei complementar, do *Titulo XII – Del Regimen Municipal* da Constituição cubana de 1901, a qual foi solicitada pelo governador provisório de Cuba, o senhor Charles E. Magoon, conforme deliberado no "artículo 1°, apartado 19 de mi Decreto número 284 de 24 de Diciembre de 1906". Esse decreto determinou a organização de uma Comissão Consultiva, formada[63] por civis e militares norte-americanos e cubanos, responsáveis pela elaboração do documento, apresentado ao governador Magoon em 8 de maio de 1908. Como consta no documento,

63 E. H. Crowder. — (f) Rafael Montoro. (f) Felipe G. Sarrain. — (f) Juan Gualberto Gómez. — (f) Blanton Winship. — (f) Miguel F. Viondi. — (f) F. Carrera Jústiz. — (f) M. M. Coronado. — (f) Mario G. Kohly. — (f) Otto Schoenrich. — (f) Erasmos Regüiferos. — (f) Alfredo Zayas (Oficina, 1958, p. 30).

> Trátase de una Ley Orgánica que, por referirse a la Gobernación Municipal del país, lo comprende íntegramente en todas las manifestaciones de la vida pública local; y por ser la primera Ley de esta naturaleza dictada como complementaria de la Constitución cubana, ha necesitado plantear y resolver los múltiples problemas implícitos en la fundamental transición del viejo régimen colonial, al de un Estado independiente (Oficina, 1958, p. 21).

A regulamentação via legislação complementar tinha como desafio rever os próprios termos do capítulo sobre o regime municipal cubano presente na Constituição de 1901, especialmente no que se referia à autonomia municipal, na medida em que, como observou Hernández Aguilar, "la Constitución de 1901 no garantizaba con suficiencia la autonomia municipal" (Hernández Aguilar, 2017, p. 65). De fato, a autonomia não era garantida pela Constituição de 1901, o que pode ser constatado no texto do artigo n. 108, ao expressar que

> Los acuerdos de los Ayuntamientos podrán ser suspendidos por el Alcalde, por el Gobernador de la Provincia o por el Presidente de la República, cuando, a su juicio, fueren contrarios a la Constitución, a los Tratados, a las leyes o a los acuerdos adoptados por el Consejo Provincial dentro de sus atribuciones propias (Oficina, 1958, p. 16).

A comissão consultiva levou em consideração experiências em administração local em países dos continentes americano e europeu para elaborar um documento caracterizado como "progresista, en cierto orden, si bien con la natural prudencia aconsejada cuando se trata de un pueblo joven, que comienza su vida política independiente" (Oficina, 1958, p. 21). Para tanto, estabeleceram uma comparação com a *Ley Municipal española de 1877*, de modo a explicitar o que, para a comissão, diferenciaria a lei municipal oriunda do período colonial e a lei municipal produzida pela república recém-independente; independente da Espanha, é certo, mas sob o controle político e administrativo dos EUA. As três principais diferenças anotadas pela comissão são:

> . La Ley de 1877, está, logicamente, inspirada en el espírito monárquico y centralista, como una de las Leyes Orgánicas de la Constitución española de 1876. El presente Proyecto está en acuerdo con la Constitución cubana, que es republicana y descentralizadora (...)
> . En la Ley española, la autonomía municipal resulta limitada, por la necesidad de que el Gobierno del Estado autorice los Presupuestos

> y otros actos financieros y administrativos de la municipalidad. En el Proyecto de Ley sólo se establecen entre el Gobierno Central y el Municipio, las relaciones precisas para mantener la unidad política del Estado, regulando la potestad suspensiva de acuerdos, que otorga la Constitución, al presidente de la República y al Gobernador de la Provincia (...)
> . La Ley Municipal española de 1877, es una adaptación, en sentido conservador, de la de 20 de agosto de 1870, que parece inspirada en la fuerte centralización francesa del primer Imperio Napoleónico y responde á ese orden de ideas políticas. El Proyecto que ofrecemos, se inspira en las ideas científicas modernas y muy especialmente en los buenos principios de gobernación local, recomendados por la Liga Nacional Municipal de los Estados Unidos (Oficina, 1958, p. 22).

A primeira delas coloca em discussão o tema da descentralização. O argumento sugere ser possível implementar a descentralização no contexto dos regimes republicanos, a qual seria inviabilizada no âmbito dos regimes monárquicos, pois caracterizados por forte centralismo. A segunda diferença está contida na argumentação de que a necessidade de aprovação, por parte do governador, das práticas municipais – prevista na *Ley Municipal* de 1877 e aprovada em Cuba em 1878 – seria desfeita ao se estabelecerem "las relaciones precisas para mantener la unidad política del Estado".

Pode até ser que, para um país que naquela época rompera com uma dominação colonial de séculos, fosse mesmo necessário garantir a ideia de "unidad política del Estado", em detrimento de uma defesa mais ampla da autonomia dos seus municípios. De fato, fica evidente a opção por certa limitação da autonomia como princípio geral no que a própria comissão denominou de "declaración de principios", em que, ao se referir sobre o "concepto general de Municipio", declara que "el nuevo Municipio constitucional cubano, tiene personalidad propia y autonomia administrativa", mas sem qualquer observância à autonomia política.

Para Hernández Aguilar, nem mesmo a possibilidade de associação entre municípios para a realização de obras ou serviços públicos comuns, garantida nos termos da *Ley Orgánica de los Municípios de 1908*, estava bem equacionada. A autora reconhece que o artigo n. 122 desta lei garantia que dois ou mais municípios pudessem se associar em comissão mista ou de conselheiros dos respectivos municípios e que esta norma foi a primeira a legislar, em termos nacionais, o direito de cooperação. Porém, não deixa de ponderar que "la delimitación de esta posibilidad no era acabada pues no se precisaba ni la forma, ni la tipología a adoptar; y no se

esclarecía con suficiencia cómo sería su proceso de constitución y funcionamiento" (Hernández Aguilar, 2017, p. 65)[64].

Essa discussão enseja uma pergunta: teria sido consensual, entre os membros da comissão, a determinação da autonomia administrativa do município sem que viesse associada à autonomia política? No relato que a Comissão fez ao governador provisório, consta, em tom cauteloso, que as divergências não teriam sido importantes o suficiente para que houvesse alguma manifestação contrária ao deliberado:

> Es plausible hacer constar que, no obstante los distintos aspectos en que pudieron ser considerados políticamente, los múltiples problemas que plantea una Ley Orgánica de los Municipios, sin embargo, han sido muy contados los casos no resueltos por unanimidad y aún en ellos, la discrepancia de opiniones no fue nunca bastante honda para determinar ningún voto particular; lo cual demuestra que — en garantía de este Proyecto de Ley — sobre toda diferencia de partido político, se ha perseguido sinceramente, al redactarlo, el fin patriótico de constituir sobre bases firmes y progresistas, los nuevos Municipios cubanos (Oficina, 1958, p. 29)

É muito difícil formular qualquer argumentação sobre isso sem que se tenha acesso às atas dos trabalhos da comissão. Talvez, essas atas nem mesmo existam mais. No máximo, é possível supor que intelectuais municipalistas como Carrera y Jústiz tenham, de fato, preferido preservar e reforçar a unidade política do Estado cubano em detrimento da autonomia municipal irrestrita e em acordo com os princípios filosóficos municipalistas que ele mesmo defendia.

Assumindo que uma certa postura conciliadora poderia explicar o conservadorismo da *Ley Orgánica de los Municipios* em relação à autonomia dos poderes locais, é certo que teria prevalecido a sensibilidade política diante do complexo momento da história do país. Tanto que, no relato que a comissão apresentou ao governador provisório, nota-se a preocupação com a condição

64 A pesquisa documental realizada ao longo dos anos e, principalmente, os documentos e as referências mais recentemente identificados não trazem qualquer informação sobre os debates travados entre os membros da comissão consultiva. Seriam documentos de grande interesse, afinal, ao longo de quase 18 meses de trabalho, é muito provável que inúmeros tensionamentos tenham ocorrido. Basta considerar, nesse sentido, a presença de um único membro, Francisco Carrera y Jústiz, que, desde o início do século, vinha tecendo profundas críticas a todo tipo de controle centralizado e à ausência de autonomia municipal.

histórica do país ao observarem que "resta sólo dejar consignado que, si el Proyecto merece la alta aprobación de usted, es indispensable que se tomen, como es de esperar, ciertas medidas especiales, ya que de ello dependerá su éxito, muy relacionado con la vida normal de la República (Oficina, 1958, p. 29).

Nesse sentido, a única coisa que se pode afirmar é que eles estavam diante de incertezas estruturais e, por isso, prevaleceu um recuo estratégico para que a independência cubana e a construção da República não fossem colocadas em risco. Não se pode negligenciar que, desde a Constituição de 1901, Cuba estava sob a tutela da *Emenda Platt*, o que garantia aos EUA o direito de intervenção unilateral em assuntos cubanos.

Além disso, o próprio governador provisório Charles E. Magoon havia sido nomeado pelo Secretário de Guerra dos EUA, Mr. Willian H. Taft, em outubro de 1906, como parte das estratégias militares e políticas iniciadas com o que é conhecido como a "segunda ocupação de Cuba" ou a "pacificação de Cuba", cujo objetivo era controlar a revolta popular conduzida pelo Partido Liberal contra a reeleição do primeiro presidente cubano Tomás Estrada Palm. Como relatado por Roig de Leuchsenring,

> El Presidente Estrada Palma, siéndole imposible dominar la revolución, demandó la intervención del Gobierno norteamericano, y al no ponerse de acuerdo moderados y liberales, el Presidente de los Estados Unidos designó un Gobierno provisional, ejercido por un delegado suyo, con el carácter de Gobernador. A fin de salvar los gravísimos males que ocasionó en la falta de leyes complementarias de la Constitución, fue creada una Comisión Consultiva, integrada por cubanos y norteamericanos y presidida por el Coronel E. H. Crowder. Entre las leyes aprobadas por la misma figuró la Ley Orgánica de los Municipios, que fué puesta en vigor, por disposición del Gobernador Provisional norteamericano, el primero de octubre de 1908 (Roig de Leuchsenring, 1958, p. 12).

A terceira diferença anotada pela comissão consultiva foi o contraponto com o perfil monárquico de inspiração napoleônica da *Ley Municipal Española de 1877,* na medida em a *Ley Orgánica de los Municipios Cubanos* teria tomado como referência os princípios da *Liga Nacional Municipal* dos EUA (*The National Municipal League*)

criada em 1894[65]. A referência a essa liga municipal como exemplo de prática de administração estava em acordo com o conhecimento, senão de todos os membros da comissão, certamente de Carrera y Jústiz, que já se referira a tal liga no documento das cátedras de *Gobierno Municipal* e *Historia de las Instituciones Locales Cubanas* criadas na *Universidad de La Habana,* conforme "artículo 3° [da] Ley de 12 de Julio de 1906" (Carrera y Jústiz, 1907, p. 1).

Tendo como objetivo o estudo da organização do governo municipal e suas funções, a primeira cátedra se organizava em 12 títulos – sugerindo temas de aulas ou mesmo um grupo de disciplinas –, entre eles, "concepto del gobierno municipal", "organización del gobierno municipal", "hacienda municipal", entre outros. A referência à *The National Municipal League* era um dos temas da *Lección XXVII, Titulo IV – Organización del Gobierno Municipal*. Essa "Lección" compreendia o estudo das diversas formas de organização dos governos municipais, abrangendo a criação de Conselhos de Administração, a autonomia, as formas de escolha dos conselheiros e de atuação em países como EUA, França, Alemanha, Inglaterra, Espanha e, propriamente, em Cuba, à época uma república recém-independente.

Segundo Carrera y Jústiz, nos EUA, "el Consejo municipal norteamericano, tenía, originalmente, la totalidad de los poderes locales, como en Inglaterra" (Carrera y Justíz, 1907, p. 24). Essa passagem, assim como outras, não estão desenvolvidas no livro (Carrera y Justiz, 1907), o que dificulta a compreensão sobre o entendimento do autor em relação ao exercício desses "poderes locales" por parte do *Consejo Municipal*. Ainda assim, é possível confirmar a referência à *The National Municipal League* na *Lección XXVIII,* em que consta a seguinte informação: "Movimiento de reformas en los Estados Unidos, para concentrar en el Concejo Municipal todos los Poder Locales – Trabajo en ese sentido de la National Municipal League" (Carrera y Jústiz, 1907, p. 25).

Ambas as lições, a XXVII e a XXVIII, trazem outros assuntos que sugerem algum aprofundamento de problemas relacionados a esse exercício de poder local por parte dos conselhos nos EUA.

65 Segundo Clinton Rogers Woodruff, secretário da liga no início do século XX, The League is an active agency in the betterment of American municipal administration in that it is directly and particularly en-gaged in creating "an educated and intelligent public" in the matter of municipal government. From the beginning of its activities in 1894 it has sought to promote a more general interest in municipal questions and especially in their political and administrative aspects (Woodruff, 1908, p. 131).

É o que consta na "Lección XXVII" ao indicar um descrédito desse conselho como motivador de eleições populares diretas para escolha "del Mayor, comenzando en New York en 1830 y Filadelfia en 1839" (Carrera y Jústiz, 1907, p. 24).

Não se explicita, porém, o que teria gerado o descrédito. Ao mesmo tempo, indica-se, na "Lección XXVIII", um "engrandecimiento de los Poderes del Mayor. Veto de éste sobre los acuerdos del Concejo (Carrera y Justíz, 1907, p. 25). Em relação ao caso espanhol, Carrera y Jústiz indica a eleição dos membros do *Concejo Municipal,* o qual "centraliza todos los poderes locales y está presidido por el Alcalde" (Carrera y Justiz, 1907, p. 28). Já em Cuba, que seguiu o modelo espanhol até o fim da dominação colonial, "ha sido modificado en la época de la intervención norteamericana, por la Orden del Cuartel General núm. 164, fecha 18 de abril de 1900, que introdujo en nuestra organización municipal, el alcalde por elección directa" (Carrera y Justiz, 1907, p. 28-29).

De toda forma, mesmo diante das dificuldades para um entendimento mais amplo das ideias do jurista cubano, essas passagens estão aqui anotadas para demonstrar o conhecimento que Carrera y Jústiz tinha das práticas administrativas e dos tensionamentos políticos envolvendo a administração municipal nos EUA[66] e nos demais países citados no documento da cátedra "Gobierno Municipal". E mais, mesmo com as contradições da *Ley Orgánica de los Municipios*, ela foi importante para Cuba, como reconhecido pelos próprios cubanos, entre eles, Emilio Roig de Leuchsenring, ao afirmar que a lei "establecía una justa y amplia autonomia municipal, conforme al precepto constitucional de separación de poderes, deslindándose completamente las funciones legislativas de las ejecutivas y administrativas de cada municipalidade" (Roig de Leuchsenring, 1958, p. 12).

. O terceiro ciclo histórico: 1908-1928

Neste ponto da escrita a análise vai se concentrar no terceiro e no quarto ciclos históricos, respectivamente 1908-1928 e 1928-1938. Estes ciclos finais, já de todo inseridos no século XX, demandam uma certa mudança na estratégia de escrita no que

66 Considerando que o tema escapa ao foco da análise sobre Cuba, não foi possível avançar no estudo particular da ***The National Municipal League***, mesmo sendo ela uma referência em que a Comissão Consultiva da ***Ley Orgánica de los Municipios*** se baseou.

concerne àquelas três dimensões enunciadas inicialmente[67]. Nos dois primeiros ciclos, considerados desde o início da colonização no século XVI até 1908, o foco interpretativo esteve centrado na dimensão *político-geográfico-cultura-nacional.* A partir de agora, as outras duas dimensões receberão maior atenção, de modo ainda articulado à dimensão nacional, pois é no período entre 1908 e 1938 em que se inicia tanto a construção conceitual da *intermunicipalidad* por Ruy de Lugo-Viña como sua difusão e legitimação panamericana.

O ano de 1908 é particularmente importante na transição entre o ciclo imediatamente anterior, 1878-1908, e o que se abre a partir dele, 1908-1928. É o ano de aprovação da *Ley Orgánica de los Municipios,* responsável por demarcar uma inflexão no debate municipalista cubano e, em especial, na organização do corpo legislativo que regularia a vida e a administração municipais. Duas observações reforçam essa importância ao indicarem certa condição de normalidade da vida municipal em Cuba até o início da década de 1930. Uma delas foi enunciada no contexto de aprovação da própria *Ley Orgánica* de 1908, e a outra foi realizada na década de 1950.

A primeira observação foi enunciada por Antonio J. de Arazoza, no prefácio para a publicação da segunda edição "corregida, aumentada y con apéndices por Juan B. Vermay y Eduardo Colón, con prólogos de Francisco Carrera y Jústiz y Antonio J. de Arazoza" (Oficina, 1958, p. 51) do livro no qual consta a *Ley Orgániza de los Municípios de 1908*, publicado dois anos depois, em 1910. De acordo com Arazoza,

> La nueva Ley orgánica ha sido una de las reformas más importantes que registra la historia de nuestras instituciones locales, pues partiendo del concepto moderno, científico del Municipio, tal y como lo define en su artículo 1°, desarrolla la esfera de acción del gobierno del mismo en las dos fases importantes, como entidad con poderes para satisfacer las necesidades colectivas peculiares de la sociedad local y organismo auxiliar del Poder Central que el Estado ejerce a través de todo el territorio nacional (Arazoza, 1958, p. 48).

A segunda foi elaborada por Emilio Roig de Leuchsenring, em prefácio ao livro "El cincuentenario de la Ley Orgánica de los

67 a político-geográfico-cultura-nacional, a dimensão programático-intelectual e a dimensão político-institucional panamericana

Municipios, 1908-1958", escrito na década de 1950. Em sua opinião,

> Entre las leyes aprobadas por la misma figuró la Ley Orgánica de los Municipios, que fue puesta en vigor, por disposición del Gobernador Provisional norteamericano, el primero de octubre de 1908, la que rige en la actualidad con las modificaciones que en el transcurso de los años ha experimentado mediante leyes votadas por el Congreso. En ella se establecía una justa y amplia autonomía municipal, conforme al precepto constitucional de separación de poderes, deslindándose completamente las funciones legislativas de las ejecutivas y administrativas de cada municipalidad, y estableciéndose la elección por sufragio directo, tanto del alcalde como de los concejales (Roig de Leuchsenring, 1958, p. 12).

É nesse ambiente de relativa tranquilidade institucional para as administrações municipais em Cuba a partir de 1908 e ao longo dos anos 1910 e 1920 que Ruy de Lugo-Viña inicia sua atuação profissional e a construção do princípio por ele denominado de "intermunicipalidad universal". Lugo-Viña nasceu em 1888 no município de Santo Domingo da Província de Villa Clara. Tinha 20 anos quando a *Ley Orgánica de los Municipios* foi aprovada e trabalhava como jornalista no município de Cienfuegos, ofício que o ajudaria a difundir suas ideias sobre a intermunicipalidade.

Sua vida profissional pode ser analisada em três etapas: a primeira até 1912, a segunda entre 1912 e 1920 e, por fim, a partir de 1920, com sua candidatura e eleição para o cargo de *Concejal del Ayuntamiento de La Habana*. As informações sobre a primeira etapa são escassas. Foi possível localizar anotações dispersas em publicações cubanas, nas quais consta que se graduou oficialmente (sem identificação de data) como "maestro" em Cienfuegos e que teria exercido a profissão docente nos primeiros anos da República. Ao mesmo tempo, teria começado a colaborar com revistas do município, o que certamente lhe abriria as portas do jornalismo.

Da mesma forma, não foi possível localizar explicação para a mudança de rumo que sua vida tomou entre 1912 e 1918, época na qual viveu em Buenos Aires, New York e Ciudad de México. O certo é que, nesse período, aprofundou o que viria a ser reconhecido como seu talento para o trabalho jornalístico, intelectual e cultural. Em Buenos Aires, escreveu três peças de teatro ("El atentado de Nur"; "Romance Colonial"; "La presa del Tigre"). Em New York, teria fundado um jornal diário, publicado em inglês e espanhol e, na Ciudad de México, passaria a atuar profissionalmente como redator de duas revistas, "Excélsior" e "El Universal".

Ao regressar a Cuba em 1918, Lugo-Viña trabalhou intensamente – e quase exclusivamente – como jornalista, em especial no jornal "El Heraldo de Cuba", um periódico que teria mantido posicionamentos políticos críticos em relação aos interesses norte-americanos em Cuba. Este trabalho jornalístico teria criado as condições para que se tornasse um profissional reconhecido ao ponto de, ao se apresentar como candidato às eleições municipais de 1920, ser eleito *Concejal de La Habana*.

É a partir de então que começa a difundir, nacional e internacionalmente, o princípio da intermunicipalidade universal. Contudo, não é possível determinar, de modo satisfatório, o que o levou a elaborar o princípio que viria a definir o nome da OICI, que é exatamente o segundo princípio municipalista internacional, a cooperação intermunicipal. Certamente, o cargo de *Concejal de La Habana* o colocou diante dos assuntos de interesse da administração municipal, e isso o levou a formular propostas que dialogavam com as próprias ideias municipalistas cubanas que vinham se construindo desde as *Juntas de los Procuradores* no início do século XVI.

Nesse sentido, existia um conjunto de ideias circulando desde há muito, que não podem ser negligenciadas ao se pretender compreender a inserção de Lugo-Viña nesse âmbito. Trata-se de reconhecer, portanto, que a construção do princípio da intermunicipalidade não foi produto de uma genialidade individual. Ou seja, o princípio que Lugo-Viña passaria a defender e a difundir não está colocado no pedestal intangível das ideias "originais", justamente porque sua formulação não se justifica assim.

Destarte, a construção da ideia da intermunicipalidade deve ser analisada como parte de um processo histórico de longa duração. Para tanto, é preciso "ouvir" o próprio Lugo-Viña, por assim dizer, para que se possa entender como ele iniciou sua jornada intelectual e política em defesa do princípio que passaria a ser identificado, não sem divergências, como sendo de sua autoria. Na introdução do livro "L'Intermunicipalité Universelle dans Trois Congres Internationaux" (em sua edição impressa original, publicada na França em 1926), escrita por Lugo-Viña em outubro de 1925, o autor traz o seguinte depoimento:

> En las elecciones municipales de 1920 fui electo Concejal del Ayuntamiento de La Habana que, poco después de mi toma de posesión, me comisionaba para desempeñar una misión oficial ante él Ayuntamiento metropolitano de la capital de México. Durante mi permanencia en la ciudad tres veces imperial, pronuncié dos discursos: uno, cuando se me recibió en sesión solemne y especial del Ayuntamiento en 3 de noviembre de 1921; el otro, en la recepción que, en el Anfiteatro de la Escuela Nacional Preparatoria, me ofreciera, como homenaje, la Unión Nacional de Municipios Mexicanos. En esos dos discursos, completando en el segundo la iniciativa expuesta en el primero, senté la teoría, tesis o principio de la Intermunicipalidad universal, de la cual pudiera afirmarse que está a punto de convertirse en una doctrina. El proyecto fue tan del gusto de la opinión mexicana, que motivó la creación de una comisión mixta, encaminada a estudiar la posibilidad de organizar un Congreso de Municipios. El Gobierno central no prestó apoyo, y la idea del Congreso no pudo entrar en fase de realización, mas, la idea en si había sido lanzada y ciertamente con fortuna. De regreso en La Habana, tras de cumplir mi misión municipalista en el país vecino, insistí acerca de mi iniciativa en diferentes discursos hasta que, poco antes de expirar mi mandato, presenté al Concejo municipal, de que formaba parte, un informe sobre mis diversos trabajos literarios y oratorios respecto a la Intermunicipalidad y solicité, al mismo tiempo, una declaración de principios. Esta la obtuve en la sesión del 22 de noviembre de 1922, y fue aprobada por unanimidad (Lugo-Viña, 1938, p. 13-14)[68].

A primeira observação importante a ser feita a partir dessa passagem é relativa à organização institucional do municipalismo no México, que sugere a disseminação das ideias municipalistas em outros países do continente americano, além dos EUA (com a já referida *Liga Nacional de Municípios*) e de Cuba. No caso mexicano, o debate municipalista se vinculava às discussões sobre a liberdade municipal que foram travadas durante o processo revolucionário desde o início da década de 1910. Para Salvador Valencia Carmona, os pronunciamentos de Emilio Zapata foram importantes justamente pela defesa da liberdade municipal. Nos termos de Carmona,

> En su Programa de Reforma Política-Social de la Revolución, expedido en Jojutla el 18 de diciembre de 1916, incluía en el artículo 32 'realizar la independencia de los municipios' y preservarlos de los 'ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales' (Valencia Carmona, 2016, p. 88).

68 Registro meu profundo agradecimento às professoras Lissette Pérez Hernández e Orisol Hernández Aguilar, colegas cubanas do campo jurídico, por sua disponibilidade e por compartilharem comigo o raríssimo livro de Ruy de Lugo-Viña. Após anos e anos de busca, enfim, foi possível conhecer o documento.

Dois outros documentos produzidos pelo grupo político de Zapata no âmbito do processo revolucionário mexicano reforçam os sentidos da discussão em defesa dos municípios. O primeiro é o *Plan de Ayala* de 28 de novembro de 1911, um manifesto em que se convocavam todos os "zapatistas" a restituir, pela luta armada, a propriedade das terras dos campesinos. Conforme anotada em seu ponto 7,

> En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos[69].

O segundo documento é a *Ley General sobre Ordenamientos Municipales*, de 15 de setembro de 1916. Nela, declara-se como princípio geral a ideia de que

> la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad[70].

O documento traz ainda a declaração de emancipação geral de "toda tutela gubernativa, los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior

69 Disponível em: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf Acesso em: 07 nov. 2025. O documento original foi digitalizado pela Biblioteca Digital Mexicana do *Centro de Estudios de Historia de México* e está disponível neste endereço: http://bdmx.mx/documento/galeria/plan-de-ayala/co_img_2452_flat/fo_Ayala Acesso em: 07 jul. 2025.

70 Disponível em: https://bibliotecadigital.scjn.gob.mx/exposiciones/ecos-del-zapatismo/pdf/sala-01/13-s1-ley-general-sobre-libertades-municipales.pdf Acesso em: 07 jul. 2025.

como en lo que concierne al ramo económico o hacendario"[71]. O resultado legislativo dessa discussão envolvendo não apenas os "zapatistas", mas as forças políticas nacionais, foi publicado como artigo n. 115 da Constituição Mexicana de 1917, na qual constam as reformas empreendidas na Constituição de 1857. Como princípio básico, determina-se, pelo artigo 115, que os estados devem adotar, "para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre".

Apesar das críticas posteriores aos aspectos da Constituição que fragilizariam essa liberdade – por exemplo, ao não "plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates" (Valencia Carmona, 2016, p. 93) –, foi neste contexto que se originou o movimento de associação dos municípios mexicanos, com a criação, em 1920, da *Unión Nacional de Ayuntamientos* (e não *Unión Nacional de Municípios Mexicanos*, como afirmado por Ruy de Lugo-Viña). Apesar de sua existência relativamente curta – a *Unión* encerrou suas atividades em 1929 –, segundo Karina Rebeca Ramírez González,

> El antecedente temprano del asociacionismo municipal se encuentra en la Unión Nacional de Ayuntamientos (1920) cuyo objetivo principal era cuidar que los municipios fueran representados democráticamente y que sus autoridades fueran competentes y que tuvieran autonomía hacendaria; además, que la Unión abarcara a todos los municipios del país con la finalidad de lograr un mejor desempeño. La Unión realizó algunos congresos en los que enfocó la necesidad de una reforma constitucional, que demandó la rendición de cuentas en el ámbito municipal, como una forma de concretar la libertad municipal (Ramírez González, 2018, p. 519).

Constatados os objetivos dessa associação mexicana da qual Lugo-Viña recebeu uma homenagem, após seu segundo discurso proferido no México como parte das atividades de sua viagem como *Concejal* de La Habana, deve-se voltar à análise de seu depoimento. Como consta no texto, os discursos de Lugo-Viña foram realizados no dia 3 de junho de 1921, ou seja, ele esteve

71 Disponível em: https://bibliotecadigital.scjn.gob.mx/exposiciones/ecos-del-zapatismo/pdf/sala-01/13-s1-ley-general-sobre-libertades-municipales.pdf Acesso em: 07 jul. 2025.

no país após a aprovação da Constituição Mexicana de 1917. Cabe indagar, assim, qual a possível relação entre a discussão municipalista mexicana que levou à aprovação dessa constituição, em especial seu artigo 115, e as conferências que Lugo-Viña proferiu no país em 1921?

Ora, se Lugo-Viña viveu na Ciudad de México antes de regressar a Cuba em 1918 – como já mencionado anteriormente –, não é impossível que ele tenha sido influenciado pelas discussões municipalistas que estavam em pauta no contexto da revolução mexicana desde o *Plan de Ayala* de 1911, passando pela *Ley General sobre Ordenamientos Municipales* de 1916 e pelo artigo 115 da Constituição de 1917 até a criação da *Unión Nacional de Ayuntamientos*.

Esta hipótese, de que sua experiência pessoal e profissional no México pode ser considerada como um dos fatores explicativos do seu interesse na administração municipal, não se fundamenta, porém, em nenhum documento. Não foi possível encontrar nenhuma informação que corroborasse essa ideia, ainda assim, ao problematizar a trajetória profissional de Lugo-Viña nos anos finais da década de 1910, o "fator México" não pode ser negligenciado.

Evidentemente, não pode ser considerado como sua única experiência intelectual relevante, pois não se deve desvincular a análise do contexto municipalista cubano, tão importante quanto. Assim, é preciso olhar para os dois contextos, o mexicano e o cubano, para compreender por que e como Lugo-Viña assumiu a tarefa de pensar sobre a intermunicipalidade. Ao relacioná-los, é factível situar sua trajetória profissional numa perspectiva transnacional, articulando as dimensões nacional e internacional. Foi neste jogo de experiências *entre* e *através* das nações que Lugo-Viña trabalhou.

Como o próprio autor reconheceu no texto da referida introdução, ao regressar a Cuba após a viagem ao México em 1921, retomou e ampliou sua defesa política e intelectual do princípio da intermunicipalidade em uma série de discursos. Como resultado, ao final do seu mandato como *Concejero municipal*, em suas palavras, "presenté (...) un informe sobre mis diversos trabajos literarios y oratorios respecto de la intermunicipalidad y solicité, al mismo tiempo, una declaración de principios" (Lugo-Viña, 1938, p. 14).

Lugo-Viña informou que "(...) esos discursos serán reunidos

y publicados dentro de poco en un volumen, comenzando por el que pronuncié en el Concejo municipal de México y terminando por el que pronunciaré en el Municipio habanero" (Lugo-Viña, 1938, p. 16). É provável que não tenham sido compilados em livro ou outro material que pudesse explicitar seu entendimento de tal princípio. Nem mesmo a publicação *Intermunicipalidad universal* (traduzida em Cuba em 1938, originalmente publicada na França em 1926) traz essas conferências, mas, como ele mesmo afirma,

> No recojo en ella [o livro Intermunicipalidad Universal] mi obra nacional, ni la internacional de México y España, ni las palabras que he pronunciado en las recepciones con que me han honrado los Municipios de Bruselas, Roma y París, sino solamente lo que constituye mi intervención en los trabajos de la Sexta Asamblea de la Sociedad de Naciones y en él tercer Congreso Internacional de Ciudades, porque en ello se compendia lo que ha sido hecho en los tres Congresos internacionales en que la Intermunicipalidad—tal como la he concebido y definido—ha merecido él honor de ser discutida, aceptada y recomendada (...) Lo que me propongo con esta publicación es sólo hacer una compilación cronológicamente metódica de lo que se ha tratado acerca de la materia y que, algún día quizás, podrá servir de base para que en algún Congreso, Conferencia o Convención se llegue a consagrar, en la práctica, de manera definitiva, e incorporándolo a las leyes de cada país, este conjunto de nuevas aspiraciones de la moderna política de los pueblos. (Lugo-Viña, 1938, p. 16).

O que é certo é que, em sessão de 22 de novembro de 1922, foi aprovada a declaração do princípio da intermunicipalidade pelo *Concejo Municipal de La Habana*. Nesta declaração, fundamenta-se historiograficamente aquela dimensão *programático-intelectual* da gestação-origem da OICI, sendo a única documentação disponível para esclarecer o que pretendia Lugo-Viña com sua ideia. Ela tem dois termos:

> Primero. — El Municipio de La Habana hace suya la teoría sostenida por él autor de este informe, fundándose en él hecho de que la Intermunicipalidad debe ser practicada como una de las necesidades más trascendentes y eficaces de la vida de asociación y cooperación municipales, y que, de igual manera que el Estado y las corporaciones que se desenvuelven a su amparo establecen entre sí relaciones de acercamiento e intercambio, así el Municipio, con los mismos derechos, debe extender sus poderes representativos más allá de la esfera propiamente local.
>
> Segundo. — Reconocida así la Intermunicipalidad, para conseguir sus fines y desenvolver todo su alcance sociológico como una

> modalidad nueva del Derecho público en sus ramas política e internacional, no debe estar limitada a las fronteras nacionales, sino extendida por su amplísimo desarrolló al vasto campo experimental de la universalización más absoluta (Lugo-Viña, 1938, p. 14-15).

Esses termos, como é possível ler na citação, não formulam quais seriam as melhores práticas para a articulação entre as municipalidades. Sugerem (apenas) um conjunto de princípios caracterizados pelo essencial da ideia de Lugo-Viña: a cooperação municipal como pressuposto do exercício dos direitos e deveres dos municípios, não limitado à sua condição local nem à dimensão nacional. Ou seja, o exercício da cooperação intermunicipal deve considerar as possibilidades e as necessidades de práticas de administração dos peculiares interesses municipais, mesmo para os territórios municipais de dois ou mais países. No fundo, a ideia é até mais ampla, pois se propõe a pensar o sentido universal dessa cooperação, algo que não deixa de ser pretensioso num mundo pós I Guerra Mundial. Talvez, precisamente por esse momento histórico, fosse mesmo um caminho a se reivindicar.

Sobre as dimensões *programático-intelectual* e *político-institucional panamericana*

Depois da aprovação da declaração do princípio da intermunicipalidade, autor e ideia iniciaram uma circulação internacional de grande envergadura. Primeiramente, a ideia é incorporada como princípio pelo próprio panamericanismo. Na sequência, seu autor apresenta e defende a proposta intermunicipal em diversos países europeus (França, Bélgica, Itália, Espanha e Suíça) mas, sobretudo, em instituições como a *Liga das Nações,* na função de delegado do Governo de Cuba e *Comisionado Municipal de La Habana*.

Uma segunda etapa dessa circulação internacional ocorreria no final da década de 1930, em viagem de Lugo-Viña por toda a América Latina, incluindo o Brasil, para promover o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* e a construção do "Farol de Colombo" em Santo Domingo. Conforme seu relato,

> En febrero de 1923 tocaba a su fin mi mandato de concejal y él

> Concejo, al que dejaba de pertenecer, juzgó oportuna la creación de un "cargo" que poco después confirmó el Ejecutivo municipal, posibilitando la continuación de mi labor en las esferas oficiales. A dicho "cargo", que desempeño actualmente, se le dió el nombre de "Comisionado Municipal de La Habana" y con el efectué dos viajes de propaganda intermunicipal por Europa (...) Primero como concejal y después como comisionado no he cesado, hasta hoy, de trabajar en favor de la iniciativa que tomé en México y que ha sido confirmada de modo eficaz por la declaración de principios de La Habana. Mi labor ha sido a la vez nacional e internacional y él trabajo personal que he realizado en él dominio municipalista se lio secundado, con entusiasmo, por la Cancillería cubana en la esfera más amplia de la vida internacional (Lugo-Viña, 1938, p. 15).

O início dessas circulações internacionais do princípio da intermunicipalidade se deu, pode-se dizer assim, "por dentro" da dimensão *político-institucional panamericana*: foi apresentado pela delegação cubana na *V Conferência Internacional Americana,* em Santiago de Chile, entre os dias 25 de março e 3 maio de 1923. A declaração, aprovada em La Habana em 22 de novembro de 1922, foi colocada em discussão no dia 27 de abril de 1923.

Participaram do evento outros delegados diplomáticos de Cuba, nomeados pelo Presidente Alfredo Zayas em 9 de fevereiro de 1923, conforme Decreto n. 320 no *Boletin Oficial de la Secretaria del Estado de la República de Cuba* de março de 1923. São eles, José Vidal Caro (Ministro Plenipotenciário de Cuba em Chile e presidente da delegação cubana), Carlos García Vélez (Ministro Plenipotenciário de Cuba na Grã-Bretanha), Arístides de Agüero (Ministro Plenipotenciário de Cuba na Alemanha e Delegado Permanente de Cuba na Liga das Nações), entre outros, totalizando 11 pessoas.

O documento lido pela delegação cubana começa sugerindo que toda ação que promova o estreitamento dos laços entre os Estados nacionais deve receber atenção preferencial no debate político e diplomático dos países membros da *Unión Panamericana*. A manifestação cubana tinha uma intencionalidade política bastante precisa e estratégica, qual seja, a defesa de um sentido de unidade continental a ser reforçado pela atuação daqueles que, como observado pelos delegados cubanos presentes no Chile, "están encargados de hacer triunfar, definitivamente, el panamericanismo" (Lugo-Viña, 1938, p.20).

O texto sugere que os municípios poderiam assumir um papel relevante para que essa finalidade fosse alcançada, desde que dispusessem dos elementos necessários para construção de uma união entre eles, com base em suas experiências locais. Nesse

sentido, a manifestação indica claro posicionamento político de defesa dos ideais panamericanos, de modo que se pode falar em um alinhamento, naquele momento, entre o governo cubano e os interesses geopolíticos dos EUA em relação ao continente americano e, sobretudo, à América Latina. E sendo assim, não é estranho considerar esse posicionamento como um claro reflexo da condição neocolonial de Cuba sob a hegemonia dos EUA, vigente desde o final da guerra de independência.

O documento afirma, ainda, que o espírito de cooperação leal entre os municípios de uma mesma nação deve gerar resultados qualificados aos mesmos, mantendo a harmonia entre as comunidades locais. Ao mesmo tempo, defende que a cooperação se estenda para além das fronteiras nacionais, por "engendrar una gran abundancia de bienes en el desarrollo nacional de los países que adopten los principios de la Intermunicipalidad" (Lugo-Viña, 1938, p. 20-21).

No entanto, é bastante cauteloso ao observar que essas práticas de cooperação municipal em âmbito internacional não representariam nenhum tipo de obstrução das faculdades próprias dos corpos diplomáticos e consulares representantes dos interesses nacionais na esfera das reuniões panamericanas. A manifestação insiste no argumento de que a intermunicipalidade "sólo busca la creación de vínculos amistosos más allá de las esferas oficiales del Estado, con la libertad que son peculiares a los lazos de unión entre comunidades locales" (Lugo-Viña, 1938, p.21).

Esses foram os pontos norteadores da argumentação dos diplomáticos cubanos na conferência interamericana de 1923. Para além disso, é oportuno observar como eles se utilizaram dos próprios termos constitutivos da *V Conferência Internacional Americana* para justificar a defesa da intermunicipalidade, em especial a cláusula 9ª, onde consta a necessidade de "ser consideradas las medidas que tiendan a una asociación más estrecha de las Repúblicas del Continente Americano a fin de fomentar los intereses comunes" (Lugo-Viña, 1938, p. 19).

Isso torna bastante evidente a estratégia política da delegação cubana para apresentar suas duas recomendações aos demais representantes nacionais. A primeira, sugerindo a adoção, pelos países do continente, de medidas que estimulassem a cooperação dentro dos seus respectivos territórios. A segunda, sugerindo que os governos nacionais criassem condições para

que seus municípios construíssem laços de cooperação com municípios de outros países americanos e, com isso,

> (...) producir los beneficios del intercambio y a aprovechar las ideas y experiencias extranjeras que, ciertamente, serán una poderosa ayuda para el desenvolvimiento del bienestar nacional y el mejor éxito de la Unión Panamericana (Lugo-Viña, 1938, p. 22).

Em seguida, foram iniciadas as discussões e a posterior deliberação sobre a proposta da delegação cubana. Ao final da conferência, os membros aprovaram as Resoluções Finais, que seriam encaminhadas aos países-membros e retomadas na conferência seguinte, a VI, a ser realizada em La Habana entre os dias 16 de janeiro e 20 de fevereiro de 1928. Entre as resoluções publicadas na Ata Final da V Conferência de 1923, o conteúdo da Resolução n. 44, "Fomento de las relaciones entre las municipalidades de los paises americanos", foi aprovado nos seguintes termos:

> 1°. Recomendar a los Gobiernos de los países americanos el empleo de los medios que estimen convenientes para crear vínculos más estrechos entre los Municipios respectivos de cada país;
>
> 2°. Recomendarles que se otorguen las mismas facilidades a los Municipios Nacionales para que se relacionen con los de los demás países americanos, a fin de establecer una más estrecha asociación de las Repúblicas de este Continente en beneficio del intercambio y aprovechamiento de las ideas y experiencias obtenidas[72].

Para além de uma discussão sobre o conceito de intermunicipalidade/cooperação intermunicipal apresentado pela Resolução, institucionalizando o debate em âmbito panamericano, interessa observar a historicidade da construção do pensamento municipalista e, por fim e o mais importante, da OICI como institucionalidade desse pensamento. A atenção a essa historicidade oferece substrato para a reforçar a ideia de que a criação da OICI não resultou de um ato isolado e pontual,

72 Disponível em https://www.dipublico.org/14233/fomento-de-las-relaciones-entre-las-municipalidades-de-los-paises-americanos-quinta-conferencia-internacional-americana-santiago-1923/ Acesso em: 26 fev. 2026.

mas de um movimento de circulação do próprio princípio da intermunicipalidade e das deliberações de reuniões internacionais realizadas no continente americano.

Nesse sentido, a aprovação da intermunicipalidade em Santiago de Chile representou apenas o primeiro movimento dessa historicidade da criação da OICI. Outras duas importantes reuniões devem ser consideradas para uma compreensão sólida dessa historicidade. A *VI Conferência Internacional Americana* realizada em La Habana em 1928 e o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* realizado uma década depois, em 1938, na mesma cidade.

Esses três movimentos, que são as três reuniões realizadas entre 1923 e 1938, cada um a sua maneira e, em conformidade com a pauta de discussão vigente em cada encontro, produziram as condições institucionais e intelectuais para criação da OICI. A Resolução n. 44 da conferência interamericana de 1923 legitimou o princípio programático em todo o continente. A Resolução n. 47 da conferência interamericana de 1928 delegou à *Unión Panamericana* a responsabilidade de organização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Por fim, a Resolução n. 70 desse *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938 garantiu, em termos jurídico-administrativos e programático, o caráter de permanência "a la cooperación intermunicipal y a las actividades en prol del mayor estrechamento de relaciones entre los pueblos americanos a través de la intermunicipalid"[73].

A primeira dessas três reuniões, a conferência interamericana de 1923, tem ainda uma particularidade relevante na historicidade de difusão-legitimação da intermunicipalidade e, por consequência, de criação da OICI. Essa reunião em Santiago de Chile se caracteriza como o primeiro movimento de internacionalização do princípio intermunicipal. Em outros termos, a aprovação da declaração apresentada pela delegação cubana pela conferência americana conferiu uma primeira dimensão internacional à ideia de Lugo-Viña, "trasnacionalizando" a legitimidade que havia sido conferida ao princípio da intermunicipalidade em Cuba no ano de 1922.

O passo seguinte nesse movimento de internacionalização

73 Revista Municipal Interamericana / *Inter-American Municipal Review*, da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal*: La Habana, Año I, julio-diciembre 1950, números 1-2, p. 2. Acervo do Autor.

se deu com a apresentação da ideia, também pela delegação cubana, à *Sociedade das Nações* (ou *Liga das Nações*) em Genebra. Presidida por Cosme de la Torriente, a delegação cubana apresentou o documento à 4ª Assembleia da Liga no dia 26 de setembro de 1923, ou seja, poucos meses após aprovação no Chile. O documento apresentado faz um breve histórico sobre a aprovação da intermunicipalidade na conferência panamericana de Santiago, além de incluir as recomendações apresentadas pelos cubanos no Chile e a informação de que a intermunicipalidade, formulada por Ruy de Lugo-Viña, havia sido aprovada em La Habana.

O argumento utilizado para justificar a incorporação da intermunicipalidade pela Liga das Nações foi bem objetivo e inteligente, por considerá-la como algo inerente aos objetivos de uma sociedade criada ao fim da Primeira Guerra Mundial: "cuanto mayor sea el desarrollo de las relaciones entre las principales ciudades del mundo, tanto más fácil será la cooperación internacional para llegar al fin propuesto" (Lugo-Viña, 1938, p. 26). A proposta foi encampada pela 4ª Assembleia da Liga das Nações e encaminhada para uma análise mais ampla, que viria a ocorrer na 5ª Assembleia:

> La 4ª Asamblea ha adoptado, el 27 de noviembre de 1923, la resolución siguiente. La Asamblea ha decidido inscribir en su orden del día y someter a la próxima Asamblea de la Sociedad de Naciones el proyecto de resolución siguiente, presentado por la delegación cubana: Considerando que el mantenimiento de relaciones directas entre los Municipios importantes de los distintos países es una nueva forma de cooperación entre los pueblos, la cual contribuirá considerablemente a la difusión de los ideales que han determinado la creación de la Sociedad de Naciones y que inspiran su actividad, Decide acoger con vivísima simpatía la doctrina de la Intermunicipalidad recomendada a los Miembros de la Unión panamericana por la Conferencia de Santiago de Chile (Lugo-Viña, 1938, p. 52).

A deliberação da 4ª Assembleia da Liga das Nações – que, ao mesmo tempo, aceitou o projeto da intermunicipalidade, mas transferiu para a 5ª Assembleia a responsabilidade de aprofundamento das discussões – fez com que Lugo-Viña, como ele relata em primeira pessoa, se deslocasse até Genebra com o propósito de se aproximar do "terreno en curso que tomara la proposición, a fin de someterla a la próxima Asamblea" (Lugo-Viña, 1938, p. 27). Lugo-Viña relata que recebeu como um "triunfo"

a aprovação do projeto da intermunicipalidade e que, a partir de então, iniciou a preparação de um informe a ser apresentado à 5ª Assembleia da Liga das Nações em 1924. Para tanto, foi nomeado como delegado suplente de Cuba, a fim de que pudesse assistir às deliberações e aos debates.

Esse informe foi inicialmente elaborado para uma conferência que Lugo-Viña proferiu na *Sociedad Cubana de Derecho Internacional* em 8 de abril de 1924. Segundo seu relato, "la Sociedad, por acuerdo de su Directiva, solicitó de la Secretaria de Estado cubana el envío de una copia del mencionado informe, a fin de que le sirviera (...) como base informativa" (Lugo-Viña, 1938, p. 28). O documento foi efetivamente encaminhado à Liga pela representação cubana e apresentado à 6ª sessão da 5ª Comissão reunida no dia 15 de setembro de 1924.

No entanto, mesmo tendo sido nomeado delegado suplente, o autor do projeto não pôde comparecer à reunião de 15 de setembro. Lugo-Viña não explica por que não esteve presente, apenas enuncia que "no me fue posible, contra mi voluntad, asistir a las sesiones de 1924" (Lugo-Viña, 1938, p.28). A leitura do informe preparado por ele foi feita por Guillermo Patterson, na ocasião subsecretário de Estado de Cuba, com a colaboração de Arístides Agüero, delegado cubano.

O documento lido preserva integralmente os argumentos que Lugo-Viña organizou para a conferência na *Sociedad Cubana de Derecho Internacional* realizada em abril de 1924. Houve apenas um ajuste de forma, para que pudesse ser lido na sessão da *Liga das Nações* sem as indicações de pessoalidade e autoria que existem no texto preparado para a conferência de abril de 1924.

Trata-se de um texto estruturado em dois pontos. O primeiro, garantia que a intermunicipalidade universal não acarretaria qualquer tipo de interferência dos municípios e da cooperação intermunicipal nas atividades típicas dos estados nacionais e suas representações diplomáticas. O segundo, e este é muito importante para pensar o campo dos debates urbanos e do planejamento municipal na esfera institucional do municipalismo internacional, enunciava a vinculação entre os ideais municipalistas e o urbanismo na construção da cooperação intermunicipal.

O primeiro ponto tem explícito caráter geopolítico, ao reforçar a não interferência nas atribuições dos municípios, "bajo

ningún pretexto (...) en los domínios de la diplomacia" (Lugo-Viña, 1938, p. 28). Conforme o texto da conferência, os municípios não deveriam aportar nenhum serviço, nem introduzir qualquer tipo de mudança nas relações exteriores entre as nações. Ao mesmo tempo, Lugo-Viña reivindica o papel de "colaborador nada despreciable" das cidades em tais relações exteriores, ao indagar se "¿Acaso las ciudades no desempeñan habitualmente, funciones exclusivamente municipales con el asentimiento general de las naciones?", entre elas, feiras, mostras, exposições e congressos internacionais (Lugo-Viña, 1938, p. 29).

Ao abordar o tema do urbanismo, Lugo-Viña observa que, embora fosse uma ciência com uma esfera própria de ação, necessitava de uma "poderosa fuerza de expansión (...) igualmente de orden científico", que não poderia ser outra força senão a da "impulsión municipal" (Lugo-Viña, 1938, p. 30). O documento mobiliza um vocabulário mais "erudito"[74], ao se referir ao urbanismo como ciência e, claro, reforçar o sentido que o correlacionaria ao município. Conforme o texto lido por Patterson,

> Mediante el desarrollo de las ciudades en la colectividad nacional, la ciencia urbana adquiere cada día un auge mayor y no ha de quedar relagada sólo a trabajos empíricos, sino que ha de ser ayudada por la demostración práctica y el estudio objetivo sobre el terreno. El Urbanismo no es una ciencia abstracta, sino más bien demostrativa y concreta. Por esta razón, aquellos que la estudian deben trabajar en los laboratorios de experimentación que son los Municipios; y dicho estudio no será de provecho, si no existen las relaciones intermunicipales. La intermunicipalidad así definida, persigue fines idénticos a los de la Unión Internacional de Ciudades belga y de otras instituciones semejantes, y no puede, en ningún caso, ser hostil al Estado u obstaculizar sus faenas. No pude tampoco, en su aplicación práctica, emitir ideas contrarias al Estado (Lugo-Viña, 1938, p.34).

74 O termo "erudito", aqui, está pensado como vocabulário técnico-profissional ou "fala dos especialistas", tal qual analisado por Stella Bresciani no artigo "Melhoramentos entre intervenções e projetos estéticos: São Paulo (1850-1950)", publicado na coletânea *Palavras da Cidade* (Editora UFRGS, 2001), por ela organizada. A publicação resultou do projeto *Les Mots de la Ville* (UNESCO-CNRS), cuja equipe latino-americana foi coordenada por Bresciani, em cooperação com Hélène Rivière D'Arc. Essa análise sobre a linguagem profissional, entre outras linguagens, está, de certa forma, integrada a outro texto da autora, "Imagens de São Paulo: Estética e cidadania", publicado na coletânea *Encontros com a História: percursos históricos e historiográficos de São Paulo*. (Luca, Ferreira, Yokoi, 1999).

Imediatamente após a leitura do documento, iniciaram-se as manifestações por parte das delegações dos demais países. Algumas delas fizeram observações interessantes sobre a proposta cubana e sobre o tema da intermunicipalidade e sua correlação com o urbanismo. No entanto, questionaram a ideia de que a intermunicipalidade fosse algo novo, originado em Cuba e, depois, legitimado pela *Unión Panamericana*, como se nos demais países sua prática não existisse, especialmente nos países europeus.

O representante italiano identificado como "Señor Pironti" reforçou o interesse pelo assunto e sugeriu que a comissão desse um voto de apoio para que as discussões sobre a intermunicipalidade seguissem em trabalhos futuros. No entanto, para os italianos, a proposta cubana continha uma dualidade entre a dimensões nacional e a internacional que precisava ser mais bem analisada. Pironti retomou a questão da interferência da cooperação intermunicipal nos domínios de ação próprios dos estados nacionais. Seu argumento sugere ser impossível não pensar num caráter centralizador dos estados nacionais, ao afirmar que "este no podrá renunciar a conocer, a controlar y, lo que es más grave, a impedir los acuerdos, no importa de qué género fuesen, de sua proprios Municipios y de los pertenecientes a outro Estado" (Lugo-Viña, 1938, p.36).

Em seguida, ao abordar a dimensão nacional desse dualismo, o italiano criticou a ideia de que o princípio da intermunicipalidade fosse algo novo. Segundo Pironti, naquilo que seria a esfera de atuação dos municípios – como ensino, feiras de materiais e de produtos, estatística e "estudios sobre la urbanización" –, a intermunicipalidade "es ya conocida y se viene practicando extensamente en Europa". Ele informou que existia, na Itália, uma "Unión de Provincias inspirada en el principio de la Intermunicipalidad", inclusive regulada por uma lei italiana que previa e estimulava a formação de agrupações de municípios para a promoção mais econômica de serviços públicos como higiene, ensino e assistência (Lugo-Viña, 1938, p. 36). Ao final das suas considerações, o representante italiano sugeriu "al ponente que se sirva formular de modo más preciso la doctrina de que se trata" (Lugo-Viña, 1938, p. 37).

O representante francês, identificado como "Señor Sarraut", fez uma apresentação mais contemplativa e de apoio explícito ao projeto da intermunicipalidade apresentado pelos cubanos. Sugeriu, apenas, que ela fosse ajustada de tal forma que "la haga menos platónica" (Lugo-Viña, 1938, p. 37). Em sua

manifestação observou que, cada vez mais, a humanidade se agrupava em cidades, e que a administração municipal, por sua vez, estaria atuando com mais intensidade para "suministrar a los habitantes de la ciudad cuanto les permita vivir cómodamente" (Lugo-Viña, 1938, p. 38). Segundo Sarraut, em decorrência dessa intensa atividade dos municípios, teriam surgido duas ciências, o municipalismo e o urbanismo. Em seus termos,

> (...) el Municipalismo, que estudia en qué medida los Municipios pueden transformar útilmente en industrias o servicios municipales tales o cuales exigencias de la via de la ciudad, y de otra parte, el Urbanismo, que estudia especialmente el acondicionamiento general de las ciudades (Lugo-Viña, 1938, p. 38).

Com base nessa observação, o representante francês reforçou o argumento do seu colega italiano, afirmando que a questão intermunicipal não era nova e que, em países como Inglaterra, EUA, Bélgica, Alemanha, entre outros, já existiam sociedades, estudos e publicações de grande valor sobre o princípio da intermunicipalidade. De fato, tinham razão ao ressaltarem a existência prévia de organizações municipais[75], como a *The National Municipal League* nos EUA, a recém-criada *Unión de Municípios Españoles* (Faria, 2024), a *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (Associação de Municípios Holandeses) ou mesmo legislações como o *Municipal Corporations Act* de 1882 na Inglaterra.

Sarraut também informou que, na França, existia uma "asociación de alcaldes, que se reune periodicamente (...) además, la Unión Internacional de Ciudades, fundada por iniciativa belga, puede servir de punto de partida para la obra que nos ocupa" (Lugo-Viña, 1938, p. 39). Por fim, o representante francês sugeriu que o secretariado da *Liga das Nações* preparasse um informe sobre a cooperação intermunicipal para ser debatido na 6ª Assembleia da Liga no ano seguinte.

75 Na ocasião da reunião dessa comissão na *Liga das Nações* em setembro de 1924, a *Unión Internacional de Ciudades* já havia realizado seu II Congresso em Amsterdã, além de outras reuniões. Por exemplo, a que ocorreu entre os dias 5 e 20 de setembro de 1920 em Bruxelas, na qual os temas do urbanismo e do governo local foram incorporados aos assuntos da entidade, ou ainda a *Conferencia Preparatoria de Los Promotores de la Unión Internacional de las Autoridades Locales,* realizada em Paris, em 1922, na qual se decidiu que o terceiro Congresso da *Unión Internacional de Ciudades* ocorreria – como de fato ocorreu – em Paris em 1925.

Na sequência dos oradores que se manifestaram como representantes diplomáticos de Irlanda (no texto, *"Estado Libre de Irlanda"*), Holanda, Grécia, Noruega, Romênia, Uruguai, Sérvia (no texto *"Reino de Serbia"*), Chile e Espanha, as recomendações centraram-se, quando foi o caso, na preocupação de interferência política dos municípios nos assuntos dos governos nacionais de seus países. Ainda assim, em termos gerais, acatou-se a proposta francesa de organização de um informe a ser debatido na próxima assembleia e reconheceu-se a importância do tema apresentado pela delegação cubana.

Antes do encerramento da sessão, o representante de Cuba agradeceu aos membros da Liga que participaram do debate e sugeriu uma mudança nos termos das recomendações originais, para que não restasse dúvida quanto à impossibilidade de ingerência política nos assuntos internacionais. É de se imaginar que, enquanto os diversos representantes se manifestavam, a delegação cubana se movimentava para reformular, ali mesmo, no "calor do momento", as passagens que teriam gerado alguma controvérsia, em especial a da interferência política.

O novo texto, lido por Guillermo Patterson, explicitou que a doutrina da intermunicipalidade teria que ser implementada "dentro de los límites restringidos de la soberanía de los Estados" (Lugo-Viña, 1938, p. 44). A proposta foi aprovada com a incorporação dos ajustes apresentados pelo representante francês para uma nova rodada de discussão. Apenas os representantes da Noruega e da Suécia se abstiveram na votação.

As discussões foram retomadas ainda em 1924, na 9ª sessão da 5ª Comissão, realizada em 20 de setembro desse ano. Nessa ocasião, centraram-se em aspectos muito particulares do campo diplomático, em especial sobre os significados jurídicos e políticos da "soberania de los Estados". Os representantes dos países anteriormente mencionados se manifestaram, agora acompanhados da representação brasileira. Não houve manifestação contrária ao projeto, ainda que tenham apontado, segundo o documento, "ciertas reservas bien fundadas y discretas que provienen del temor a que la vida municipal invada las altas esferas soberanas del Estado" (Lugo-viña, 1938, p.47). A proposta foi enfim encaminhada à 6ª Assembleia da Liga das Nações, a ser realizada em 1925.

Diante dos questionamentos dos demais representantes e das incertezas em relação aos encaminhamentos que poderiam

ocorrer nessa próxima assembleia, o governo cubano não hesitou em convocar o próprio Lugo-Viña para apresentar e defender a proposta. Como anotado por Lugo-Viña, "el gobierno de Cuba estimó que debía trasladarme a Europa, antes de la apertura de la 6ª Asamblea, para realizar personalmente un trabajo de propaganda" (Lugo-Viña, 1938, p. 50). E assim ocorreu: Lugo-Viña chegou na Europa em dezembro de 1924 e imediatamente iniciou, com o apoio da delegação cubana, uma série de negociações para ser recebido em Bruxelas, Roma e Paris e explicar pessoalmente os sentidos da ideia da "intermunicipalidad universal" por ele desenvolvida.

Ao mesmo tempo em que Lugo-Viña realizava esse trabalho de esclarecimento em países europeus, a *Secretaria Geral da Liga das Nações* realizava uma enquete, que foi enviada aos diversos organismos de caráter municipal e administrativo. O objetivo era levantar a maior quantidade possível de informações e relatos de experiência em cooperação internacional entre cidades. Com base nas respostas, a secretaria elaborou um longo informe, lido na abertura da 6ª Assembleia. O documento recupera o percurso iniciado em La Habana em 1922, percorre os termos aprovados na *V Conferência Internacional Americana* realizada no Chile em 1923 e, por fim, os debates e decisões oriundas das *4ª* e *5ª Assembleias da Liga das Nações*. O informe foi redigido a partir dos dados fornecidos pelas seguintes instituições, que realizavam alguma atividade concernente à cooperação internacional entre cidades:

> . Unión Internacional de Ciudades;
> . Comisión Permanente de Congresos Internacionales de Ciencias Administrativas;
> . International Federation for Town and Country Planning and Garden-Cities;
> . Asociación Internacional Permanente de Congresos de Caminos;
> . Comité Permanente de los Congresos Internacionales de Casas Baratas;
> . Unión Internacional de Tranvías, Ferrocarriles Locales y Transportes Públicos por Vehículos Automóviles;
> . Asociación General de Higienistas y Técnicos Municipales.

Como observado no documento, do conjunto dessas instituições e associações, apenas a *Unión Internacional de Ciudades* trabalhava integralmente com temas municipais, "mientras que las

restantes se dedican a puntos específicos del problema municipal" (Lugo-Viña, 1938, p. 58). Anexas ao informe geral, constavam informações mais específicas sobre a *Unión Internacional de Ciudades*, incluindo uma observação sobre sua criação em 1913, durante o *Congresso Internacional de Arte de Construir Cidades e Organizar a Vida Comunitária*, realizado em Gante, na Bélgica. O documento indica que, nesse encontro, foi realizado o *Primer Congreso Internacional de Municipios* e que seu objetivo era "el estudio de las cuestiones administrativas y técnicas que interesan a la vida local y urbana" (Lugo-Viña, 1938, p. 62)[76].

A leitura do detalhado informe foi feita pelo "Señor Avramovitch", delegado da Sérvia, nomeado, na ocasião, para tal função. A parte final do documento reforça a aprovação do informe sobre cooperação municipal internacional que foi submetida pela Secretaria Geral da Liga, em conformidade com a resolução aprovada na 5ª Assembleia.

Na sequência, Lugo-Viña fez um breve encaminhamento, recordando o empenho inicial de Cuba na aprovação da doutrina da intermunicipalidade e indicando o acolhimento integral da proposta de resolução, apresentada por Avramovitch. A proposta não trazia grandes novidades em seus termos gerais. O documento apenas reiterava a importância de os governos nacionais promoverem maior estreitamento nas relações de cooperação de seus municípios e, por fim, sugeria que se autorizassem as organizações técnicas da *Liga das Nações* a encaminharem petições de assistência e cooperação a organismos internacionais que se ocupavam com os temas municipais, como aqueles anteriormente citados.

As discussões que se seguiram recolocaram as preocupações sobre possíveis conflitos e interferências internacionais que a cooperação intermunicipal internacional poderia acarretar. Nessa ocasião as representações da Inglaterra e do Chile reforçaram manifestações anteriores sobre a existência,

76 Além do ***Primer Congreso Internacional de Municipios*** (dominação que não consta na documentação ***da Unión Internacional de Ciudades***), foram realizados os seguintes congressos: o II Congresso em Amsterdã no ano de 1924; o III Congresso em Paris no ano de 1925; o IV Congresso entre Sevilla e Barcelona (Faria, 2024); o V Congresso em Londres no ano de 1932; o VI Congresso entre Berlin e Munique no ano de 1932. O VII Congresso foi programado para ocorrer em 1940, mas foi adiado devido à eclosão da II Guerra Mundial. As atividades foram retomadas em Paris em 1947.

em seus países, de experiências de cooperação intermunicipal[77].

Entre as proposições apresentadas pelas representações diplomáticas, a mais interessante foi formulada pelo "Sr. Van Cauwelaert", da Bélgica. Em sua manifestação, não apenas observou pontos sensíveis que necessitariam de ajustes para melhor estruturação da resolução sobre a intermunicipalidade, mas apresentou um encaminhamento mais prático sobre como colocar em andamento um movimento internacional de articulação com a *Liga das Nações* para implementação da cooperação municipal internacional.

No relato, o "Sr. Van Cauwelaert" observou, inclusive, que "no es necesario crear una nueva organización" (Lugo-Viña, 1938, p. 87), pois já existia a *Unión Internacional de Ciudades*, fundada no Congresso de 1913. Em sua opinião, "esta organización será la más capacitada para establecer con el Secretariado de la Sociedad de las Naciones las relaciones que en el informe se contemplan" (Lugo-Viña, 1938, p.87).

Os temores expressos nas discussões demandaram uma manifestação de Lugo-Viña. Em resposta ao representante francês, declarou que as preocupações do colega eram exageradas. Observou que a cooperação municipal internacional, tal como preconizada pela delegação cubana, seria uma prática limitada à troca de informações entre os municípios, com todo tipo de movimentação sob o controle rigoroso dos estados nacionais.

Ao final, após o relator, Avramovitch, anunciar a submissão do projeto à Assembleia, ele foi novamente interrompido pela Duquesa de Atholl, representante da Grã-Bretanha, pela Sra. Larsen Jahn, representante da Noruega, e pela Sra. Bugge-Wicksell, representante da Suécia, que insistiram em incluir no documento final a observação de que, em seus países, já existiam práticas de cooperação entre municípios. A insistência sugere algo como a reivindicação de originalidade nas práticas de administração em seus países, em detrimento de experiências alhures, tão originais quanto as práticas dos países europeus.

77 A representação inglesa indicou a convenção dos ***Royal Boroughs,*** responsável por reunir os conselhos municipais dos antigos ***Boroughs***. A representação chilena informou que a cooperação intermunicipal já havia sido celebrada em dois congressos realizados em 1916 e 1918 com representações dos principais municípios chilenos (Lugo-Viña, 1938, p. 81).

De fato, desconsideraram, certamente por desconhecimento, que, em Cuba também já existiam práticas de cooperação, como as *Juntas de los Procuradores* no início do século XVI. Em resposta, Avramovitch tentou encerrar a discussão e evitar todo tipo de preciosismo ao dizer que "en realidad gran número de países, incluso el suyo [palavra dirigida à Duquesa de Atholl], se encuentran en el mismo caso" (Lugo-Viña, 1938, p. 92). A resolução foi enfim aprovada, em observância às precauções de muitas representações diplomáticas, nos seguintes termos:

> Decide llamar la atención de los diferentes gobiernos acerca del interés que presenta una Cooperación nacional e internacional más íntima entre los municipios, dentro de los límites estrictos de la soberanía nacional y desde el punto de, vista de los fines perseguidos por la Sociedad de Naciones (Lugo-Viña, 1938, p. 101).

O documento termina com uma longa manifestação de Lugo-Viña. O profissional agradece por ter sido designado para interpretar o pensamento sobre a intermunicipalidade, sendo ele, segundo sua própria opinião, o propagandista desse assunto na América e na Europa. Enuncia, ainda, que a intermunicipalidade não é mais que um elemento auxiliar do funcionamento da administração pública e que, por isso, jamais atentará contra a soberania nacional e não interferirá em questões internacionais. Para Lugo-Viña, a intermunicipalidade não iria se manifestar de forma hostil, em contraposição às leis dos estados nacionais, pois seu objetivo era ser uma entidade complementar em serviço do desenvolvimento completo das atividades municipais. Para Lugo-Viña,

> El Municipio, base fundamental de la Nación, concentra, en sus límites urbanos, la casi totalidad de los aspectos que se muestran en la vida nacional. Con el desenvolvimiento urbano, cada vez más intenso y complejo, surge una nueva ciencia: el Urbanismo, y una nueva necesidad: la de aprovechar, para adoptarlas, las experiencias extranjeras. Estos dos aspectos—uno, rigurosamente científico, y otro, esencialmente práctico hacen que el Municipio no sea solamente una institución administrativa tradicional y rutinaria, sino más bien un poderoso órgano que tiende al mejoramiento y expansión nacionales. La Intermunicipalidad, que provoca un intercambio completo de datos y de prácticas técnicas, es una necesidad para las ciudades, y, en consecuencia, lo es también para las naciones. Dicho intercambio, que se practica hoy de manera no formal, debe constituir en el futuro un sistema organizado (Lugo-Viña, 1938, p. 102-106).

A parte final da citação acima não ficaria sem encaminhamento, e é inegável que, no âmbito do continente americano, a criação da OICI em La Habana 13 anos mais tarde seria o ápice desse processo. A partir de 1938, primeiro a *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* e, depois, a própria OICI, assumiria o papel de organizadora, aglutinadora e incentivadora das discussões sobre as práticas da cooperação intermunicipal em âmbito continental, no sentido da formalização dessas atividades, algo ainda não existente, segundo a observação de Lugo-Viña.

Bem antes da criação da OICI, porém, ocorreu uma reverberação importante – ainda que de dimensão nacional cubana – desse amplo e, por vezes, conflituoso debate ocorrido nas assembleias da *Liga das Nações*: a realização do primeiro congresso de município cubanos e a criação da *Unión de Municipios Cubanos*. Esse quase imediato encaminhamento das diversas deliberações decorrentes da discussão no âmbito da *Liga das Nações* entre 1923 e 1925 foi aprovado no Decreto n. 168, assinado pelo presidente cubano Gerardo Machado, em 9 de fevereiro de 1926, conforme publicação no *Boletin Oficial de la Secretaria de Estado de Cuba*.

Segundo anotado no decreto, o governo cubano resolveu "que se lleve a efecto (...) la celebración del Primer Congreso Nacional de Municipios, con fin de que por él sea constituya una Unión de Municipios Cubanos" (Republica de Cuba, 1926, p. 170). Conforme o documento, Lugo-Viña foi designado "delegado Especial de la Secretaría de Gobernación (...) entienda en todo cuanto se relacione con la organización y celebración del Congreso", a ser realizado entre os dias 29 e 31 de março de 1926.

O *Primer Congreso de Municipios Cubanos* foi aberto no dia 29 de março de 1926, com uma conferência inaugural no Anfiteatro Central da *Universidad Nacional de La Habana* proferida por Francisco Carrera y Jústiz, então professor titular de *Gobierno Municipal* e *Historia de las Instituciones Locales* da mesma universidade. As demais palestras abordaram temas os mais diversos, como "Factores determinantes de lo que debe ser un buen gobierno municipal", proferida por Ramiro Capablana (professor auxiliar de *Gobierno Municipal*); "Las deudas municipales", proferida por Luis Carmona (secretário da *Administración Municipal de La Habana)*; "El ornato como elemento de cultura municipal", proferida por Mario Guiral Moreno (engenheiro e delegado de Cuba no *Congreso de Ciudades-Capitales de Washington)*; "La instrucción pública dentro de la esfera municipal", proferida por Osvaldo Valdés de la Paz (presidente da *Junta de Educación de la Habana)*; "Las orientaciones modernas del derecho administrativo en su relación con las instituciones

locales", proferida por Enrique Hernández Cartaya (professor de *Derecho Administrativo* e *Secretario de Hacienda*); "Los jardines públicos según la moderna concepción", proferida por Pedro Mantínz Inclán (arquiteto e membro da *Academia Nacional de Artes y Letras*).

A *Unión de Municipios Cubanos* foi criada em 31 de março de 1926, na terceira sessão do *Primer Congreso de Municipios Cubanos,* e a eleição de sua diretoria (não consta informação sobre os eleitos) ocorreu nesse mesmo dia. Tudo isso corrobora e reforça a intenção formalizadora de Lugo-Viña anunciada em seu discurso final na 6ª Assembleia da Liga da Nações, quando defendeu a importância de instituir um sistema organizado. E isso, de fato, ocorreu e está anotado no *Boletin Oficial de la Secretaria de Estado* n. 253 de fevereiro de 1926, que muitas outras organizações nacionais de municípios foram criadas em decorrência dos debates sobre a intermunicipalidade que tiveram lugar nas Assembleias da Liga das Nações:

> Al Primer Congreso Internacional de Ciudades celebrado en Gante el año 1913, sólo concurrieron seis Uniones Municipales, y ahora, en el Tercer Congreso que acaba de efectuarse en París en 1925, han estado presente nada menos que 69 Uniones Municipales de diversa índole, lo que prueba el auge extraordinario que han adquirido esas organizaciones, semejantes a la que ahora se trata de crear en Cuba (Cuba, 1926, p. 172)

O próximo passo desse amplo processo de institucionalização municipalista interamericano, com a criação de organizações nacionais de municípios ao longo do século XX, se daria outra vez na esfera das *Conferências Internacionais Americanas*, com La Habana como centro de convergência intelectual e política da discussão sobre a doutrina intermunicipal. É o que se constata com a realização da VI Conferência, entre 16 de janeiro e 20 de fevereiro de 1928, na capital cubana, anteriormente apontada como o segundo dos três movimentos que oferecem substrato para a historicidade do processo de criação da OICI. Nessa ocasião, os representantes nacionais presentes decidiram que a *Unión Panamericana* deveria organizar o *Primer Congreso Panamericano de Municípios* com a finalidade de discutir os temas do urbanismo e da administração municipal.

Essa deliberação foi aprovada como Resolução n. 47, cujo texto também indica o interesse pelas atividades que vinham

sendo desenvolvidas no âmbito da *Union Internacional de Ciudades*. Segundo a Resolução,

> 1. Que por la Unión Panamericana se organice y lleve a efecto el Primer Congreso Panamericano de Municipios.
> 2. Que en el programa de ese Congreso se inscriban con la mayor amplitud los temas que afectan al urbanismo y a los sistemas de administración urbana, así como aquellos otros que directa o indirectamente se relacionen con la vida comunal.
> 3. Que para concurrir a ese Congreso se invite a los Municipios mayores de cincuenta mil habitantes, así como a las organizaciones municipales políticas o técnicas y a las personas de reconocida competencia en la materia fundamento del Congreso.
> 4. Que siguiendo la práctica establecida por la Unión Internacional de Ciudades se efectúe una reunión preparatoria del Congreso en cuestión, gestionándose por la Unión Panamericana que esa junta previa tenga efecto en la ciudad de Boston, en el primer semestre de 1930, aprovechando la circunstancia de que en ese año celebra la culta ciudad norteamericana el tercer centenario de su fundación.
> 5. Y que el Primer Congreso Panamericano de Municipios tenga efecto en la ciudad de la Habana, en las fechas que se indiquen durante el primer semestre de 1931, en razón de ser la capital cubana la que ha llevado a cabo los principales trabajos por la intermunicipalidad[78].

A deliberação para que a *Unión Panamericana* realizasse o primeiro congresso panamericano de municípios cumpre um papel de fechamento do terceiro ciclo histórico (1908-1928) de organização do debate municipalista em Cuba. Esse é o momento no qual as articulações entre as dimensões nacional e transnacional convergem integralmente, na medida em que a deliberação se deu na esfera das representações diplomáticas do continente americano dentro da *Unión Panamericana,* e mundial dentro da *Liga das Nações*, tendo como base uma ideia formulada em Cuba

Ao mesmo tempo em que essa convergência se explicita e se explica historiograficamente, é preciso seguir atento a outras e posteriores ocorrências dentro do continente americano e em consonância com uma série de fatos ocorridos em Cuba. Inclusive, fatos relacionados à vida pessoal de Ruy de Lugo-Viña que terminaram por interferir na organização, mas não impedir, a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Esses

78 http://www.dipublico.org/14467/congreso-panamericano-de-municipios-sexta-conferencia-internacional-americana-la-habana-1928/ Acesso em: 05 ago. 2024.

eventos estão todos inseridos no quarto ciclo histórico, que é o período entre 1928 e 1938, no qual a dimensão nacional cubana voltará a cumprir um papel central no processo que culminou com a realização do congresso em 1938.

. O quarto ciclo histórico: 1928-1938

O quarto ciclo se abre com a deliberação anotada como Resolução n. 47 da *VI Conferencia Internacional Americana* realizada em La Habana em 1928. O documento traz ainda uma informação importante, que recolocará a dimensão nacional cubana no centro das decisões sobre o *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. O ponto n. 5 da Resolução determina que o congresso deveria ocorrer em La Habana no ano de 1931. No entanto, o evento ocorreu somente em 1938. O que explicaria esse atraso de quase uma década?

A documentação sobre a OICI, sobretudo a que foi produzida pelos seus quadros profissionais na publicação da própria instituição ou anais de congressos interamericanos de municípios, não fornece explicação sobre essa mudança. O livro *La intermunicipalidad Universal,* de autoria de Ruy Lugo-Viña, também não resolveu o problema, pois não informa os motivos pelos quais houve o adiamento da realização do congresso que deveria ter ocorrido em 1931. Embora o livro – que é uma tradução realizada em Cuba em 1938, com base na publicação original em francês de 1926 – não tenha resolvido o problema, foi exatamente esse aspecto, a ausência de vestígios, que norteou a percepção de que era necessário organizar a análise mediante correlações entre as dimensões nacional e transnacional.

Para tanto, os sentidos de "entre y a través", o que "atraviesa" o que "está entre las sociedades nacionales y otras unidades de analisis histórico", ou ainda, o "entre y a través de las unidades que los humanos han establecido para organizar su vida colectiva" (Saunier, 2021, p. 15) como argumenta Pierre-Yves Saunier em seu livro *Transnational History*[79], foram fundamentais. É aqui que entram os acontecimentos nacionais cubanos, ou seja,

79 A primeira edição do livro é de 2013, mas, como se pode constatar nas referências bibliográficas, faço uso da edição traduzida ao espanhol pela editora ***Prensas de la Universidad de Zaragoza*** em 2021.

era necessário "abrir a porta da política nacional"[80], para explicar um evento de dimensão continental-pan-americana: o *Primer Congreso Panamericano de Municipios*.

Esse quase "nó górdio" começou a se desfazer mediante acesso a um conjunto documental produzido pelo governo cubano: o *Boletín Oficial de la Secretaria de Estado de la República de Cuba*. A pesquisa nas edições desse *Boletín Oficial* viabilizou o mapeamento de uma série de deliberações diretamente relacionadas ao debate municipalista cubano e à organização do congresso panamericano de municípios. Era a mais clara indicação de que a interpretação precisava abrir a "porta política nacional" de Cuba. Essa constatação (re)abriu o horizonte de análise da dimensão cubana focada nos processos políticos desde a consolidação autoritária e ditatorial do presidente Gerardo Machado y Morales durante sua gestão entre 1926 e 1933.

De fato, a explicação para o cancelamento do congresso programado para 1931 passa pelas instabilidades políticas de Cuba naquele momento. De um modo geral, a historiografia cubana organiza o governo de Gerardo Machado em duas fases: 1925-1929 e 1929-1933. A primeira fase é marcada por sua importante atuação em obras públicas e abrange a publicação do Decreto sobre a realização do *Primer Congreso de Municipios Cubanos* e a criação da *Unión de Municipios Cubanos,* ambos em 1926, assim como a realização do segundo congresso de municípios cubanos em setembro de 1928.

A organização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* também seguia suas tratativas normais durante essa primeira fase entre 1925 e 1929. Um importante encaminhamento dessas tratativas pode ser observado no Decreto 1685 do dia 8 de outubro de 1928, mediante o qual o governo constituiu a "Comisión Nacional Organizadora del Primer Congreso Panamericano de Municipios" (República de Cuba, 1928, p. 683) e fez constar as nomeações de Ruy de Lugo-Viña como presidente da comissão e de Enrique Gay Calbó (consultor da secretaria de Estado e secretário da *Unión de Municipios Cubanos*) como secretário. O decreto também informa o nome dos demais membros, todos, de alguma forma, inseridos na esfera da administração municipal. Integraram a comissão nacional organizadora José Izquierdo, à época vice-presidente

80 "Porta" no sentido proposto por Stella Bresciani em seu clássico texto "As sete portas da cidade" (Bresciani, 1991)

da *Unión de Municipios Cubanos,* e Evelio Govantes, *Presidente de la Comisión de Historia, Ornato y Urbanismo de la Habana*.

Esse Decreto n. 1685 foi modificado por outro, de n. 1969, publicado no ano seguinte, em 26 de novembro de 1929, ampliando o número de membros da comissão organizadora e alterando o posto de secretário geral, que passaria a ser ocupada por Tirso Mesa no lugar de Enrique Gay Calbó, o qual assumiu a função de secretário adjunto. Ambos os decretos trazem ainda outras informações relevantes, como a indicação de uma reunião preparatória do congresso panamericano de municípios na cidade de Boston em 1930.

Outras duas informações relevantes referem-se a Lugo-Viña e reforçam seu papel central no debate municipalista cubano e no continente americano. No Decreto 1685, indica-se ter sido ele o autor da proposta de realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, apresentada durante a *VI Conferência Internacional Americana* realizada em La Habana em fevereiro desse mesmo ano de 1928. A proposta foi aprovada no dia 18 de fevereiro e publicada como Resolução n. 47 dessa VI Conferência. Inclusive, como consta no *Boletin Oficial de la Secretaria de Estado de la República de Cuba* n. 338, publicado em julho de 1937, a escolha de La Habana para a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* se deu "en razón de ser la capital cubana la que ha llevado a cabo los principales trabajos por la intermunicipalidad" (Cuba, 1937, p. 22). A segunda informação importante é que, no Decreto 1685, consta que Lugo-Viña era presidente da *Unión de Municipios Cubanos*.

Ambas as informações, uma de dimensão continental (a proposição do congresso panamericano de municípios) e outra nacional (o cargo na instituição municipalista cubana) oferecem suporte para o reconhecimento do protagonismo de Lugo-Viña no debate municipalista dentro e fora de Cuba. Nesse sentido, toda a movimentação desde os debates sobre a intermunicipalidade na América e depois na Europa, passando pela realização do congresso municipalista cubano e, por fim, os encaminhamentos indicados nos dois decretos (n. 1685 de 1928 e n. 1969 de 1929) demonstram como a década de 1920 foi importante para o pensamento municipalista cubano.

O ápice desse movimento intelectual e institucional seria justamente a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1931. Entre as possíveis causas do adiamento do evento, que vinha sendo preparado pela comissão nacional

organizadora com o suporte institucional e administrativo do governo, estavam os conflitos sociais e políticos que Cuba passaria a vivenciar desde o final da década de 1920. O governo Machado se converteu no que os cubanos chamam de "ditadura machadista". Teve início um processo de profunda instabilidade no país, situação que seguiria vigente mesmo após o fim do seu governo em 1933, perdurando até 1936.

Essa "conversão ditatorial" define a segunda fase do governo Machado, de 1929 até 1933, e coincide com a plena atividade da comissão organizadora do congresso panamericano de municípios. A transição definitiva para o caráter autoritário se iniciou com a intenção de Gerardo Machado de se manter no poder e buscar a reeleição alterando dispositivos da constituição de 1901. A segunda fase, a partir de 1929, se caracteriza, portanto, pelo aprofundamento de uma série de tensionamentos e conflitos sociais, além de greves gerais e estudantis, que perdurariam até o final do seu governo em 1933. Como observado por Gustavo Carlos Guevara,

> La huelga general de marzo de 1930 puede ser considerada como la primera gran batalla contra el gobierno dictatorial de Gerardo Machado. El movimiento huelguista de 1933, y en particular la huelga general de agosto de aquel año, se convierte en una clara expresión del ascenso revolucionario de las masas que conduce al derrocamiento de Machado y su huida de la isla (...) Indicadores de la crisis económica y social como la desocupación masiva y la caída de los salarios, erosionan la "popularidad" de Machado e incentivan la lucha abierta contra el gobierno. El movimiento obrero multiplica su activismo, los estudiantes se convierten en referentes de la lucha antidictatorial y la apelación al uso de la violencia se generaliza en los grupos opositores (Guevara, 2011, pp. 2-4).

A forma como Gerardo Machado passou a lidar com tais conflitos evidenciou o caráter ditatorial de seu governo, como se constata nos decretos que cercearam os direitos constitucionais. Um exemplo é o Decreto de n. 207, publicado no dia 6 de fevereiro de 1931, suspendendo "en todo el territorio nacional y mientras persista el estado de perturbación del orden público, las garantías estatuídas (...) de la Constitución de la República" (Republica de Cuba, 1931, pp. 127-128). Entre as garantias revogadas, a de que ninguém poderia ser preso a não ser em virtude de juiz e/ou tribunal competente, ou, ainda, a de que ninguém poderia ser processado ou sentenciado senão por juiz competente.

A justificativa do governo Gerardo Machado para impor tais restrições ao povo cubano por meio do Decreto n. 207 se fundamentava em um tema sensível ao mundo pós-Revolução Russa em 1917, que se exacerbaria com a própria Revolução Cubana em 1959 e reforçaria o papel geopolítico e intervencionista dos EUA em relação aos países do continente, em particular os países latino-americanos: o comunismo. Segundo o Decreto,

> este Ejecutivo tiene pruebas documentales fehacientes de que existe en Cuba un intenso movimiento comunista, cuyos directores, extranjeros unos y otros cubanos, reciben instrucciones del exterior y cumplen un plan universal de alentar a los elementos universitarios, conquistar el apoyo de las colectividades femeninas, propagar pequeñas huelgas, las manifestaciones populares y los desórdenes intermitentes, con el fin de interrumpir la buena y normal marcha del gobierno, al objeto de lograr una transformación radical en las instituciones de la República (Republica de Cuba, 1931, p. 127).

Em termos mais gerais, a análise da conjuntura social do país elaborada pelo governo explicita como o "fantasma comunista" já estava colocado no debate político cubano e panamericano. Algo que se aprofundaria em ressonância latino-americana a partir de 1959, com a Revolução Cubana e suas implicações à geopolítica continental, estruturada sob a égide da Guerra Fria, em termos globais, desde o final da Segunda Guerra Mundial, e da Aliança para o Progresso, em termos continentais, desde o início da década de 1960. E, no que diz respeito à OICI mais particularmente, a Revolução Cubana em 1959 também produziu implicações imediatas, no caso, a transferência de sua sede de La Habana para os EUA.

Paradoxalmente – ou não - o próprio governo, independentemente dessa "virada ditatorial", acreditava na sequência dos trabalhos e na realização do congresso, algo que pode ser atestado pelo já mencionado Decreto n. 1969 de novembro de 1929. Ao fazer esse encaminhamento, o governo ditatorial de Machado pretendeu, muito possivelmente, passar a impressão, inclusive simbólica, de manutenção da normalidade institucional em Cuba. O que pode ser interpretado como um esforço em não prejudicar a organização do congresso panamericano de municípios também fica evidente no relato sobre as atividades da Oficina Panamericana instalada na Secretaria de Estado de Cuba, conforme publicação no Boletim de número 310 de novembro de 1930.

Nesse documento, consta a informação de que entre as diversas comissões e comitês integrados à Oficina, está a de organização do congresso panamericano de municípios, cujo trabalho "cuenta con un buen numero de datos e informaciones, facilitadas por las distintas Municipalidades del extranjero" (Republica de Cuba, 1930, p. 741). Contudo, a tentativa de preservar certa normalidade no país não mudaria ou diminuiria o acirramento das tensões sociais e o sentido autoritário que o governo vinha assumindo. E, considerando que o congresso estava programado para ocorrer apenas cinco meses mais tarde, em abril de 1931, e que veio a ser cancelado, é possível ponderar que, em novembro de 1930, existia qualquer coisa menos alguma "normalidade institucional".

Nesse sentido, não resta outra possibilidade a considerar que não o de um "ponto de não retorno" em relação ao cenário político geral do país e do próprio congresso. Esse "ponto" está constituído, de um lado, pela consolidação ditatorial do Governo Machado, de outro, pelo cancelamento do congresso que Lugo-Viña vinha organizando desde que fora nomeado, em 1928, como presidente da comissão organizadora. Portanto, é factível pensar que o período final da "ditadura machadista" demarcou o ponto de inflexão que inviabilizou a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1931.

E ainda que o governo Machado tenha dado início aos preparativos do congresso panamericano, com a criação, por decreto presidencial, da comissão organizadora presidida por Lugo-Viña, o desfecho foi o cancelamento do evento. Por mais que na documentação oficial do governo cubano publicada no *Boletin* do Estado entre 1930 e abril de 1931, quando o congresso deveria ter ocorrido, e em outras fontes documentais, não conste qualquer indicação de que os trabalhos de organização tenham sido paralisados, o fato é que o congresso não foi iniciado no dia 14 de abril de 1931, como previsto originalmente.

O cenário político interferiu e, por certo, interrompeu a organização institucional e os debates que os municipalistas cubanos vinham construindo desde o início do século, com as atuações centrais de Carrera y Jústiz e Lugo-Viña, ao que se deve incluir a realização dos dois primeiros congressos cubanos de

municípios[81]. Até 1936, o país se viu mergulhado num turbulento oceano político, caracterizado por uma sequência de golpes de estado que produziram alternâncias abruptas de presidentes, com um total de 8 governos diferentes, ao ponto de o presidente Manuel Márquez Sterling governar Cuba por um período de 6 horas do dia 18 de janeiro de 1934. Não restam dúvidas, ainda que não se tenha localizado um registro oficial cancelando o evento, de que a situação política do país tornava difícil e até perigosa, diante do cenário de conflitos políticos e greve nacional, a realização de um encontro de dimensão continental.

Somente com a eleição de Frederico Laredo Brú, cujo governo perdurou de 1936 até 1940, a situação política começou a mudar, criando as condições necessárias para a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios.* Inclusive, o único indicativo oficial de que o congresso fora cancelado só veio anos mais tarde, durante a administração do presidente Frederico Laredo Brú, conforme anotação no *Boletín Oficial de Cuba* n. 338 de julho de 1937. Segundo o documento, a explicação para o cancelamento do congresso em 1931 foi a seguinte*:* "no pudiendo llevar a debido cumplimiento la honrosa y delicada misión que se le confió por no aconsejarlo así las circunstancias del momento" (Republica de Cuba, 1937a, p. 22).

É impossível não considerar que, entre essas circunstâncias, não estivessem os conflitos políticos e sociais entre governo e sociedade decorrentes da "virada" ditatorial de Gerardo Machado. Os preparativos só foram retomados em 1937, como enunciado no mesmo *Boletín Oficial,* nos seguintes termos:

> habiendo desaparecido las causas que impidieron la celebración de este Congreso en 1931, el Gobierno de Cuba, para dar cumplimiento al acuerdo internacional, ha estimado procedente convocar la reunión del mismo, y al efecto ha señalado el 14 de abril de 1938, "Dia de las Américas" para la solemne inauguración del Primer Congreso Panamericano de Municipios (Republica de Cuba, 1937a, p. 22).

Nessa edição do *Boletín,* ainda aparece a informação de que foram enviados os convites oficiais aos Ministros de Relações

81 O primeiro congresso em 1926, aprovado pelo Decreto n. 168, assinado pelo próprio presidente Machado no dia 9 de fevereiro de 1926, ainda no contexto da primeira fase de seu governo

Exteriores de todos os países do continente americano. Isso ocorreu em 2 de julho de 1937 e consta em documento assinado pela Secretaria de Estado de Cuba, oficializando a retomada da organização do congresso que, dessa vez, deveria ser efetivamente realizado, com abertura em La Habana no dia 14 de abril de 1938. O documento também informa que a comissão organizadora do congresso já estava trabalhando na revisão do programa original, em conformidade com as sugestões apresentadas pela *Unión Panamericana*.

O ano de 1937, especialmente os meses finais entre outubro e dezembro, e os meses de janeiro e fevereiro de 1938, foram de grande importância para a organização do congresso. Os boletins n. 341 (outubro de 1937), n. 342 (novembro de 1937) e n. 343 (dezembro de 1937) relatam as diversas atividades da comissão organizadora e particularmente de seu presidente, Ruy de Lugo-Viña. Contudo, como consta no boletim n. 345, com informações relativas aos meses de janeiro e fevereiro de 1938, o congresso foi cancelado pela segunda vez, sendo transferido, primeiro para o mês de abril e, por fim, para o mês de novembro de 1938.

Esse segundo cancelamento parece deixar em suspenso os esforços que o próprio Lugo-Viña e os profissionais cubanos de modo geral vinham empreendendo desde o início da década de 1920. Por que isso teria ocorrido? Por que mesmo após o envio de convites aos países para a abertura em abril de 1938, o congresso só viria a ser realizado em novembro desse ano? Novamente algum tipo de tensionamento social e político em Cuba? Neste caso, não. A resposta tem a ver com o indivíduo Ruy de Lugo-Viña.

Como fica evidente nas publicações dos boletins oficiais da Secretaria de Estado da República de Cuba, a organização do congresso foi rapidamente retomada após a nomeação de Frederico Laredo Brú como presidente em dezembro de 1936. No dia 30 de abril de 1937, o governo publicou o Decreto Presidencial n. 1365, no qual consta a ratificação dos membros da comissão nacional organizadora, com os nomes de Ruy de Lugo-Viña, Enrique Gay Calbó, José Luciano Franco e Evelio Govantes.

O decreto informa, ainda, a inclusão de outros membros, especialmente Francisco Carrera y Jústiz, nomeado como "Presidente de Honor de la Comisión", certamente em deferência à sua atuação como professor de direito municipal na *Universidad de La Habana*. Lugo-Viña continuou como presidente efetivo da comissão organizadora, "que como Delegado de la Sexta

Conferencia Internacional Americana [a que foi realizada em Cuba em 1928], fue el autor de la iniciativa de la celebración del Primer Congreso Panamericano de Municipios" (Republica de Cuba, 1937b, p. 288).

A ratificação de Lugo-Viña como presidente da comissão não é algo que chama a atenção, mas Carrera y Jústiz não havia sido integrado nessa comissão durante o governo de Gerardo Machado (conforme os decretos 1685, de 08/10/1928, e 1696, de 26/11/1928). De modo que sua inclusão posterior pode ser pensada como reparação de algum tipo de problema entre Carrera y Jústiz e o governo Machado, ainda que não tenha sido localizado nenhum documento que pudesse oferecer alguma explicação nesse sentido, nem mesmo os decretos do presidente Laredo Brú trazem alguma informação.

O fato central, portanto, é a vinculação à comissão organizadora de um municipalista, que desde o início do século XX, vinha tendo importante atuação intelectual como catedrático dos cursos sobre *Gobierno Municipal* e *Historia de las instituciones locales de Cuba,* além de ter criado e dirigido a *Revista Municipal y de Intereses Economicos* já na década de 1930. Ainda que seja numa categoria de membro honorífico, é inegável que sua proximidade com a equipe organizadora conferia uma densidade intelectual e política ao trabalho que estavam realizando.

A realização do congresso estava confirmada, e os preparativos finais ao longo do segundo semestre de 1937 foram assumidos pelo próprio Lugo-Viña, como atestam os boletins dos meses de outubro, novembro e dezembro de 1937. Nos convites enviados aos Ministros de Relações Exteriores de todos os países do continente americano estava anotada a confirmação da abertura do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em La Habana no dia 14 de abril de 1938. Comissão organizadora reestruturada e convites enviados, tudo parecia seguir o rumo esperado. O segundo semestre de 1937 seria utilizado para finalizar os preparativos e, enfim, realizar o ato inaugural no dia 14 de abril de 1938, o "Dia das Américas".

No *Boletín n. 341,* relativo ao mês de outubro de 1937, está registrada a intensa movimentação dos organizadores do congresso, em especial de Lugo-Viña, que havia realizado uma viagem às cidades de Washington e New York no mês de setembro de 1937. As atividades se concentraram basicamente em três importantes visitas: a primeira delas à sede da *Unión Panamericana*; a segunda, realizada dia 27 de setembro de 1937, foi seguida de um almoço em sua homenagem oferecido pelo embaixador cubano nos EUA; a terceira, à sede da *American Municipal Association*.

A reunião realizada na sede da *Unión Panamericana* na cidade de Washington teve como objetivo a revisão do programa original do congresso originalmente previsto para ocorrer em 1931. Com o cancelamento do evento, foi necessário rever a programação e os temas que seriam discutidos quase dez anos mais tarde. Consta no documento que a nova proposta elaborada pela comissão nacional organizadora do congresso foi aprovada. O Boletim indica os seguintes eixos temáticos do programa aprovado após reestruturação da comissão organizadora: *I - Cuestiones de interés general; II – Organización municipal; III – Administración municipal; IV – Empresas de utilidad pública; V – Obras públicas; VI – Problemas de transporte; VII – Seguridad Pública; VIII – Problemas sociales; IX – Relaciones intermunicipales panamericanas.*

Certamente, este último tópico é que mais se aproxima ao trabalho intelectual e político de Lugo-Viña desde a década de 1920. O assunto é o cerne da doutrina da "intermunicipalidade universal" defendida e divulgada por ele e sobre a qual elaborou pareceres. E é justamente esse ponto das relações intermunicipais panamericanas que se relaciona à segunda visita de Lugo-Viña ao território dos EUA: o almoço realizado na Embaixada Cubana no dia 27 de setembro de 1937.

Na ocasião, o convidado de honra do embaixador cubano proferiu algumas palavras de agradecimento às pessoas presentes, entre elas, autoridades diplomáticas, o corpo diretivo da *Unión Panamericana* – entre os quais o Dr. Leo S. Rowe – e jornalistas. Ao final, apresentou uma ideia que explicitava sua intenção de criar uma instituição municipalista no continente americano. Segundo as palabras de Lugo-Viña,

> Como Delegado en misión especial de la Comisión Organizadora del Primer Congreso Panamericano de Municipios (...) me dirijo desde la capital de este país imponderable a las ciudades y ciudadanos de toda América en cordial convocatoria para que del 14 al 23 de Abril del año entrante se hagan representar o concurran a la capital cubana (...) En esa oportunidad nuestro Congreso tratará en su programa nueve puntos que por igual interesan a todas las instituciones locales, y principalmente, aquel por el cual se tiene propósito de dejar establecida con sede en la Habana, la Unión Intermunicipal Americana, a semejanza de la Unión Panamericana (...) que de modo tan plausible contribuye a las

> mejores relaciones entre todas las municipalidades de esta gran anfictionía del Nuevo Mundo (Republica de Cuba, 1937c, p. 419).

Esse documento sugere com muita clareza que, o que veio a se constituir como *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*, a OICI, havia sido considerada, mesmo que de maneira incipiente e sem maiores esclarecimentos, com a ideia de uma *Unión Intermunicipal Americana*. Portanto, a proposta de Lugo-Viña permite pensar historiograficamente essa *Unión Internacional Americana* nos termos de uma genealogia originária em relação ao *Primer Congreso Panamericano* de 1938 e à primeira reunião da *Comisión Panamaricana de Cooperación Intermunicipal* realizada em Chicago/EUA em novembro de 1939.

A documentação analisada não traz informações sobre a autoria da proposta de criação *Unión Intermunicipal Americana*, mas não seria de todo arriscado considerar que o próprio Lugo-Viña tenha sido o idealizador da ideia. O curioso é que seu breve discurso de agradecimento aponta para uma comparação com a *Unión Panamericana*. Porém, certamente é mais factível considerar uma semelhança com a *Unión Internacional de Ciudades,* criada na Bélgica em 1913 e com a qual Lugo-Viña mantivera estreita relação nas ocasiões em que esteve na Europa para defender o princípio da intermunicipalidade. No entanto, não foi esta a analogia que o profissional usou em seu discurso, sem que alguma explicação mais clara tenha sido enunciada.

Ainda assim, é possível analisar historiograficamente a ideia da *Unión Intermunicipal Americana* como um fio de uma trama histórica institucional que se concretizará mais tarde com a criação da OICI após a realização congresso em La Habana em 1938 e da reunião de Chicago em 1939. Nesses termos, e assumindo que a ideia da *Unión Intermunicipal Americana* é mesmo de Lugo-Viña, ela pode ser pensada como "origem intelectual" do que viria a ser a OICI, e sua efetiva criação posterior, após a reunião de Chicago em 1939, como "origem jurídico-institucional" da *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*.

A última das três importantes visitas de Lugo-Viña foi à oficina da *American Municipal Association* em Washington, cuja sede principal estava localizada em Chicago. Nessa ocasião, Lugo-Viña estava acompanhado do Dr. William Mangers, encarregado de Conferências e Congressos Pan-Americanos da *Unión Panamericana*. Ambos foram recebidos pelo senhor Clifford W. Ham, diretor executivo dessa associação municipal. O principal resultado da reunião foi o de encarregar a *American Municipal Association* como instituição de apoio e coordenação, nos EUA, dos trabalhos da Comissão Organizadora do Congresso Pan-Americano de Municípios.

Ao retornar a Cuba após viagem aos EUA, Lugo-Viña iniciou os preparativos para uma viagem continental, conforme consta em Decreto Presidencial do dia 2 de setembro de 1937 publicado no *Boletín n. 341* de outubro desse ano. Segundo o decreto, Lugo-Viña faria, como cronista oficial e representante da *Sociedad Colombista Panamericana*, o "Vuelo Pro-Faro de Colón". A viagem foi uma iniciativa dessa *Sociedad Colombista Panamericana* em cooperação com os governos de Cuba e da República Dominicana. O objetivo era angariar apoio à construção do "faro monumental, tributo al Descubridor Cristóbal Colón, en Punta Torrecilla, República Dominicana" (Republica de Cuba, 1937d, p. 537). Os aviões foram batizados com os nomes das caravelas utilizadas por Colón, denominadas *La Pinta, La Niña* e *Santa María*. Um quarto avião, batizado de *Colón*, foi comprado pelo governo dominicano e integrado à frota.

O "Vuelo Pro-Faro de Colón" foi simbolicamente inaugurado por um ato de despedida em 10 de novembro de 1937, no campo de aviação "The Brihuela", da *Ciudad Militar* em Cuba. Outro objetivo da viagem por todas as repúblicas americanas era acompanhar os preparativos para o *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, contemplando visitas às capitais dos países para incentivar a criação de um comitê gestor nacional de cooperação com a comissão organizadora do congresso, além de visitas a instituições e organismos municipais.

O ato na *Ciudad Militar* em Cuba contou com a presença de inúmeras autoridades nacionais cubanas e de diversas autoridades estrangeiras, incluindo o ministro J. R. de Macedo Soares, representante do Brasil. O discurso do Secretário de Estado de Cuba deu o tom da celebração ao afirmar que

> Lleváis en las alas de vuestros aviones el prestigio y la gloria de Cuba en vuestra hazaña heroica estará la atención de un Continente (...) No se nos oculta lo arriesgado de esta empresa que os proponéis; pero estamos seguros de que vuestro valor y vuestra pericia os harán llevar a feliz término tan difícil empeño (...) El vuelo que iniciaréis dentro de breve instantes será un inmenso abrazo de cordialidad y compenetración, en que las Antillas estrecharán intensamente a la América toda; será una verdadera gestión de panamericanismo (Republica de Cuba, 1937d, pp. 537-538).

O encerramento dos discursos ficou a cargo de Lugo-Viña – passageiro do avião batizado de *"Santa Maria"*, pilotado pelo tenente Menéndez Peláez –, que demonstrou consciência de que aquela enorme viagem por todo o continente americano tinha sua dose de risco. Em suas palavras,

> Me siento tranquilo y voy confiado, sin ignorar que a través de la larga ruta nos esperan los riesgos previstos y las imprevistas asechanzas. Para mí, esta sea acaso mi última gran aventura de viajejo impenitente. Volveré a visitar tierras en que viví de joven, esa sola emoción me bastaría para justificar ante mi mesmo esta peligroisa andanza (...) toda la cubanidad que haya en mí rebosa con emoción intensa en estos momentos en que me será dable servir de nuevo a mi país como lo he hecho siempre (Republica de Cuba, 1937d, p. 541).

Segundo as poucas informações disponíveis, a viagem foi iniciada na manhã do dia 12 de novembro de 1937, partindo oficialmente do campo de aviação Miraflores em Santo Domingo em direção à San Juan de Puerto Rico, primeiro destino de Lugo-Viña e dos demais membros da equipe de pilotos. Dos poucos vestígios existentes sobre a viagem, o que se sabe é que, de Santo Domingo, passaram por Puerto Rico, Venezuela e Trinidad até chegarem ao Brasil, na cidade de Belém do Pará, no dia 19 de novembro. De lá seguiram viagem por Fortaleza, Natal, Recife, Salvador e Rio de Janeiro.

Deixaram o Brasil no dia 29 de novembro após passagem por Porto Alegre. Da capital do Rio Grande do Sul, seguiram para Montevideo, depois Buenos Aires e Santiago de Chile, até que iniciaram o percurso "de volta" ao chegarem em La Paz no dia 9 de dezembro. A viagem transcorria sem maiores problemas, e a difusão da proposta do congresso se realizava conforme previsto. Seguindo o planejamento, passaram por Lima e por Calli, de onde partiriam para a etapa final no dia 29 de dezembro de 1937. A viagem representava o ápice do esforço pessoal de Lugo-Viña e de tantos outros profissionais na defesa dos interesses municipais, com o suporte político-institucional de governos municipais e nacionais e das instâncias supranacionais diplomáticas como a *Unión Panamericana*.

Conforme dados publicados no *Boletín n. 343* de dezembro de 1937 da Secretaria de Estado de Cuba, as primeiras delegações já tinham confirmado presença, entre elas, Colômbia, Guatemala, Venezuela, Costa Rica, EUA, além de diversas municipalidades

cubanas. A sessão inaugural do congresso, planejada para o dia 14 de abril de 1938, significaria a consolidação integral das proposições intelectuais e institucionais de Lugo-Viña, às quais dedicou parte importante de sua vida profissional.

Nessa conjuntura política mais estável, era impensável que qualquer intercorrência pudesse novamente impedir a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Não obstante, uma tragédia envolveu três dos quatro aviões da esquadrilha militar do "vuelo pro-Faro de Colón" logo após a decolagem de Cali, na Colômbia. O acidente aéreo ocorreu na manhã de 29 de dezembro de 1937, ainda na região de Cali, destruindo os três aviões da força aérea cubana (*La Niña*, *La Pinta* e *Santa María*), que se chocaram com a formação montanhosa *Los Farallones* próxima à cidade de Felidia[82]. Ao que parece, os aviões se depararam com condições perigosas de vento e atmosfera na região.

A comitiva já tinha passado por 13 países e no dia do acidente se deslocariam em direção ao Panamá[83]. O primeiro avião a se acidentar teria sido o *Santa Maria*, pilotado pelo experiente Menéndez Peláez, com Lugo-Viña a bordo. Curiosamente, naquela manhã do dia 10 de novembro de 1937, ocasião na qual os aviões foram batizados, Lugo-Viña falara desta como sua provável última viagem: "para mí, esta sea acaso mi última gran aventura de viajejo impenitente".

A tragédia levou ao segundo cancelamento do congresso, e Lugo-Viña não pôde participar da criação da organização interamericana nomeada segundo o princípio formulado por ele e defendido em suas inúmeras viagens em toda a América e a Europa: a *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*,

82 Há poucas informações sobre o acidente, apenas alguns registros em sites e alguns vídeos no youtube, cuja veracidade é difícil de confirmar. Uma das matérias está disponível neste link: https://www.swissinfo.ch/spa/vuelo-panamericano-85-a%C3%B1os-de-una-gesta-de-la-aviaci%C3%B3n-que-acab%C3%B3-en-tragedia/48051846. Acesso em: 19 abr. 2026. Entre os poucos vídeos, segue o link de um deles: https://www.youtube.com/watch?v=VRLWKpfxvgU. Acesso em: 16 abr. 2026

83 Conforme reportagem do periódico espanhol *El País*, "El único avión que sobrevivió a la catástrofe fue el Colón, un Curtis Wright modelo 19R, volado por el comandante del ejército dominicano Frank Félix Miranda. Provisto de un potente motor HP Controyable Propeter, podía volar hasta a 194 millas por hora y ascender a 22.900 pies de altura. Condiciones le permitieron a Miranda y al mecánico Ernesto Tejada aterrizar sin contratiempos en el aeródromo La Portilla, de Panamá. Pero la dicha duró hasta que los mismos periodistas les informaron que sus compañeros habían perecido saliendo de Cali". Disponível em: https://www.elpais.com.co/cali/historia-de-la-expedicion-de-aviones-cubanos-que-se-estrellaron-en-felidia-en-1937.html Acesso em: 02 feb. 2025.

OICI. Com o falecimento de Lugo-Viña, a presidência da comissão organizadora foi assumida por Antonio Beruff Mendieta, prefeito de La Habana à época. Beruff Mendieta também assumiria a presidência da *Comisión Panamericana de Cooperación intermunicipal* na reunião que foi realizada em Chicago, nos EUA, entre os dias 20 e 24 de novembro de 1939.

A trágica morte de Lugo-Viña certamente impactou, nos âmbitos pessoal e institucional, todas as pessoas que, de alguma forma, estavam envolvidas com a organização do congresso. Era preciso, no entanto, seguir com o trabalho. No dia 2 de fevereiro de 1938, houve uma reunião em Cuba entre o novo presidente da comissão organizadora, Antonio Beruff Mendieta, e diversos representantes de instituições municipalistas.

No *Boletín n. 345* de fevereiro de 1938, constam os nomes de Cliford W. Ham, da *Associación Nacional de Municípios Americanos* (a *American Municipal Association*), de Rowland Egger, da Universidade da Virginia e membro do Instituto de Ciências Administrativas de Bruxelas, e de Guy Moffett, indicado como especialista em congressos internacionais. Também são mencionados alguns representantes da *Unión Internacional de Ciudades,* não identificados nominalmente. Nessa reunião, decidiu-se pelo novo adiamento do congresso, inclusive para que se tivesse tempo de reorganizar as atividades, como informado no decreto do presidente Laredo Brú:

> junto con los demás integrantes de la flota área cubana no sólo dejó sin terminar esa labor preparatoria del Congreso, sino también sin poder conocerse la realizada, pues hasta los apuntes y notas de viaje desaparecieron en el incendio del avión (Republica de Cuba, 1938, p. 123).

Sem a documentação sobre as tratativas organizacionais que Lugo-Viña carregava consigo na viagem, a organização precisou realizar ajustes. No entendimento dos presentes na reunião, era necessário postergar a data de abertura congresso, decisão que foi pactuada entre a comissão nacional organizadora e os representantes da *Unión Panamericana*. A indicação da nova data, 7 de novembro de 1938, foi publicada pelo presidente cubano no dia 9 de fevereiro de 1938. Por algum motivo não identificado na documentação, ocorreu um novo pequeno ajuste, e a inauguração do congresso foi efetivamente realizada em La Habana no dia 14 de novembro de 1938. O congresso terminou no dia 19 deste mês.

No *Primer Congreso Panamericano de Municipios,* decidiu-se pela criação inicial de uma *Oficina de Cooperación Municipal Panamericana* com sede em La Habana. Outro encaminhamento importante anteriormente mencionado foi a Resolução n. 70, na qual consta a determinação do caráter de permanência "a la cooperação intermunicipal y a las atividades en prol del mayor estrechamiento de relaciones entre los pueblos americanos a través de la intermunicipalidad"[84], assim como o de estimular esforços para lograr a cooperação entre cidades em âmbito nacional e internacional (Oici, 1941, p. 100).

Neste momento, a ideia de uma institucionalidade municipalista interamericana deixou de ser um projeto, uma ideia, como aquela da *Unión Intermunicipal Americana*, pois fora dado o passo decisivo para a criação da *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*. Os congressos realizados desde então – inclusive com uma mudança na denominação para *Congreso Interamericano de Municipios,* a partir do segundo, realizado em 1941 em Santiago de Chile – se transformaram no centro de convergência do pensamento municipalista no continente para discussão dos interesses municipais. Da mesma forma, as ideias, práticas e ações no campo da habitação, do planejamento urbano-regional e da administração municipal receberiam cada vez mais atenção no debate interamericano no âmbito dessa esfera institucional municipalista, a OICI.

A realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938 - como marco originário jurídico-institucional da institucionalização do pensamento municipalista no continente - representa a convergência das três dimensões da gestação-origem da OICI analisadas neste capítulo: a dimensão *político-geográfico-cultural-nacional*, a dimensão *programático-intelectual* e a dimensão *político-institucional pan-americana*. Os princípios defendidos por Lugo-Viña seriam enfim implementados e seguem em pauta até os dias atuais, já que a OICI mantém uma parte de suas atividades e continua realizando seus congressos, denominados, desde o XXII Congresso em 1992 na cidade de Valladolid-España, de *Congresos Iberoamericanos de Municipios*, em função da incorporação da

84 Revista Municipal Interamericana / *Inter-American Municipal Review*, da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal:* La Habana, Año I, julio-diciembre 1950, números 1-2, p. 2.

Espanha e de Portugal entre os países representados na OICI. [85]

É muito provável que todo o percurso trilhado pela OICI ao longo das décadas não teria subsistido não fosse sua resiliência institucional até a aprovação do primeiro Estatuto em 1950, o que historiograficamente será analisado como etapa final do "interregno fundacional" da OICI. O *turning point* que viabilizou, primeiro, a criação e, depois, essa legitimação institucional da OICI se constitui de três temporalidades constitutivas desse "interregno": 1938/1939, 1941 e 1950, objeto de interpretação no próximo capítulo.

85 Até 2021, ocasião na qual os municipalistas iberoamericanos se reuniram em Guadalajara no México, a OICI realizou 31 congressos ordinários e 4 congressos extraordinários. O XXXII Congresso da OICI (denominada, desde o I Congresso Extraordinário realizado em Montevideo em 1976, de *Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal*) na cidade espanhola de Valladolid em junho de 2026. Essa continuidade ajuda a explicar a força programático-institucional e política do pensamento municipalista no século XX.

3

O interregno fundacional da O.I.C.I.

Intermunicipalidad Universal: o enunciado intelectual

O "interregno fundacional" se inicia com a criação propriamente dita da OICI e avança até o momento de sua consolidação institucional em 1950, como instituição representativa do pensamento municipalista *interamericano* até 1976 e, depois do pensamento municipalista *iberoamericano* a partir do *I Congreso Extraordinário da OICI* realizado em Montevideo em 1976, quando foi aprovada a mudança do seu nome. O arco temporal para interpretar esse interregno está constituído de três temporalidades associadas a um conjunto seminal de reuniões interamericanas: 1938/1939, 1941 e 1950.

No biênio 1938/1939 ocorreram as duas reuniões que configuram a etapa inicial de criação jurídico-institucional da OICI: o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* realizado em La Habana em 1938 e a primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* realizada em Chicago em 1939. Em 1941, aconteceu em Santiago de Chile o *II Congreso Interamericano de Municipios*[86], ocasião na qual é possível confirmar a relevância da habitação, do urbanismo e do planejamento urbano para o debate municipalista no continente americano. Por fim, os municipalistas interamericanos só voltariam a se reunir depois da Segunda Guerra Mundial, em 1950[87], na cidade norte-americana de New Orleans, sede do *III Congreso Interamericano de Municipios* celebrado entre os dias 30 de abril e 5 de maio.

86 Como já observado, o primeiro congresso recebeu o nome ***de Congreso Panamericano de Municipios***. A partir do segundo encontro da OICI, o nome que passa a ser utilizado é ***Congreso Interamericano de Municipios***. Nesse sentido, sempre que eu fizer alguma observação sobre o primeiro congresso, aparecerá seu nome original, ***Primer Congreso Panamericano de Municipios.***

87 É oportuno observar que esse reencontro, após quase uma década de hiato entre os congressos de 1941 e 1950, produzido pelo conflito mundial – responsável por paralisar as atividades da OICI e da União Internacional de Cidades sediada na Bélgica –, foi marcado por um posicionamento político dos municipalistas interamericanos verbalizado na Ata do Congresso de New Orleans. Consta na resolução n. 4 o reconhecimento "de hostilidad de las ciudades y los habitantes de las ciudades de las Américas hacia todas las formas de totalitarismo, y en cualquier forma que fuere, hacia cualquiera tiranía sobre la mente y el espíritu del hombre" (CPCI, 1950, p. 1). Não menos interessante é o fato de que essa declaração foi produzida em território do país que consolidaria sua hegemonia imperialista em âmbito ocidental, como já o fizera no âmbito local do próprio continente americano, com a criação da OEA dois anos antes, em 1948. Haveria alguma relação entre esses marcos históricos e o posicionamento dos municipalistas? Essa certamente é uma indagação importante, com nuances simbólicas e geopolíticas, ainda que difícil de ser respondida com base na documentação da pesquisa.

Esta terceira reunião fecha o arco do interregno e se caracteriza como marco estrutural do processo jurídico-institucional de criação da OICI representado pela aprovação do seu Estatuto, denominado "Carta de New Orleans", conforme consta na *Acta Final de la III Reunión del Congreso Interamericano de Municipios*. Um dos pontos mais importante do Estatuto, por isso o seu caráter representativo da institucionalização, é a reafirmação do princípio da autonomia municipal como dimensão estrutural do pensamento municipalista.

A análise desses três primeiros congressos de municípios (1938 em La Habana; 1941 em Santiago de Chile; 1950 em New Orleans) privilegiará as discussões e proposições sobre habitação e urbanismo-planejamento municipal. O objetivo é compreender a contribuição intelectual, ainda hoje negligenciada na historiografia urbana, do campo programático municipalista interamericano sobre as questões urbano-regionais na primeira metade do século XX. Essa opção termina por deslocar para um segundo plano da análise as questões doutrinárias da autonomia municipal[88], mais comuns aos estudos oriundos da filosofia do direito e da sociologia.

É oportuno observar que esse *interregno fundacional* não pode ser considerado como algo encerrado em si mesmo, restrito a essa temporalidade entre 1938 e 1950. Disso resulta a necessidade de considerar os antecedentes intelectual-político-institucionais relacionados às dimensões nacional e internacional que contribuíram para a criação dessa instituição municipalista interamericana. Não restam dúvidas de que entre os antecedentes, especialmente os intelectuais, o mais importante para a criação da OICI foi o trabalho desenvolvido por Ruy de Lugo-Viña (Figura – 10), seja o trabalho pessoal de difusão e defesa da cooperação entre os municípios ou seu livro-documento "La intermunicipalidad universal" (Figura – 11).

O texto "intermunicipalidad universal" é o principal enunciado intelectual da construção institucional da OICI.

88 A decisão de não abranger as discussões doutrinárias jurídico-filosóficas do municipalismo está baseada na percepção de que os assuntos que gravitavam (e gravitam) no entorno programático da autonomia municipal se conformavam como uma sincronia que permanece inalterada como *princípio*. A defesa da autonomia municipal, reconhecida pelos municipalistas em suas diversas experiências e historicidades ao longo dos séculos, é um pressuposto que se definiu como *permanência intelectual e programática* – também em longa duração constituída de passado, presente e futuro – em todos os congressos.

Esse enunciado contém não apenas os sentidos conceituais, programáticos e filosóficos do princípio da cooperação, mas, também, os contrapontos e as convergências, sincrônicas e diacrônicas, que tiveram lugar no processo de difusão da ideia de Lugo-Viña. Assim sendo, a escrita da história intelectual (Myers, 2016) dessa instituição empreende correlações com a contribuição intelectual desse profissional, mesmo não tendo ele participado de nenhum dos eventos do "interregno fundacional" em decorrência do seu falecimento em dezembro de 1937.

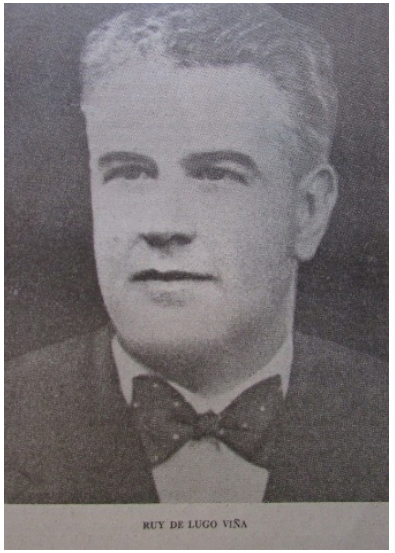


Figura 10 - *Ruy de Lugo-Viña*



Figura 11 - *Frontispício do Livro "La Intermunicipalidad Universal"*

Ainda que o acaso do seu falecimento no acidente aéreo tenha determinado que ele não teria mais nenhuma interferência executiva e direta nos caminhos organizacionais daquilo que veio a ser denominado oficialmente de OICI, seu trabalho intelectual sobre a "intermunicipalidad universal" continuaria orientando os pressupostos do pensamento municipalista no continente americano. Essa continuidade é claramente evidenciada nas discussões e deliberações levadas a termo no *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938 e seguirá orientando programaticamente o pensamento municipalista até os dias atuais.

Após o falecimento de Lugo-Viña, a coordenação geral da comissão nacional organizadora do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* foi assumida, como já informado, pelo prefeito de La Habana naquele momento, Antonio Beruff Mendita. A mesma mudança também se deu em relação à presidência da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal,* esfera formal criada no *Primer Congreso Panamericano de Municipios,* mais tarde transformada em *Secretaria General* da OICI: Antonio Beruff Mendita presidiu a reunião realizada em 1939, na cidade de Chicago. Não fosse a tragédia que tirou a vida de Lugo-Viña, ele certamente teria assumido a presidência da *Comisión* e, depois, da própria OICI.

O que se verifica com essa mudança na coordenação, ainda que decorrente de um evento trágico, é a abertura de espaço institucional no interior de um sistema coletivo para que outros profissionais assumissem o papel que Lugo-Viña desenvolvia com o protagonismo que lhe foi característico. Essa mudança indica não apenas a possibilidade, mas a necessidade de analisar esse processo em duplo sentido: o reconhecimento do protagonismo de Lugo-Viña não leva a uma determinação de que tudo se centralizava (e se centralizaria) em sua pessoa, algo que incorreria em equívoco conceitual-metodológico em relação os pressupostos da História Intelectual.

Ao ter isso bem fundamentado, evita-se o silenciamento dos demais profissionais, como o jurista cubano e pensador municipalista Francisco Carrera y Jústiz, cujo papel intelectual em Cuba é inegável e anterior ao de Lugo-Viña. Ao mesmo tempo, permite iluminar a trajetórias de outros profissionais cubanos que também estavam envolvidos com os preparativos e as discussões municipalistas. Esse reconhecimento tem o efeito de algo como um "antídoto" contra a mistificação do indivíduo Ruy de Lugo-Viña.

Entre os inúmeros profissionais cubanos, além do próprio Carrera y Jústiz, três deles assumiram papeis centrais no Congresso de 1938 e na estruturação da OICI: o próprio prefeito de La Habana, Antonio Beruff Mendieta, responsável pela comissão organizadora após o falecimento de Lugo-Viña; o secretário da *Unión de Municípios Cubanos*, Enrique Gay Calbó, que assumiu a coordenação da sessão do congresso dedicada ao tema a cooperação intermunicipal; e, por fim, um profissional que, conquanto ainda não tivesse aparecido em nenhum documento, viria a assumir um papel institucional de envergadura dentro da OICI como um dos seus secretários gerais mais longevos: Carlos

M. Morán, consultor do município de La Habana.

Carlos Morán assumiria inicialmente a secretária da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* já na primeira reunião realizada em Chicago/EUA no mês de novembro de 1939. Essa comissão recebeu o encargo de elaborar o documento preliminar do estatuto do que viria ser a OICI. No congresso de 1938, a participação de Morán se deu no eixo temático *Administración Municipal.* E mesmo sem outros documentos que pudessem ajudar na compreensão das suas manifestações no congresso, não é indevido imaginar que sua participação tenha sido muito relevante nos debates, garantindo-lhe apoio político, intelectual e institucional para assumir a função de secretário geral desde a reunião de Chicago em 1939.

Em sentido algo parecido, o protagonismo de Cuba e seus profissionais na criação da OICI também não pode ser interpretado como uma determinação, mas como uma conjuntura político-institucional-intelectual correlacionada aos esforços de outros profissionais e outras nações. Inclusive, a documentação sobre o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* evidencia quão ampla foi a participação de profissionais de diversos países do continente que vinham há tempos discutindo os temas municipais. Entre as várias delegações que estiveram em La Habana, uma em especial, sobretudo pela ampla presença de profissionais, foi a argentina, representada por profissionais como Alcides Greca, Rafael Bielsa, Salvador M. Dana Montaño, José Lo Valvo e Angel Guido, todos eles professores na *Universidad Nacional del Litoral* nas cidades de Santa Fe e Rosário.

É por isso que a OICI deve ser problematizada como um projeto de institucionalização do pensamento municipalista interamericano construído coletivamente e em rede transnacional. Exatamente por essa particularidade, a perspectiva transnacional de análise é importante para fundamentar historiograficamente a desnaturalização da dimensão nacional de Cuba como "origem natural" do projeto intelectual que resultou na OICI, mesmo que o enunciado intelectual tenha sido concebido por um profissional cubano. Ou seja, nem unicamente *uma* nação, nem unicamente *externa* à nação, mas exatamente *entre*, por dentro da *zona de contato,* segundo a linguista Mary Louise Pratt, entendida como "el espacio en el que personas separadas geografica e historicamente entran en contacto entre sí y entablan relaciones duraderas" (Pratt, 2011, p. 33). A OICI é uma, entre tantas outras, "zonas de contato" criadas no continente americano ao longo do século XX.

Com a "normalização" político-institucional em Cuba após as tensões sociais desde a "ditadura Machado", o governo cubano eleito retomou a organização do congresso e indicou o mês abril de 1938 para sua realização. Em reunião realizada em 2 de fevereiro de 1938, a nova comissão organizadora do congresso – reestruturada após a morte de Lugo-Viña – deliberou, contando com o apoio do governo cubano, por novo adiamento da data de abertura do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Nessa reunião, ficou decidido que o congresso seria realizado em novembro de 1938, como de fato ocorreu.

A nova comissão organizadora, agora presidida por Antonio Beruff Mendieta, prefeito de La Habana, também se deparou com outro problema decorrente do acidente com o avião no qual Lugo-Viña viajava: todos os documentos da organização se perderam. É provável que a única informação preservada tenha sido a proposta do programa do congresso que foi apresentada e entregue por Lugo-Viña aos diretores da *Unión Panamericana* na viagem que ele fez aos EUA em setembro de 1937 (ver Capítulo 2).

Uma comparação entre o documento apresentado por Lugo-Viña e o programa do congresso que foi publicado na edição n. 63 de outubro de 1938 da *Revista de Arquitectura – Revista Mensual – Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba* revela que a estrutura original, organizada em sessões, foi mantida praticamente em sua integralidade, apenas com pequenos ajustes e uma única alteração no nome de uma das sessões, exatamente aquela que iria abordar o princípio da intermunicipalidade. O programa final do congresso organizou as sessões da seguinte maneira:

> I - Cuestiones de Interés General;
> II – Organización Municipal;
> III – Administración Municipal;
> IV – Empresas de utilidad publica;
> V – Obras Publicas;
> VI – Problemas de transporte;
> VII – Seguridad Publica;
> VIII – Problemas Sociales;
> IX – Cooperación Intermunicipal

Foi essa última sessão cujo título sofreu alteração. No documento apresentado por Lugo-Viña nos EUA em 1937, constava o nome *Relaciones Intermunicipales Panamericanas*. Na publicação da programação oficial divulgada na *Revista de Arquitectura* de Cuba, apareceu *Cooperación Intermunicipal.* Se o termo "intermunicipalidade" era o que Lugo-Viña definiu como uma doutrina, a expressão *cooperación intermunicipal* é o que viria a denominar a própria institucionalidade municipalista interamericana: *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*. Ainda que conceitualmente o sentido de intermunicipalidade seja o mesmo de cooperação intermunicipal, considero interessante anotar que o eixo temático mudou de título e este nome foi definido como princípio programático da própria OICI.

A despeito da mencionada escassez de documentos que pudessem iluminar os debates nas sessões temáticas do congresso, outras fontes documentais, como os textos publicados pela *Revista de Arquitectura do Colegio de Arquitectos de Cuba,* permitem olhar para manifestações prévias e posteriores ao congresso. No caso das que o antecederam e foram difundidas nas páginas da revista, consta a de Beruff Mendieta. Seu breve texto foi publicado na edição de outubro de 1938, n. 63, da *Revista de Arquitectura* – portanto, já próximo à realização do congresso –, e aponta para a importância do encontro em Cuba e para as oportunidades que poderiam advir do congresso, para o planejamento e o desenvolvimento dos municípios.

No texto de Beruf Mendieta, não faltou reconhecimento ao trabalho de Lugo-Viña e ao papel que seu colega assumiu como presidente da comissão organizadora até o tráfico acidente aéreo. O texto é até breve, intitulado "Primer Congreso Panamericano de Municipios", mas traz uma informação importante para a confirmação das correlações entre o pensamento municipalista e o campo do planejamento urbano e municipal. Trata-se do que Beruf Mendieta definiu como "El objetivo del Congresso", qual seja, o de

> estudiar y tratar con la mayor amplitud posible los temas que afecten al urbanismo y a los sistemas de administración urbana, así como aquellos otros que directa e indirectamente se relacionen con la vida municipal (Beruff Mendieta, 1938, p. 374).

Esta indicação quanto ao objetivo do congresso feita pelo novo presidente da comissão organizadora, possibilita um cotejamento com o campo institucional mais específico dos arquitetos naquele momento: os *Congresos Panamericanos de Arquitectos* (CPA). A discussão sobre urbanismo havia sido pautada já no primeiro congresso realizado em 1920 na cidade Montevideo, ainda que orientada por concepções muito características do século XIX, como "transformación, ensanche y embellecimiento de la ciudad" (Gutiérrez, Tartarni, Stagno, 2007, p. 47).

Essa constatação abre uma possibilidade de debate com o argumento dos autores do artigo "Narrar por Congressos" (Atique, Cerasoli, Novo, 2020). Um dos argumentos principais é que houve um "caminho menos convergente até a década de 1950 em relação aos temas em torno do urbanismo" (Atique, Cerasoli, Novo, 2020, p. 234). No entanto, o fato de o *Primer Congreso Panamericano de Arquitectos* em 1920 abordar temas como *ensanche* e *embelezamento da cidade* é indicativo de que, de alguma forma, os arquitetos americanos também estavam atentos aos temas urbanos.

Ao mesmo tempo, é necessário reforçar a observação que fizeram em relação ao uso da palavra-assunto "urbanismo" ter figurado "nos CPAs explicitamente pela primeira vez na terceira edição do evento" (Atique, Cerasoli, Novo, 2020, p. 246). De fato, até essa terceira edição, o vocábulo urbanismo ainda não havia sido nominado. Isso, porém, não muda um aspecto que considero central para pensar o debate continental sobre os temas relacionados ao urbanismo e, portanto, aos assuntos concernentes à produção da cidade (latinoamericana): o debate internacional sobre a produção da cidade latinoamericana não se deu apenas a partir das décadas de 1940 ou 1950, mas desde a década de 1920. Isso será reforçado no *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938, ocasião na qual as cidades do continente americano também serão uma pauta não mais circunscrita à dimensão nacional, mas inseridas numa esfera internacional.

Além disso, há um outro aspecto a ser considerado, relativo às discussões realizadas nos CPAs quanto aos desafios para lidar com a expansão das áreas urbanas dos municípios. Conforme anotado pelos arquitetos presentes no III CPA (Buenos Aires, 1927), colocava-se a "necesidad de utilizar planes reguladores para el crescimento de las ciudades latinoamericanas y del arquitecto como el professional más idóneo para realizarlos" (Gutiérrez; Tartarni; Stagno, 2007, p. 13)[89].

O que é oportuno destacar, aqui, é a sugestão de que o arquiteto seria o profissional "más idóneo para realizarlos". A defesa aí contida do campo profissional não é em si limitadora, ainda que muito corporativa. Porém, certamente não abrange a amplitude que os municipalistas reunidos em La Habana, em 1938, formularam para a discussão sobre os problemas urbanos na perspectiva do planejamento. O que incluiu a consideração sobre o que é próprio ao urbanismo em relação à administração municipal, como indicado por Beruf Mendieta em relação aos objetivos do *Congresso Panamericano de Municípios* em 1938.

Portanto, se os CPAs confirmam que as pautas urbanísticas estavam nas agendas do continente americano desde a década de 1920 – ainda que com a sugestão de que estas eram um campo de atuação profissional exclusivo dos arquitetos –, o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* de 1938 aportou uma nova concepção a essa discussão: a dimensão transdisciplinar que caracterizaria o debate sobre o planejamento urbano e municipal ao longo do século XX e se consolidaria com a criação, na década de 1950, do *Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento* (CINVA) e da *Sociedad Interamericana de Planificación* (SIAP).

Esse aporte é o que fez do campo institucional e intelectual dos municipalistas naquele momento uma esfera de discussão muito ampla, se comparada à ideia de atuação exclusiva dos arquitetos, nesse caso, pela dimensão do urbanismo como projeto. Tal concepção transdisciplinar típica do planejamento envolvia pensar a administração municipal como um todo. Algo que se caracteriza como inovação[90] para a época, a década de 1930, exatamente por enunciar a necessidade de compreender

89 Soma-se, a isso, a proposição de difusão do urbanismo em cursos de formação e conferências, o que seria retomado no encontro que denominei, em outro trabalho, de "origem intelectual" da SIAP, inclusive como um dos fundamentos de sua criação em 1956, qual seja, o da formação profissional. Faria, R. S. de. (Faria, 2022b). Crítica transnacional sobre a viagem latino-americana do planning norte-americano: uma análise a partir da origem intelectual da SIAP. ***Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (Online)***, *20*, 1-16. https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2022.187214. Acesso em: 16 abr. 2026

90 Essa condição reforça meu questionamento inicial sobre o silenciamento (e/ou desinteresse) por parte da historiografia urbana latino-americana quanto aos congressos de municípios e todo o debate de ideias em urbanismo, planejamento urbano-regional, autonomia e cooperação, habitação e administração municipal formulados no âmbito institucional do pensamento municipalista interamericano.

os problemas e desafios da administração municipal a partir da articulação de diversos saberes, e não unicamente pela visão projetual inerente ao saber arquitetônico.

Não fosse a difusão de parte dos trabalhos apresentados em Cuba e/ou de manifestações prévias, como a de Beruf Mendieta, na *Revista de Arquitectura* del *Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba* e na *Revista del Colégio de Abogados de La Habana,* não seria possível o cotejamento entre alguns dos aspectos do ambiente intelectual dos *Congresos Panamericanos de Arquitectos* e o debate ocorrido no congresso municipalista de La Habana. Além disso, é interessante observar a priorização dos temas discutidos em 1938 em cada periódico: a *Revista de Arquitectura* concentrou as publicações relacionadas ao planejamento urbano, habitação e administração municipal; a *Revista del Colégio de Abogados* concentrou os artigos com caráter mais doutrinário e programático, entre outros, sobre autonomia municipal e as relações entre os governos centrais e os municipais.

Essa diferenciação reflete a própria ordenação das sessões temáticas do congresso e dos profissionais vinculados a cada uma delas. É um espelhamento que também reflete, de certo modo, a organização entre o que seria um "núcleo" urbano e um "núcleo" jurídico-administrativo das sessões. Por isso, as revistas são tão fundamentais para o conhecimento historiográfico relativo ao envolvimento dos profissionais do campo da arquitetura e urbanismo, do direito, das ciências sociais, da engenharia, entre outros, e a suas discussões sobre urbanismo-planejamento e administração municipal no ambiente intelectual municipalista.

O que é possível constatar mediante o que foi divulgado sobre o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* nas páginas dessas revistas, em especial na *Revista de Arquitectura* de Cuba, é um esforço de interlocução entre profissionais oriundos de campos disciplinares distintos para formular políticas públicas e alternativas aos problemas municipais em suas diversas e complexas manifestações, particularmente aquelas relacionadas ao contexto de intensa urbanização. O fato de o *Segundo Congreso Interamericano de Municipios* – realizado em Santiago de Chile em 1941 – vir a ser presidido pelo arquiteto Ricardo Gonzalez Cortés, profissional que presidira o *II Congreso Panamericano de Arquitectos* realizado em 1923, confirma essa interlocução do campo da arquitetura com as ideias municipalistas difundidas em grande parte por profissionais do campo jurídico, reforçando a dimensão transdisciplinar que caracterizou a construção institucional

municipalista no continente americano e a própria discussão sobre o planejamento municipal.

É oportuno observar que o processo de institucionalização do pensamento municipalista interamericano ao longo desses anos entre a criação e legitimação institucional da OICI não ficou imune às instabilidades decorrentes da dispersão bélica mundial que caracterizou o período entre o segundo e o terceiro congresso, respectivamente, 1941 e 1950. Tanto que a própria *Unión Panamericana* também foi afetada e parte importante de suas atividades também ficaram paralisadas.

Em 1938, a instituição realizou em Lima, no Perú, a *VIII Conferencia Internacional Americana*, na qual se abordaram assuntos relevantes sobre questões urbano-territoriais do continente americano, como a confirmação da realização da *Conferencia Panamericana de Vivienda Popular de 1939*[91] ou construção[92] e o financiamento[93] da *Carretera Panamericana* e o *Ferrocarril Panamericano*[94]. No entanto, a *IX Conferencia Internacional Americana* só veio a ocorrer dez anos mais tarde, em 1948, na cidade de Bogotá[95] – ocasião na qual se subscreveu a *Carta de la Organización de los Estados Americanos*[96]

Diante do cenário de incertezas decorrente do envolvimento, direto ou indireto, militar dos países na guerra, não é indevido considerar as dificuldades para que a *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* desse prosseguimento ao seu trabalho após a primeira reunião celebrada em Chicago

91 Disponível em: https://www.dipublico.org/15159/conferencia-panamericana-de-la-vivienda-popular-octava-conferencia-internacional-americana-lima-1938/ Acesso em: 18 abr. 2025.

92 Disponível em: https://www.dipublico.org/15511/carretera-panamericana-octava-conferencia-internacional-americana-lima-1938/ Acesso em: 18 abr. 2025.

93 Disponível em: https://www.dipublico.org/15539/financiamiento-de-la-carretera-panamericana-octava-conferencia-internacional-americana-lima-1938/ Acesso em: 18 abr. 2025.

94 Disponível em: https://www.dipublico.org/15543/ferrocarril-panamericano-octava-conferencia-internacional-americana-lima-1938/ Acesso em: 18 abr. 2025.

95 Disponível em: https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencias-inter-americanas/conf-inter-amer-1945-1954/ Acesso em: 18 abr. 2025.

96 Disponível em: https://www.dipublico.org/116659/carta-de-la-organizacion-de-los-estados-americanos-novena-conferencia-internacional-americana-bogota-1948/ Acesso em: 18 abr. 2025.

em 1939, conforme deliberação do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Ainda que a *Comisión* tenha preservado suas atividades ao longo de alguns anos na década de 1940, especialmente com a publicação do *Boletín*[97] de la *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* e com a própria realização do *Segundo Congreso Interamericano de Municipios* em 1941, passarem-se quase dez anos até que o *Tercer Congreso* fosse realizado em 1950.

Essa longa paralisação poderia ter provocado um enfraquecimento ou mesmo abandono do movimento de construção institucional iniciado em 1938. É um intervalo muito longo quando se trata de qualquer construção institucional. Por isso, a realização do *Tercer Congreso Interamericano de Municipios* em 1950, quando, enfim, o primeiro estatuto da OICI foi aprovado, sugere alguma resiliência por parte dos profissionais e de suas institucionalidades nacionais, como a mencionada *Unión de Municipios Cubanos* ou mesmo o movimento de articulação-institucionalização em outros países, como o Brasil e a Argentina.

Em relação à Argentina, deve-se observar que somente em 16 de julho de 1949 viria a ser criado o *Instituto Argentino de Estudios Municipales*, o que se deu após um trabalho prévio de convocação e preparação idealizado por Alcides Greca da *Universidad del Litoral* e Luis L. Boffi da *Universidad de La Plata*. Se existiu um "descompasso temporal" entre a criação do referido *Instituto de Estudios Municipales* e a presença dos argentinos no *Congresso Panamericano de Municípios*, isso não muda o fato de que existia relevante discussão doutrinária prévia à realização do congresso em 1938 em alguns países do continente, ainda que os profissionais cubanos tenham assumido protagonismo internacional na defesa da autonomia municipal e da cooperação intermunicipal (ou intermunicipalidade).

No caso do Brasil, apesar de sua baixa representatividade quantitativa no congresso de 1938, se comparada à ampla participação dos profissionais argentinos, o debate municipalista e as discussões programáticas sobre a importância dos municípios

97 Algumas edições desse *Boletín* foram localizados em pesquisa virtual realizada recentemente. Essas edições (impressas) estão depositadas na *University of California*, Berkeley The Bancroft Library, conforme anotado no catálogo digital: https://search.library.berkeley.edu/discovery/fulldisplay?context=L&vid=01UCS_BER:UCB&search_scope=DN_and_CI&tab=Default_UCLibrarySearch&docid=alma991045809999706532. Acesso em: 25 fev. 2026. Infelizmente, não foi possível incorporar esse material ao trabalho, pois em contato com o responsável pela reprodução e envio do material digitalizado, seria necessário aguardar o prazo entre 10 e 14 semanas para, após pagamento da reprodução, receber os documentos. Esse tempo inviabilizaria a finalização do livro.

também estavam na pauta dos intelectuais e das instâncias administrativas nacionais desde o século XIX. Assim como em Cuba, onde profissionais como Francisco Carrera y Jústiz tiveram atuação crucial para a institucionalização do pensamento municipalista, no caso brasileiro, o trabalho de Mário Augusto Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier pode ser considerado a "espinha dorsal" dessa construção e de sua disseminação nas esferas administrativas do governo federal na década de 1930, especialmente aquelas que atuavam no mapeamento de informações estatísticas sobre o Brasil. Disso resultou a criação da *Associação Brasileira de Municípios* (ABM) em 1946.

Essa disseminação aponta para uma particularidade da construção do pensamento municipalista brasileiro: sua vinculação a tais instâncias administrativas governamentais responsáveis pela elaboração de dados estatísticos. Isso pode ser observado na atuação da *Diretoria Geral de Estatística*, criada ainda durante o Império, em 1871. Esse movimento de construção seria mantido nas demais instâncias criadas já no século XX, desde o *Departamento Nacional de Estatística* (extinto em 1934), passando pela implementação, em maio de 1936[98], do *Instituto Nacional de Estatística*, ao qual foi incorporado o Conselho Nacional de Geografia. Conforme a formulação de Marco Aurélio Martins Santos,

> menos de dois anos depois, o INE trocava de nome para receber o Conselho Nacional de Geografia (...) Estava madura a oportunidade de juntar o "E" com o "G". Em janeiro de 1938, o órgão se transformou no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Santos, 2008, p. 12).

Nesses termos, as ideias de Teixeira de Freitas e, depois, de seu discípulo, Rafael Xavier, são o fundamento do principal arcabouço programático-filosófico municipalista que caracterizou essas instâncias da administração pública nacional. Confirma-se, portanto, o enunciado de Marcus André B. C. de Melo, de que a "ideologia municipalista constitui uma das construções discursivas programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira" (Melo, 2008, p. 49). Em certo sentido, esse movimento intelectual e sua reverberação nas instâncias da administração

98 O decreto original de criação do Instituto Nacional de Estatística foi assinado por Getúlio Vargas no dia 6 de julho de 1934, "sendo efetivamente instalado em 29 de maio de 1936" (Santos, 2008, p. 12).

termina por aproximá-lo ao percurso do municipalismo cubano, no que concerne às relações com a estrutura do Estado e suas implicações nas cartas constitucionais dos países, ainda que nenhum dos percursos tenha sido destituído de contradições inerentes à história política de cada país.

A manutenção de uma parte das atividades da *Comisión Panamerican de Cooperación Intermunicipal*, somada a esse movimento de institucionalização nos países do continente americano e a realização do *Tercer Congreso Interamericano de Municipios* em 1950, após a Segunda Guerra, confirma a resiliência do pensamento municipalista no século XX. Por tudo isso, é possível afirmar que a proposta de realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* se constitui em ponto de convergência de anseios, discussões e proposições sobre os interesses municipais que estavam em pauta em praticamente todo o continente americano antes mesmo do congresso de 1938. O que demarcou o protagonismo de Cuba naquele contexto histórico foi o fato de os profissionais cubanos, especialmente Lugo-Viña, terem promovido uma discussão para além da esfera nacional, colocando-a numa dimensão técnica e política transnacional.

A interpretação desse complexo processo intelectual e institucional só poderia ser construído tendo como base o princípio conceitual-metodológico da perspectiva transnacional. O entendimento da ação dos cubanos, do papel exercido por profissionais como Ruy de Lugo-Viña, claramente se caracteriza pela promoção daquilo que Pierre-Yves Saunier analisa como *"regimes de circulaciones"*. Para Saunier,

> Al aumentar su interés en las circulaciones, los historiadores han tratado de entender el orden que operan en el espacio de los flujos. El mundo no es plano ni lo ha sido nunca: las circulaciones e crean, evitan, desean, constriñen, controlan, combaten y orientan (...) los regímenes circulatorios son los patrones relativamente estables que caracterizan a los flujos en términos de contenido, dirección, intensidad alcance y otros factores (...) nos centraremos en los intereses de reconciliar el interés por la movilidad con los requisitos de la contextualización (...) debemos examinar estos elementos fugaces en contextos, momentos y lugares concretos, en correlación con la acción de instituciones, organizaciones e individuos concretos o dentro de mecanismos estructurales (Saunier, 2021, pp.113-115).

Esse procedimento é um norteador estrutural da interpretação sobre a decisão de Lugo-Viña, com o apoio do governo e dos intelectuais cubanos, de fazer circular o projeto de institucionalização do princípio da intermunicipalidade universal. A realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* foi um dos "contextos concretos" pelo qual se fez possível e necessária a circulação das ideias municipalistas interamericanas. A OICI é uma resultante inequívoca do "regime de circulação" transnacional iniciado em Cuba e para compreender a sua criação e legitimação, é imprescindível conhecer e analisar cada uma das reuniões realizadas entre 1938 e 1950.

La Habana, 1938: o *Primer Congreso Panamericano de Municipios*

A análise do primeiro congresso foi um desafio que se apresentou desde as primeiras pesquisas documentais realizadas em 2008 por causa da (suposta) inexistência de qualquer tipo de documento sobre o evento. Sempre que o assunto aparecia em algum trabalho (artigo, livro etc.), surgia apenas com a indicação de que o congresso ocorreu. Fora isso, não existia quase nenhuma referência aos demais congressos interamericanos de municípios celebrados ao longo do século XX.

As pesquisas iniciais realizadas em La Habana não resultaram em relevantes mapeamentos documentais da própria OICI. De um modo geral foi possível identificar três grupos documentais, ambos oriundos de periódicos: alguns números da *Revista Municipal Interamericana* editada pela OICI; a *Revista de Arquitectura del Colegio de Arquitectos de Cuba;* a *Revista do Colegio de Abogados de La Habana*. Como as publicações da própria OICI são posteriores aos dois primeiros congressos (La Habana, 1938, e Santiago de Chile, 1941), restava apenas um trabalho de mapeamento de informações nas Revistas de *Arquitectura del Colegio de Arquitectos de Cuba* e do *Colegio de Abogados*. E foi das páginas destas revistas que vieram as primeiras fontes documentais sobre o congresso de 1938.

No caso específico da *Revista del Colégio de Arquitectos*, são dois os possíveis motivos que poderiam explicar o interesse em publicar diversas informações sobre o evento, desde a programação até alguns dos trabalhos apresentados e debatidos nas sessões temáticas, sobretudo na sessão *"Problemas Sociales"*, que concentrou

a produção sobre habitação e urbanismo. O primeiro motivo é o amplo interesse que os arquitetos cubanos demonstravam pelas discussões urbanísticas àquela época, interesse que foi capturado pelas páginas da revista, responsável pela difusão de conteúdo sobre urbanismo.

Até meados da década de 1930, os assuntos inerentes ao urbanismo – desde a legislação urbanística, planejamento e habitação – não eram tão recorrentes nas páginas da revista. Ao menos é o que se constata nas edições localizadas em Cuba ou digitalizadas em repositórios digitais. Haveria uma mudança substancial nesse sentido a partir de 1937, com artigos gerais de caráter teórico-doutrinário sobre urbanismo e a difusão de debates e eventos realizados em Cuba ou em outros países como Chile e Argentina. Um rápido mapeamento de algumas das edições iniciais da *Revista Mensual de Arquitectura* do *Colegio de Arquitectos de La Habana*[99] e da *Revista Arquitectura del Colegio Nacional de Arquitectos* evidencia a ampliação do interesse sobre as questões urbanas e o urbanismo.

Na edição n. 6 de junho de 1925 da *Revista Mensual de Arquitectura,* aparece um artigo escrito por Esteban Rodríguez Castells sobre a *Conferencia Panamericana de Cidades Capitais* realizada em Washington, D.C., entre os dias 27 e 28 de abril deste ano[100]. A edição n. 10, publicada em outubro de 1929, traz o programa do *Congreso de la Habitación* que seria realizado pela *Unión de Municipios Cubanos* entre os dias 6 e 8 novembro desse mesmo ano. Nesse programa consta o nome do jurista Francisco Carrera-Jústiz, como responsável por abordar o tem "El Urbanismo" na primeira sessão.

99 Uma observação sobre o *Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba*. Este colégio é uma decorrência do *Colegio de Arquitectos de La Habana* e dos colégios de outras províncias do país. O *Colegio de Arquitectos de La Habana* foi criado em 13 de março de 1916. Em função das atividades dos diversos *Colegios Provinciales de Arquitectos*, em 1933 é fundado o *Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba*, responsável por editar a *Revista Arquitectura*.

100 Consta que houve uma exposição de diversas cidades do Continente Americano, inclusive Santiago, Bogotá, Montevidéu e Cidade do México, além de uma conferência proferida por Ebenezer Howard sobre *"Cidades Mundias"*. Em outra base digital, consta a seguinte informação: "Uno de los propósitos que motivaron dicha Conferencia era el de demostrar, a los delegados europeos que acababan de asistir a la Convención de la Federación Internacional de Proyectos de Poblaciones y Ciudades-Jardines (recién reunida en Nueva York), los progresos hechos por los países americanos con respecto a proyectos de ciudades capitales. Formaron parte del programa varias exposiciones de planos, vistas, etc., contribuidas por las respectivas Repúblicas americanas. Otra parte de dicho programa consistió en la lectura y discusión de trabajos relativos a proyectos de ciudades capitales en América". Disponível em: https://www.dipublico.org/101330/conferencia-panamericana-de-ciudades-capitales-washington-27-28-de-abril-1925/ Acesso em: 19 abr. 2025.

Na edição n. 51 de outubro de 1937, a *Revista Arquitectura* publicou o artigo "Conceptos Generales del Urbanismo y en especial Saneamiento de los Centros Urbanos y Vivienda", do arquiteto Francisco Holoubek[101], nascido na antiga Checoslováquia em 1883 e radicado em La Plata na Argentina desde 1912.

Holoubek inicia suas anotações com a indagação "qué es Urbanismo". O autor recorre a um dicionário para afirmar que a palavra "urbanismo" é derivada da palavra latina "urbs, villa o ciudad, y representa o significa el conjunto de problemas que se presentan en arte de construir ciudades" (Holoubek, 1937, p. 23)[102]. Na sequência, o autor analisa o que seriam as quatro divisões ou áreas de atuação do urbanismo[103], além de aportar uma possível crítica sobre a produção (capitalista) da cidade ao afirmar que, "para que la ciudad sea habitable y tienda hacia la perfección, es preciso, ante todo, que se respeten los derechos de la colectividad a expensa de intereses particulares" (Holoubek, 1937, p. 23),

Outro aspecto interessante que se observa nas páginas da revista é o diálogo do *Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba*, por meio de sua revista, com o arquiteto chileno Ricardo González Cortés, revelando certo interesse pelos assuntos urbanos chilenos. A difusão das ideias de González Cortés no periódico e em participações presenciais com os arquitetos cubanos foi relativamente recorrente nos anos seguintes. Na edição n. 55 de fevereiro de 1938, foi publicado um informe assinado pelo chileno sobre o *VI Congreso de Municipalidades* realizado em Antofagasta, além de sua conferência sobre "Los Problemas Urbanísticos", no qual afirmou que "el urbanismo que es ciencia de acción y de aplicación, determina la transformación, crecimiento y desenvolvimiento de las ciudades" (González Cortés, 1938c, p. 68).

101 Outras informações disponíveis em: https://artedelaargentina.com/disciplinas/artista/pintura/francisco-holoubek Acesso em: 25 abr. 2025.

102 Essa definição, ainda oriunda de dicionário (o autor não menciona qual dicionário) denota a adesão do autor aos princípios teóricos germano-austríacos do urbanismo e da construção das cidades (como Camilo Sitte em Viena e a Stdatbau alemã). Não é de se estranhar, se considerarmos que Holoubek se formou pela Escola de Artes Aplicadas na Academia de Bellas Artes de Dusseldorf *(Akademie der Bildenden Künste Düsseldorf)*.

103 "1. Planeamiento de Pueblos y Ciudades Nuevas y delimitación de su máximo crecimiento; 2. La reconstrucción de las ciudades por sus condiciones higienicas, mal trazado de las calles; 3. La vivienda, su influencia en la vida social, en el progreso de la nación y en la formación de las nuevas generaciones; 4. La estética, espacios verdes y coordinación de las leyes para el futuro desarrollo de la población" (Holoubek, 1937, p. 23).

Em outra passagem, González Cortés afirma que "el Urbanismo como princípio fundamental tienda a la descentralización y despejamiento de los barrios" (González Cortés, 1938c, p.68). E, ao observar as implicações territoriais e demográficas da industrialização, nomeadamente, que as aglomerações humanas são mais densas onde a indústria prospera, formulou, como ação necessária, a ideia de que "los urbanistas de una parte, tienen que saber que debe irse ya a las decentralizaciones; al crear núcleos poblados con sus industrias respectivas en situaciones estratégicas, que son la defensa y abrigo" (González Cortés, 1938c, p.75).

Tais observações foram elaboradas para um congresso de municipalidades chilenas realizado pouco tempo antes do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* de 1938, sugerindo que o tema do urbanismo, em especial os planos de crescimento e descentralização da ocupação do uso do solo, estavam presentes em alguns contextos municipalistas anteriores ao encontro ocorrido em Cuba. Ainda segundo González Cortés, todos os municípios com mais de 8 mil habitantes deveriam elaborar seus planos reguladores sob a responsabilidade das Diretorias de Obras Municipais. E para tanto, sugere o autor, seria preciso garantir aos municípios os fundos econômicos necessários, porque "no es posible prescindir de las consecuencias financieras de llevar a la realidad estos planos reguladores" (González Cortés, 1938, p. 69).

No encontro celebrado em La Habana em 1938, essas pautas seriam amplamente recolocadas, debatidas e transformadas em princípios gerais da rede municipalista interamericana que começava se constituir. Até a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios,* outros trabalhos e informações sobre congressos continuaram sendo publicadas *na Revista de Arquitectura* do *Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba*: uma nota sobre o *Primer Congreso Chileno de Urbanismo* na edição n. 57 de abril de 1938[104], assinada pelo próprio González Cortés; uma nota na edição n. 58 (maio) e um informe, na edição n. 62 (setembro), ambas publicadas em 1938, sobre o *XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación* realizado entre 15 e 19 de agosto deste mesmo ano.

104 Na Edição n. 61 de agosto de 1938, a revista publicou as "Declaraciones de Principios, Conclusiones y votos especiales del Primer Congreso Chileno de Urbanismo", sem, no entanto, indicar o responsável pelo informe.

O arquiteto Aquiles Maza, delegado de La Habana neste congresso, publicou um texto mais elaborado na edição. 62, em que aponta que as discussões cubanas sobre questões urbanísticas e habitacionais estavam defasadas em relação a outros países. Nesse texto o autor afirmou que "para nadie es un secreto nuestro atraso en materia de Planificación" (Maza, 1938, p. 333)[105]. E, na edição n. 59, de junho de 1938, consta a informação de que houve reunião no *Club Rotario de La Habana* para discutir o "mejoramiento urbanístico de la capital". Nesta sessão, realizada em 16 de junho de 1938, o arquiteto Navarrete explicou a necessidade de uma *Ley de Urbanismo Nacional* e de um Plano Regulador para La Habana. Ambos os assuntos seriam discutidos no *Primer Congreso Panamericano de Municipios*.

Se o interesse crescente dos arquitetos cubanos e do *Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba* pelo urbanismo – inclusive reivindicando a elaboração de legislação nacional e de planos reguladores – pode explicar a recorrência de publicações sobre o assunto ao longo de 1938, até pela sequência de importantes eventos e reuniões não apenas em Cuba, mas em outros países, a segunda explicação pode ser construída observando a consistente participação desses profissionais arquitetos no *Primer Congreso Panamericano de Municipios* e a relevância que as discussões sobre urbanismo e habitação tiveram na sessão temática dedicada a esses duas temas, denominada de "Problemas Sociales".

Essas discussões não deixaram de ser difundidas pela própria *Revista de Arquitectura*. A partir da edição n. 63 de outubro de 1938, passando pelos n. 64 e n. 65, respectivamente, de novembro e dezembro de 1938, até a edição n. 71, de junho de 1939, a *Revista de Arquitectura* publicou não apenas o programa completo do Congresso, indicando os nomes dos profissionais que apresentaram trabalhos, mas, também, uma parte dos próprios trabalhos apresentados em La Habana. Por isso, esse periódico é tão importante para o conhecimento daquilo em que consistiu o

105 No informe de Maza, consta ainda a indicação de que a participação cubana foi possível graças à gestão do prefeito de La Habana, Beruff Mendieta, e que estiveram presentes três arquitetos, um engenheiro e dois advogados. Maza também informou a solicitação que essa delegação fez ao Congresso para que aprovasse uma recomendação "a nuestro gobierno la creacción de una Comisión Nacional de Urbanismo, coadyuvando así las gestiones que este sentido vienen haciendo desde su creación el Colegio Nacional de Arquitectos de La Habana y el proprio señor Secretario de Obras Públicas" (Maza, 1938, p. 336)

Primer Congreso Panamericano de Municipios[106].

Ainda que uma parte das apresentações não tenha sido publicada em nenhuma das revistas de ambos os Colegios, de *Abogados* e de *Arquitectos,* ao menos é possível observar a presença de profissionais de ambos os campos em sessões as mais distintas. Alguns juristas participaram das sessões mais específicas sobre urbanismo, assim como alguns urbanistas participaram das sessões mais específicas do âmbito doutrinário. É o caso da presença do *Instituto de Urbanismo* de Montevideo na primeira sessão temática denominada "Cuestiones de Interes General", que também teve a participação de um jurista equatoriano que era professor no *Instituto de Urbanismo de Guayaquil*. Ou, então, da presença do jurista argentino José Lo Valvo na sessão "Problemas Sociales", na qual apresentou e debateu a elaboração de um anteprojeto de um código de urbanismo.

Em nenhuma das revistas, porém, consta qualquer informação sobre as atas do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, nem mesmo nas edições posteriores a dezembro de 1938. Esta lacuna tornou-se um grande desafio à escrita sobre o evento, que teve um papel central na constituição da OICI. Um único documento localizado está integrado ao acervo do antigo *Instituto de Urbanismo*[107] *de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República* em Montevidéu. O *Instituto de Urbanismo*, fundado no dia 2 de setembro de 1936, portanto, dois anos antes do *Primer Congreso Panamericano de Municipios,* tinha no seu corpo diretivo, segundo a ata de fundação[108], profissionais arquitetos como Maurício Cravoto (Diretor) e Carlos Gómez Gavazzo (vocal), com reconhecida atuação nos temas urbanos na primeira metade do século XX.

A atenção ao acervo desse Instituto foi despertada exatamente pela pesquisa nas páginas da *Revista de Arquitectura* de Cuba, nas quais constam a programação do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* e a indicação dos profissionais e instituições que estiveram em La Habana em 1938. Entre as representações institucionais de caráter nacional, aparecem a *Cidade do Rio de Janeiro* no "Tema VI – Problemas de Transporte" e o Uruguai, representado pelo *Instituto de Urbanismo* nas discussões sobre o mencionado "Tema I – Cuestiones de Interés General". O país sul-americano também foi representado individualmente pelo jurista Alberto Demicheli, professor de direito administrativo na *Universidad Nacional de Montevideo,* na função de "ponente" no "Tema II – Organización Municipal".

A participação do *Instituto de Urbanismo* de Montevideo aconteceu em duas sessões temáticas, sendo que, na sessão "I – Cuestiones de Interes General", conforme o programa publicado pela *Revista Arquitectura* do *Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba,* não consta a identificação do profissional que o representou institucionalmente. Esse nome apareceria em edição posterior: Américo Ricardoni, membro do corpo de "vogales" do *Instituto de Urbanismo de Montevideo*. Sua apresentação aconteceu no subtema "Factores destacados de la evolución social y económica de la vida urbana en los paises de América".

O segundo representante do *Instituto de Urbanismo* foi o arquiteto Raúl Lerena Acevedo, também membro do corpo de "vogales". Neste caso, a apresentação ocorreu no subtema "Influencia de los modernos métodos de transporte en el desenvolvimiento de las áreas suburbanas" da sessão "VI – Problemas de Transporte".

106 A Revista do *Colegio de Abogados de La Habana* publicou os seguintes trabalhos em sua edição de setembro-dezembro de 1938, Ano I, Vol. 1: "La ciudad y el municipio", de Roberto Mac-Lean y Estenos, Catedrático Titular de Sociologia de la Universidad Mayor de San Marcos de Lima; "El problema de las rentas y contribuciones municipales", de Gabino Fraga Jr., Professor de Direito Administrativo na Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de México; "Tendencia hacia una autonomia absoluta", de Eugenio L. Codas, Professor de Direito Romano na Facultuad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay; "Las relaciones entre los gobiernos central y local y el problema de la autonomia municipal", de Aurelio Garcia, Professor de Direito Político e Administrativo na Universidad Central del Ecuador; "El regimen municipal corporativo democrático", de Gustavo Gutierrez Sanchez (não consta identificação institucional).

107 Atualmente denominado *Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos* (IETU), "constituye el centro especializado en estudios de lo Urbano y el Territorio, radicado en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU). Desarrolla sus actividades de acuerdo al mandato establecido en el Reglamento de las Dependencias Docentes de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo: "el Instituto es la dependencia docente de mayor responsabilidad, estará encargada de un área del conocimiento. Dentro de esa área asumirá integralmente las funciones de investigación, enseñanza y extensión en todas sus variantes, así como su gestión". Disponível em https://www.fadu.edu.uy/ Acesso em: 12 mar. 2025.

108 A *Acta de Fundación* foi publicada em um documento identificado como "Publicación Oficial N. 1 de marzo de 1937. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura. Instituto de Urbanismo: Antecedentes, Organización y Propositos del Instituto de Urbanismo". O documento digitalizado integra o acervo do autor, e o documento original foi identificado em pesquisa realizada no Arquivo do atual IETU-FADU. A digitalização foi autorizada pela direção do IETU, a quem agradeço pelo acesso ao rico acervo sobre as atividades do antigo *Instituto de Urbanismo* e demais documentos de interesse às pesquisas sobre urbanismo no Uruguai em particular e na América Latina de um modo geral.

O documento da *Acta Final* do congresso de 1938 em La Habana que foi localizado em Montevideo está composto pelas "Declaraciones, Acuerdos y Resoluciones". Sua localização reforçou uma suspeita de que, talvez, tal documento não tenha sido publicado pela organização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938 e, por isso, não constou nos referidos periódicos cubanos.

Se as revistas haviam publicado diversos outros documentos, inclusive posteriormente, por que não publicariam a *Acta*? O motivo? Esse documento integra um conjunto de informações publicadas pela comissão organizadora do *Segundo Congreso Interamericano de Municipios*, realizado em Santiago de Chile no ano de 1941 e está organizado em três partes: "Agenda, Reglamento y Actas de Havana y Chicago".

A parte do documento denominada *Agenda, Reglamento* diz respeito ao segundo congresso realizado no Chile em 1941, inclusive com seu nome definitivo de *Congreso Interamericano de Municípios,* e não mais *Congreso Panamericano de Municipios*. As outras duas partes se dedicam às informações do *Primer Congreso* em 1938. Na parte identificada como "Actas de La Havana", constam as resoluções e declarações do congresso de 1938, enquanto as "Actas de Chicago" trazem a transcrição das informações sobre a primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* realizada em Chicago/EUA no ano seguinte, em 1939.

Não há qualquer referência ao programa do congresso de 1938, nem às sessões de discussão ou aos trabalhos apresentados. De toda forma, foi possível, enfim, acessar um documento oficial que esclarecesse, se não o conjunto integral do congresso, no mínimo as informações sobre as deliberações decorrentes das sessões plenárias. Isso sugere que somente após essa reunião em Chicago é que as publicações passariam a ter uma origem institucional responsável – a *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* – pela difusão organizada de informações sobre os congressos e outras atividades realizadas por essa rede municipalista.

Uma possível explicação para esses documentos estarem depositados no acervo do *Instituto de Urbanismo de Montevideo* e preservados nas dependências do atual *Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos* (IETU) da *Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo* (FADU) de Montevidéu é a presença dos profissionais uruguaios em ambos os congressos. Inclusive, a principal

discussão sobre urbanismo e planejamento no congresso de 1941 foi assinada pelo arquiteto Horacio Acosta y Lara, à época *Intendente Municipal de Montevideo*, e pelo arquiteto Eugenio P. Baroffio, Secretario de Obras da capital uruguaia[109].

Uma vez localizada as *Actas de La Habana*, foi possível o mapeamento, ainda que parcial, de duas etapas centrais do congresso de 1938. A primeira etapa se organiza a partir das ideias apresentadas nas diversas sessões temáticas do congresso, cujo foco analítico centrou-se nas discussões sobre urbanismo-planejamento, habitação, entre outros assuntos gerais sobre urbanização e vida urbana. Para tanto, a *Revista de Arquitectura* consistiu no principal corpo documental de acesso aos assuntos pautados nas sessões, incluindo a publicação de alguns dos trabalhos apresentados. A segunda etapa se ocupa das resoluções e declarações aprovadas na assembleia final do congresso, a partir das "Actas de La Habana" publicadas pela comissão organizadora do *Segundo Congreso Interamericano de Municipios*.

O olhar panorâmico para o programa definitivo do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* anteriormente informado[110] permite organizar historiograficamente a estrutura geral do congresso em três grupos temáticos que corroboram a dimensão continental que encontro municipalista alcançou mesmo diante de todos os problemas ocorridos durante sua organização, incluindo o falecimento de Lugo-Viña. Essa organização foi elaborada a partir da identificação dos temas gerais e dos subtemas do congresso conforme a programação final difundida pela *Revista de Arquitectura*: o grupo temático programático-administrativo; o grupo temático habitação e urbanismo; o grupo temático cooperação intermunicipal.

109 A contribuição uruguaia contou ainda com a colaboração dos arquitetos Juan A. Scasso, Américo Ricaldoni, G. Campos Thevini e do engenheiro Pio H. Braem. Mais adiante, ao comentar o *Segundo Congreso Interamericano de Municipios,* farei outras considerações sobre a presença uruguaia no congresso de 1941.

110 Quando fiz referência à proposta que Lugo-Viña apresentou nos EUA e a que foi difundida pela *Revista de Arquitectura* na edição n. 63 de outubro de 1938.

. Grupo temático programático-administrativo

O primeiro grupo temático está composto pelas sessões de caráter programático ou relacionadas a assuntos comuns ao âmbito das práticas administrativas e da própria organização institucional do poder municipal, ainda que alguns dos trabalhos apresentados dialoguem com o foco principal da análise sobre urbanismo e planejamento. Neste grupo, estão as quatro primeiras sessões do congresso, assim organizadas:

"Sessão I – Cuestiones de Interes General" – Clarence Dykstra (EUA), Rapahel Brouard (Haiti), Gabriel Bermúdez Bello (Equador), o Instituto de Urbanismo de Montevidéu, Cristián Nelson (Argentina), Roberto Agromonte (Cuba), Roberto Mac-Lean (Perú).

"Sessão II – Organización Municipal" – Alcides Greca (Argentina), Eugenio Codas (Paraguai), Adriano Carmona (Cuba), Ascanio da Mesquita Pimentel (Brasil), Juan Peña (México), Jose Macedonio Orquidi (Bolívia), Andrés Eloy Blanco (Venezuela), Clarence E. Ridley (EUA), Rafael Bielsa (Argentina), Salvador M. Dana (Argentina) e Aurelio Garcia (Equador).

"Sessão III – Administración Municipal" – Carlos M. Morán (Cuba), Gabino Fraga Jr (México), Leornardo D. White (EUA), entre outros.

"Sessão IV – Empresas de utilidad pública" – Vicente Burgaleta (Bolívia), Julián Devis Echandía (Colombia), William E. Mosher (EUA) e John Thrsten (EUA).

Na edição n. 69 de abril de 1939 da *Revista de Arquitectura,* publicou-se um artigo com o mesmo título do primeiro subtema da sessão "Cuestiones de Interes General", denominado de "Factores destacados en la evolución social y económica de la vida urbana en los países de América", assinado pelo mesmo profissional que, na programação, aparece como "ponente" principal desse subtema, Clarence A. Dykstra. Porém, antes, na edição n. 64, de novembro de 1938, publicou-se uma espécie de possível resumo da apresentação do arquiteto Américo Ricaldoni, representante do *Instituto de Urbanismo de Montevideo*, que teria ocorrido na mesma sessão em que Dykstra foi o palestrante principal. O breve texto de Ricaldoni foi publicado com o mesmo título daquele assinado por Dykstra.

Clarence Dykstra foi institucionalmente identificado

como presidente da Universidade de Wisconsin, ex-professor de Ciências Políticas das Universidades de Ohio, Kansas e da Califórnia e presidente do *Comité de Urbanism del National Resources Comitee – Estados Unidos* (Arquitectura, 1938a, p. 403). No entanto, é possível que tenha ocorrido algum erro nesta apresentação, pois, segundo buscas realizadas na internet[111], o nome de Dykstra está associado ao *National Resources Planning Board*, uma das instituições criadas no contexto do *New Deal* do governo Franklin Roosevelt.

Se houve ou não um equívoco, talvez não seja possível determinar. De todo modo, é relevante que a vinculação institucional de Dykstra sugira sua adesão a uma concepção de planejamento que relaciona os aspectos territoriais, econômicos e sociodemográficos na elaboração das políticas públicas dos EUA produzidas em decorrência da crise econômica de 1929. Não se pode negligenciar o fato de que, quando se realizou o *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, os países ainda percorriam um caminho de reestruturação econômica decorrente dessa crise. Como se este desafio não bastasse, pouquíssimo tempo depois estariam envolvidos no conflito bélico da Segunda Guerra Mundial.

Também denominada de "Grande Depressão", o epicentro da crise de 1929 se localizou nos EUA, mais especificamente na Bolsa de New York. Esse fato levou a uma profunda reestruturação da própria esfera de atuação governamental no campo do planejamento, a fim de reverter o quadro de degradação socioeconômico que assolou o país. Essa reestruturação se tornaria uma referência importante da planificação da economia pelo Estado como defendida por Rexford Tugwell.

Em verbete publicado por Gabriel Almeida Antunes Rossini na página virtual do *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil* (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)[112], este autor aporta dados de uma conjuntura que marcou profundamente os EUA, afetando sobremaneira as condições de vida das populações, inclusive num dos pontos mais sensíveis de vida nas cidades, que é o acesso à moradia. Em resumo, as condições sociais, políticas, econômicas e históricas

111 A *Wisconsin Historical Society* tem um breve verbete biográfico sobre Clarence A. Dykstra disponível em seu sítio eletrônico e, nele, não consta referência a esse *National Resources Comittee,* que o próprio Dykstra indica em seu texto (Dykstra, 1939, p. 144). Disponível em: https://www.wisconsinhistory.org/Records/Article/CS7247 Acesso em: 30 mar. 2026.

112 O verbete completo está disponível em: https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CRISE%20DE%201929.pdf Acesso em: 02 abr. 2026.

para uma ampla e forte intervenção do Estado na planificação econômica estavam colocadas, e tal intervenção foi implementada pelo governo Franklin Roosevelt em 1933 com o *New Deal.* Evidentemente, os efeitos da crise de 1929 não se circunscreveram ao território dos EUA, tendo afetado grande parte das nações na América Latina e na Europa.

No que concerne à atuação do governo de Herbert Hoover no planejamento, seja econômico ou territorial, entre 1929 e 1933, ela foi quase imediata. As péssimas condições econômicas, o grande contingente populacional de desempregados e todo tipo de instabilidade nas cidades e no campo cobraram uma resposta desde os primeiros momentos da crise de 1929. Nesse cenário, o governo Hoover iniciou um programa de construção de rodovias, ferrovias e edifícios públicos, elaborou programas de crédito para a agricultura e criou a *Reconstrution Finance Corporation*[113] para o gerenciamento de crédito aos bancos e às empresas.

A atuação governamental nos EUA ganharia uma dimensão ainda mais intervencionista no sentido da planificação da economia por parte do Estado, como defendido por profissionais como Rexford Tugwell, a partir de 1933. Segundo Rossini,

> quando o democrata Franklin Delano Roosevelt assumiu o governo, houve uma reformulação das práticas de política econômica e, com o New Deal, o Estado passou a realizar amplas intervenções buscando superar a depressão. Contudo, somente com o advento da Segunda Guerra Mundial os EUA e o mundo de fato superaram o cenário adverso decorrente da crise iniciada em 1929.[114]

O sentido político do *New Deal* estava centrado na ideia de que seu desenho técnico-institucional teria capacidade para estabelecer e coordenar os principais objetivos de recuperação da economia, a fim de reestruturar as cadeias produtivas: tirar o país da condição de estagnação econômica, regenerar o poder aquisitivo dos trabalhadores de um modo geral e, por fim, fomentar a recuperação dos investimentos. Para cumprir esses grandes

113 O site do *Federal Reserve* (Banco Central dos EUA) tem uma área dedicada ao *The Federal Reserve's History*, na qual consta uma matéria sobre a *Reconstrution Finance Corporation.* Disponível em: https://www.federalreservehistory.org/essays/reconstruction-finance-corporation Acesso em: 02 abr. 2026.

114 O verbete completo consta em: https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CRISE%20DE%201929.pdf Acesso em: 02 abr. 2025.

objetivos, uma série de instituições assumiu a coordenação de práticas públicas em planejamento econômico e territorial.

A *Public Works Administration* atuou na produção de edifícios e obras públicas, em certo sentido, mantendo o papel da *Reconstrution Finance Corporation* do governo Hoover. O *National Planning Board* atuou no planejamento territorial e na elaboração de planos nacionais setoriais, e o *Committee on Urbanism* coordenou ações que visavam à reversão do quadro de degradação do desenvolvimento urbano.

Com a situação de penúria social e econômica dos trabalhadores, que não tinham mais condições de arcar com os valores dos aluguéis e nem mesmo recursos mínimos para alimentação, outras institucionalidades e ações normativas passaram a atuar com foco mais direto sobre as questões habitacionais, por exemplo, de modo a assegurar recursos direcionadas às empresas de projeto e construção de bairros residenciais. Dois exemplos normativos importantes para enfrentar essa situação são o *Home Owners Loan Act,* direcionado à contenção do despejo de famílias insolventes, e o *National Housing Act,* no âmbito da constituição da *Federal Housing Adminstration,* cuja atuação estava voltada à oferta de empréstimos para famílias de baixa renda.

Dentre diversas instituições, a principal referência de atuação na reconstrução de bairros urbanos degradados foi a *Housing Division da Public Works Administration*. Em termos habitacionais, é possível anotar três eixos ou tipologias de atuação governamental que orientaram tais ações: a produção de novos assentamentos urbanos e suburbanos de baixo custo, a produção de edificação privada subvencionada e a produção de habitação rural com financiamento facilitado. Em 1937, um ano antes do *Primer Congreso Panamericano de Municipios,* o governo Roosevelt assinou um ato que culminou na criação da *United States Housing Authority* (USHA), com a finalidade de oferecer empréstimos até 90% do custo da habitação, além de atuar na elaboração e execução de obras e na ajuda econômica às famílias de baixa renda.

Esse conjunto de instituições do Estado, ainda que centrado no âmbito da administração federal dos EUA, e não tanto da administração municipal, é um exemplo importante de políticas públicas implementadas pelo poder público, sobretudo pela orientação intelectual em defesa e promoção do *comprehensive planinng* no debate profissional e institucional no século XX.

Isto certamente reverberou no *Primer Congreso Panamericano de Municipios,* em discussões sobre os desafios do intenso processo de urbanização e suas implicações na vida municipal. Nesse sentido, cabe observar como o texto de Clarence Dykstra indicou com muita objetividade o eixo central de todas as discussões, ao afirmar que

> aquí nos hallamos congregados hoy, los representantes de las más ricas y más grandes ciudades del Mundo, en el Primer Congreso Panamericano de Municipios, para considerar los efectos y discutir los problemas de nuestra rápida urbanización" (Dykstra, 1939, p. 143).

A seguir, Dykstra chama atenção para o fato de que a América teria a quarta parte de três dezenas de cidades com mais de 1 milhão de habitantes existentes no mundo, as quais ele denominou como "urbes metropolitanas", entre elas, Chicago, New York, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Los Angeles, São Paulo, México e Montreal. Segundo ele, algumas "forças", também comuns às grandes cidades europeias, cumpririam um papel modelador desse crescimento e da urbanização, como a localização geográfica, a economia comercial, os recursos produtivos disponíveis e as necessidades humanas por serviços municipais.

Dykstra formula, então, a principal indagação que orienta sua análise: "¿Cuáles son algunos de los factores fundamentales en el desarrollo de nuestras ciudades que pueden ayudarnos a entender los hechos y trazar planes para el futuro de la administración municipal americana?" (Dykstra, 1939, p. 143)[115]. Em resposta, apresenta quatro temas, assim denominados: "1) imigración hacia las ciudades; 2) la concentración de los problemas nacionales dentro de las ciudades; 3) el perfeccionamento de la técnica municipal; 4) el desarrollo del cosmopolitismo urbano".

Esse conjunto de eixos analíticos explicita aquela visão integral do planejamento sugerida pela vinculação institucional de Dykstra. Além disso, a existência desse tipo de abordagem num congresso municipalista realizado no final da década de 1930, pode-se dizer, antecipa – em relação à década de 1950, quando instituições supranacionais como CEPAL, CINVA e SIAP, entre outras, assumiriam importante protagonismo na América Latina – parte importante de ideias que norteariam as discussões profissionais e institucionais e a construção de alternativas para os desafios da urbanização em todos as suas dimensões urbano-territoriais. Isso inclui desde a habitação, passando pela macroeconomia industrializante até a infraestrutura geral dos territórios municipais e nacionais.

Sobre a imigração em direção às cidades, Dykstra afirma ser esta uma das primeiras tendências sociais de todo o Continente Americano, além de não ser um fato exclusivamente urbano, mas de dimensão nacional. Na visão de outro profissional presente no *Primer Congreso Panamericano de Municipio*, o sociólogo Roberto Mac-Lean y Estenós[116], à época da *Universidad de San Marcos* em Lima, o grande movimento migratório observado por Dykstra estaria relacionado a certos aspectos de atração das próprias cidades.

As considerações de Mac-Lean y Estenós foram apresentadas na mesma sessão da qual Dykstra participou, porém no segundo subtema, denominado "Aspecto cuantitativo de la migración hacia las ciudades y modo de regularla; los efectos sociologicos del moderno ambiente municipal". Seu trabalho, "La ciudad y el Municipio", de caráter filosófico-doutrinário, foi publicado pela *Revista do Colegio de Abogados de La Habana*. Para Mac-Lean,

> La ciudad tiene un indiscutible poder de atracción explicable por múltiples factores entre ellos el mayor aliciente al espíritu de empresa y por tanto más demanda de trabajo, las perspectivas de las profesiones liberales y las esperanzas del ascenso social. Causas son estas que determinan los movimientos migratorios del campo a las ciudades, fenómeno característico de los siglos XIX y XX, favorecido por el ferrocarril en la pasada centuria y lor la viabilidad en el siglo presente, aún cuando ya se había presentado

115 O termo "americana", aqui, não está relacionado à autoidentificação tão recorrente que os EUA fazem de si, como se somente eles fossem americanos – o que é uma apropriação ideológica recorrente das estratégias imperialistas deste país em relação aos demais países do Continente Americano –, mas tem o sentido de identificar todo o continente, o que está, inclusive, enunciado no primeiro subtema da sessão "Cuestiones de Intereses General".

116 Segundo Pinto Ferreira, professor catedrático de sociologia da ***Facultad de Derecho*** da ***Universidad de Recife***, em artigo publicado em 1948, o nome correto do peruano é Roberto Mac-Lean y Estenós. Ferreira analisa a contribuição do sociólogo peruano ao pensamento sociológico latino-americano e internacional. Não cabe aqui este tipo de análise, até porque a sociologia não é um campo do conhecimento com o qual eu tenha proximidade. O objetivo é apenas o de difundir informações disponíveis sobre os profissionais presentes no congresso em La Habana. O artigo de Pinto Ferreira foi publicado na ***Revista LETRAS, Revista de Investigación de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas***, disponível em: http://revista.letras.unmsm.edu.pe/index.php/le/article/view/948 Acesso em: 01 abr. 2025.

> desde la Antigüedad como se comprueba en las 'Georgicas' que Virgilio escribe para exaltar las excelencias de la vida campestre o impedir el creciente despoblamiento de los campos latinos (Mac-Lean y Estenós, 1938, p. 395).

A análise de Dykstra também parte de uma perspectiva geral e atenta a essas características das cidades, ainda que tomando por referência seu país, os EUA, para observar a dimensão quantitativa dessa migração e seus impactos na urbanização: em 1790, 3% da população viviam em cidades, e em 1930, essa porcentagem já era de 56%. Como resultado, foram construídos "centenares de caseríos suburbanos satélites adhiriéndose a nuestras urbes mayores, hacia 1930 habíamos formado 96 aglomerados, conocidos con el nombre de distritos metropolitanos" (Dykstra, 1939, p. 143). Essa tipologia de ocupação urbana, segundo sua análise, impactou todo o território nacional, não apenas as áreas urbanas, afetando a economia.

Ao final, Dystra afirmou que, apesar de existirem algumas análises[117] sugerindo certa estabilização desse quadro de imigração, estabilizando o próprio quadro populacional nas cidades, ao longo do século XX, o país seria predominantemente urbano. Não havia outra consequência que não a intensa urbanização da população rural, migrando do campo para a cidade, sendo este "factor rural" o responsável por mudanças nas condições futuras de vida nas áreas urbanas, já que "los bajos standards campesinos afectan no solamente a los distritos rústicos, sino asimismo a las ciudades y a la nación en conjunto" (Dykstra, 1939, p. 143). Tal cenário produziria uma série de demandas em serviços públicos e ampliaria os problemas administrativos a serem enfrentados no futuro próximo, já que, segundo este profissional

> estamos empezando a advertir la íntima relación que existe entre los problemas de la ciudad y los puntos de vista nacionales y rurales, y se nos previene que, a menos que tomemos medidas para evitarlo, la forma de subsistencia que ahora lleva la mitad de los habitantes del campo en los Estados Unidos, dará nacimiento a una clase de individuos necesitados, y esa clase menesterosa hará decaer enormemente a las regiones agrícolas, forzará la migración hacia las ciudades y últimamente pesará como agobiadora carga sobre nuestras áreas urbanas y sobre el país entero (Dykstra, 1939, pp. 144-145).

Essa preocupação relativa à capacidade das áreas urbanas

117 Dykstra não informa quem são os que ele denomina de "peritos na matéria".

e das administrações municipais de absorverem as novas demandas por serviços públicos, o que deveria incluir a produção de habitação, seria reforçada no editorial do *Boletin Vivivienda y Planeamiento* da *Unión Panamericana*, publicado em dezembro de 1953. O *Boletin* formulou duas indagações importantes para a esfera intelectual e programática municipalista: "¿Cuál será el futuro de las areas urbanas en América?" e "¿Cuéntan los municipios con los recursos técnicos y financieros para afrontar la inmensa labor de rehabilitación, para guiar el futuro desarrollo físico de las ciudades?" (Unión Panamericana, 1953b, p.1).

Formuladas 15 anos após a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios,* essas duas questões, sobretudo a que indaga sobre a real capacidade das administrações municipais do continente de implementar políticas públicas, reafirmam e recolocam o assunto tratado na sessão temática que contou com a presença Dykstra e Mac-Lean y Estenós, além do uruguaio Américo Ricaldoni, representante do *Instituto de Urbanismo de Montevideo*.

Para profissional uruguaio, era preciso trabalhar de forma a produzir um conhecimento mútuo para que se compreendessem os distintos fatores que agiam sobre a vida urbana no continente. Uma vez produzidos esses conhecimentos, segundo o representante do *Instituto de Urbanismo de Montevideo*, eles deveriam ser submetidos aos diversos campos de conhecimento para que se criassem ações reguladoras e previsoras do desenvolvimento. Para tanto, o caminho para enfrentar os desafios e as complexidades da "evolución social y economica de la vida urbana en los paises de América" deveria passar pela

> posibilidad de que un organismo permanente, como la Unión Panamericana pudiera ser el centro y vehículo de ese intercambio permanente entre los Municipios, Institutos u Organizaciones, mediante la constitución de una Sección especializada a ese efecto" (Ricaldoni, 1938, p.442)

Essa proposta de criação de um organismo permanente é especialmente interessante para se pensar, ainda que em termos especulativos, como se deram os debates que culminaram na criação – regulamentada pela Resolução n. 70 do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* – daquela que seria reconhecida em 1950 como secretaria geral da OICI, a *Comisión Panamericana de Cooperación Intemunicipal*. O que a OICI e sua secretaria

representam é exatamente o que foi sugerido pelo *Instituto de Urbanismo* de Montevidéu, ou seja, um "organismo permanente". Essa proposição no contexto das discussões em La Habana não sugere outra coisa que não seja uma relevante sincronia filosófico-intelectual entre os profissionais que lá estiveram, no sentido da institucionalização de uma rede municipalista interamericana.

No segundo eixo analisado por Dykstra, o da "concentración de los problemas nacionales dentro de las ciudades", o foco recaiu sobre a concentração, nas cidades, das diversas atividades produtivas, especialmente os setores terciário e secundário da economia. Conforme seu argumento, "la ciudad es el verdadero taller y centro neurálgico de nuestra economia nacional" (Dykstra, 1939, p. 145). No entanto, os ciclos econômicos de prosperidade seriam afetados por condições não apenas nacionais, mas internacionais, geradoras de períodos de crise, com baixo crescimento econômico, potencializando as condições de pobreza e desigualdade na imensa população urbana, parte dela oriunda do movimento de imigração relatado no primeiro eixo. Dykstra elabora um panorama sombrio sobre as cidades e suas populações ao observar que,

> Mientras la nación gira hacia atrás o hacia adelante, a impulsos de la depresión o de la prosperidad, es sobre la senda del trabajador ciudadano donde la inseguridad económica proyecta sus sombras más tenebrosas (...) El mercado de valores se desmoraliza por completo, los bancos exigen la devolución de los préstamos, las fábricas aminoran la producción, las oficinas suprimen personal, los que han de ganarse la vida en la ciudad pierden sus puestos (...) La depresión hiere súbita y profundamente a la ciudad, que es precisamente el lugar donde vive la masa del pueblo (Dykstra, 1939, p. 145).

Todos esses desajustes cujas causas estão associadas, ainda que não exclusivamente, aos momentos de instabilidade econômica, potencializariam a pobreza e a desigualdade nas cidades, afetando sobremaneira as populações trabalhadoras. E é exatamente neste âmbito que o governo municipal deveria atuar, como Dykstra desenvolveu no terceiro o eixo, o do "perfeccionamento de la técnica municipal". Desse aperfeiçoamento das administrações municipais é que, segundo Dykstra, "podemos sacar mucha de nuestra esperanza al encarar los problemas nacionales ahora concentrados en nuestras ciudades" (Dykstra, 1939, p. 146). Essa ação só seria possível em

função dos fundos econômicos direcionados à oferta dos serviços municipais de utilidade pública, como o abastecimento de água, entre outros. Porém,

> El Gobierno Municipal también desempeña un papel importante en ese sentido, puesto que sobre sus hombros descansa la tarea de regular el uso del terreno urbano, y los sitios donde se instalan fábricas y establecimiento de negocios, por medio de "zonas" y poderes de planificación (...) tasa la propiedad y cobra impuestos, provee calles y otros servicios municipales de capital importancia para las actividades de los negociantes de todas clases; las proporciona a los económicamente poco privilegiados, atención sanitaria, instrucción, esparcimiento, socorro y otros servicios sociales (...) Esto es por qué la técnica municipal, como uno de los factores en la evolución urbana de las naciones de América, no es simplemente de interés como ciencia administrativas. La administración municipal es y puede ser un gran instrumento de mejoría social (Dykstra, 1939, p. 146).

Esta passagem encerra as considerações de Dykstra sobre a importância das técnicas de administração municipal, levando ao quarto eixo, que trata do "desarrollo del cosmopolitismo urbano", no qual afirmou que "la vida urbana que estamos desarrollando en América tiene un custodio. Esse custodio es la autoridad municipal" (Dykstra, 1939, p. 147). Para o autor, naquele momento final da década de 1930, seria necessário encontrar os caminhos para implementar uma "cierta urbanización del campo y determinada ruralización de la ciudad" (Dykstra, 1939, p. 147).

Este entendimento se fez acompanhar de uma proposição importante – candente até os dias atuais, em especial nas discussões sobre planejamento regional desde as décadas de 1950 e 1960 –, sobre o fato de que "el campo y la ciudad pueden prosperar sólo en la medida que cada cual comprenda los problemas del otro y trate de resolverlos con mutuo entendimento y recíproca cooperación" (Dykstra, 1939, p. 147). No entanto, como construir laços de cooperação entre o campo e a cidade se, como formulou Mac-Lean y Estenós, "el duelo entre la ciudad y el campo perdura hasta nuestros días y es uno de los signos de la civilización contemporánea"? (Mac-Lean y Estenós, 1938, p. 395).

O contraponto de Mac-Lean y Estenós é complementado por um conjunto de diferenciações entre "el hombre de la ciudad", como alguém desapegado de terra e mais solidário ao seu grupo social de convívio, e "el campesino", como tipo humano

individualista, sobretudo o pequeno produtor rural, pelo fato de o trabalho no campo ser mais independente. Ao mesmo tempo, Mac-Lean y Estenós não deixa de observar aspectos negativos da vida urbana em relação à vida no campo, entre eles, a falta de luz natural, a alimentação de baixa qualidade, o desgaste no organismo humano decorrente da "febril vida de la urbe". De outro lado, "el campesino que tiene un sistema de trabajo racional, goza de aire puro, buena luz y una alimentación natural, adecuada y rica" (Mac-Lean y Estenós, 1938, p.396).

A visão crítica sobre as condições de vida na cidade não significa, porém, que Mac-Lean y Estenós seja um crítico antiurbano, ou melhor, um crítico das grandes cidades, se tomarmos como exemplo comparativo os trabalhos de Lewis Munford. Estenós considera a cidade como "la cuna de la civilizacion", afirmando que o ser humano não havia se transformado em ser civilizado "mientras no creó la ciudad y vivió en ella", e que seu valor "consiste en ser un miembro integrante de la ciudad, es decir en ser ciudadano" (Mac-Leany Estenós, 1938, p. 396).

Tais ponderações, somadas ao conjunto de nove conclusões submetidas à deliberação pelo congresso por parte de Mac-Lean y Estenós, sugerem que este profissional não considerou as possibilidades de articulação entre o campo e a cidade, pois os contrapõe firmemente. É um ponto de vista que certamente gerou debate na sessão "Cuestiones de Interes General", pois divergia do argumento de Dykstra, para quem, como anotado, campo e cidade devem construir um caminho de desenvolvimento a partir da cooperação.

Nesse sentido, os termos formulados por Dykstra como algo que se configura como um projeto a orientar as práticas da administração dos municípios, o qual, por princípio, governaria a cidade e o campo, pois ambos conformavam o território intramunicipal, deveriam ter sido colocados em efetivo exercício por parte das instâncias administrativas. Pode-se indagar até que ponto o projeto de cooperação campo-cidade foi apresentado e debatido na sessão temática do *Primer Congreso Panamericana de Municipios* que concentrou a maioria dos trabalhos dedicados aos temas do urbanismo-planejamento e da produção da cidade: a sessão "VIII – Problemas Sociales", que, em conjunto com a sessão "V – Obras Públicas" e a "VI – Problemas de Transporte", conformaram o grupo temático habitação e urbanismo.

Antes de aprofundar a análise desse grupo temático habitação e urbanismo, faço algumas considerações sobre a sessão "IV – Empresas de utilidad pública". Seu primeiro subtema já indica a relevância do assunto: o "Municipio como proprietario de las empresas de utilidad pública en los países de América y su importancia social y fiscal". O tema abordou o papel executivo e produtor do poder municipal na provisão de serviços públicos como estratégia de garantia do acesso aos diversos serviços demandados pelas populações municipais, em especial as parcelas mais pobres dos trabalhadores, particularmente aqueles que migraram do campo à cidade, como foi discutido na sessão "Cuestiones de Interes General".

Trata-se de populações que, em sua maioria, chegavam nas cidades sem qualificação profissional e que, pela necessidade de sobrevivência, terminavam por se submeter às mais duras e dramáticas condições de trabalho, isso quando conseguiam algum tipo de trabalho. Muitos migrantes e mesmo naturais das cidades permaneciam sem trabalho e sem renda e, portanto, seguiam vivendo em condições habitacionais precárias. O assunto é especialmente sensível quando se problematiza a atuação das instâncias públicas da administração, não apenas os municípios, mas os governos nacionais, nos contextos de profundas crises econômicas e políticas de dimensões nacionais e internacionais que assolaram o mundo desde a Primeira Guerra mundial, mas sobretudo após a crise de 1929.

Essa situação ganha importância quando colocada em comparação aos encaminhamentos implementados nessas empresas de utilidades pública e suas repercussões sociais nas últimas décadas do século XX. Não é estranho para quem tenha alguma proximidade com a história das ideias econômicas que essas empresas tenham sido paulatinamente desmanteladas a partir das décadas de 1980 e 1990 (ou desde o laboratório experimental do neoliberalismo internacional no Chile durante a Ditadura Pinochet a partir da década de 1970) pela agenda político-econômica do neoliberalismo, responsável pela pressão para viabilizar a implementação de todo tipo de privatização e/ou concessão dessas empresas públicas.

O resultado dessa agenda fica explicitado na precarização da oferta e da baixa qualidade desses serviços, acompanhada de uma maximização dos lucros dos empresários e da quase aniquilação da dimensão social dos serviços. O caso das empresas de transporte público no Brasil é um exemplo notório dessa dupla condição privatização-precarização versus maximização

dos lucros empresariais. O cerne dos interesses empresariais e do neoliberalismo como princípio político-econômico é bem evidente: os (neo)liberais não querem apenas privatizar e construir o "Estado Mínimo", os (neo)liberais querem o Estado atuando em benefício exclusivo do capital, ou seja, querem o Estado somente para si próprios e em conformidade com seus interesses empresariais.

A conclusão que se pode chegar neste âmbito é bem simples: a "importância social" dos serviços gradativamente se perdeu ao longo do século XX, uma perda que se associa à hegemonia do projeto neoliberal. Um efeito desse cenário foi o abandono das concepções que nortearam as diversas sessões do congresso de 1938, mas, principalmente, das sessões do primeiro grupo temático programático-filosófico, na medida em que as administrações municipais também aderiram ao discurso empresarial neoliberal consubstanciado nos princípios competitivos do planejamento estratégico de cidades e da "guerra fiscal" dos anos 1980 e 1990.

Este cenário se caracterizaria por uma série de (des) caminhos promovidos pelo (neo)municipalismo competitivo e estrategista do final do século XX. Um deslocamento de princípios que em nada se aproxima da cooperação intermunicipal propugnada por Lugo-Viña desde a década de 1920 e, por fim, adotada não apenas como filosofia, mas como denominação da institucionalidade municipalista interamericana, a OICI.

. Grupo temático habitação e urbanismo

O segundo grupo temático congrega as sessões diretamente associadas às discussões sobre urbanismo, planejamento, infraestrutura urbana e habitação. Ou seja, aos assuntos inerentes à produção material da cidade em todos os seus aspectos, desde a purificação e abastecimento de água, passando pelas discussões sobre transporte "en el desenvolvimiento de las áreas suburbanas", o transporte aéreo e as infraestruturas aeroportuárias de propriedade dos municípios. Por fim, debates sobre habitação e o planejamento em suas escalas nacional, regional e intraurbano-intramunicipal. São essas as sessões: "V – Obras Públicas", "VI – Problemas de Transporte" e "VIII – Problemas Sociales".

O grupo temático foi denominado especificamente

de "habitação e urbanismo" porque seu recorte está centrado em duas discussões relacionadas à "Sessão VIII – Problemas Sociales": a questão habitacional, ainda segundo o vocabulário da época, como "casas baratas", e o urbanismo em relação aos aspectos inerentes à elaboração de planos urbanos municipais ou o planejamento municipal em sentido mais amplo. Não menos importantes, os trabalhos apresentados nas duas outras sessões ("V – Obras Públicas" e "VI – Problemas de Transporte") e que também foram publicados na *Revista de Arquitectura* não serão problematizados aqui, a fim de manter o foco nos dois temas que interessam mais especificamente neste livro: o urbanismo/planejamento e a habitação.

O conjunto de profissionais participantes reforça a percepção de amplitude geográfica do congresso, portanto, das visões sobre urbanismo possivelmente as mais diversas, assim como um caráter transdisciplinar também relevante. A sessão "V – Obras Públicas" contou com a presença de Frank Jeanton (Haiti), identificado como engenheiro e chefe do serviço de urbanismo da Port-au-Principe, e de Alberto Alexander R. (Perú), engenheiro e superintendente do serviço de água potável de Lima. A sessão foi finalizada com uma participação institucional da *Ciudad de Buenos Aires,* que fez uma apresentação sobre a "Recogida y utilización de basuras".

A sessão "VI – Problemas de Transporte" também foi marcada por um caráter transdisciplinar, com discussões sobre o papel dos transportes no desenvolvimento das áreas suburbanas (apresentação institucional da *Ciudad de Rio de Janeiro)*, a regulamentação dos veículos privados e do transporte público (apresentação de Emilio del Real, advogado cubano) e o transporte subterrâneo (apresentação do advogado e professor de direito público nos EUA Lindsay Rogers). Nessa sessão, o *Instituto de Urbanismo de Montevideo* se fez representar novamente, agora com a participação do arquiteto Raúl Lerena Acevedo, que discutiu o mesmo tema da cidade do Rio de Janeiro.

A sessão "VIII – Problemas Sociales" foi organizada em quatro subtemas que explicitam a relevância dos debates sobre urbanismo e habitação: "Actividades municipales en la provisión de casas baratas"; "Principios fundamentales del trazado de ciudades y preparación de planos incluyendo las zonas y las tierras de propiedad pública"; "Principios básicos de la administración sanitaria"; "Principios esenciales en la administración del bienstar público municipal".

Entre os profissionais arquitetos que participaram desta sessão, estão Ricardo González Cortés (Chile), Carlos Contreras (México), Luis Bay Sevilla (Cuba), Herbert Hare (EUA), Aquiles Maza (Cuba), José M. Nens Arrarte (Cuba). Entre os advogados, constam os nomes de José Lo Valvo (Argentina), Jorge Eliecer Gaitan (Colômbia) e Carlos M. Raggi (Cuba). Alguns profissionais tinham dupla formação de engenheiros e arquitetos, como Angel Guido, professor na *Universidad Nacional del Litoral* em Rosário (Argentina), e Evelio Govantes, *Jefe del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de La Habana* (Cuba). Participaram, ainda, Walter Blucher (EUA), atuante na área de "city planning" e, à época, diretor da *American Society of Planning,* e Fernando Llano, *Jefe del Departamento de Sanidad Municipal de La Habana*.

Outro nome importante e que merece menção é o de Mary Doris Clark de Velazco (nome original Mary Doris Clark Núñez), especialmente num contexto em que a atuação profissional com formação superior das mulheres ainda era muito pequena, conferindo um caráter muito masculino ao campo do urbanismo-planejamento. Velazco era a arquiteta representante da *Sociedad de Arquitectos de Lima* no Perú. Sua participação, segundo o programa, deu-se no subtema n. 29 – "Principios esenciales en la administración del bienestar público municipal", com o trabalho "Auxilio a los 'sin-trabajo' mediante la construcción de obras públicas en las épocas de depresión económica".

O trabalho de Clark de Velazco não foi localizado em nenhuma das revistas pesquisadas ou em outros documentos sobre o congresso[118]. Isso, no entanto, não diminui a importância dessa que foi, segundo Carolina Velázques Castillo na publicação "Arquitectos/Arquitectas – Pioneros/Pioneras"[119],

> La primera mujer en Perú en proseguir estudios de Ingeniería y Construcción en la, hasta entonces, Escuela de Ingenieros que nunca había visto pasar como estudiante a una mujer en sus aulas. Fue una autencia revolución (...) En el ejercicio de la arquitectura, ingeniería y construcción, Doris Clark empieza, desde su tercer año de estudio superior, a trabajar como dibujante para el Ministerio de Fomento y Obras Públicas. Al culminar su carrera asciende en su cargo a ser ingeniera ayudante (...) Doris Clark se desempeño como arquitecta de Estado. Trabajó para el Ministerio de Fomento y Obras Públicas en ciudades como Mollendo, Arequipa, Puno y Pomata. Su afinidad con la comunidad de Pomata la llevó a escribir un ensayo sobre Santiago de Pomata para el Boletín de de la Unión Panamericana" (Velázques Castillo, 2011, pp. 68-69).

118 A pesquisa documental não localizou algumas das edições das revistas de *Arquitectura* e do *Colegio de Abogados de La Habana,* nas quais talvez tenham sido publicados outros trabalhos apresentados no congresso de La Habana. Os trabalhos que estão aqui citados, como os de Clarence Dykstra e de Roberto Mac-Lean, constam em edições que foram localizadas.

119 Agradeço ao colega e professor da UFBA José Huapaya Espinoza pela indicação do trabalho de Carolina Velázques e pelas referências bibliográficas. Ver: Huapaya Espinoza, 2022.

Os trabalhos apresentados na "Sessão VIII-Problemas Sociales" que foram publicados na *Revista de Arquitectura del Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba* não seguem a ordenação numérica dos subtemas conforme o programa final do congresso publicado na mesma revista. O trabalho que abriu a sessão foi apresentado pelo arquiteto chileno Ricardo Gonzáles Cortés, que foi o conferencista principal do subtema "Actividades municipales en la provisón de casas baratas", título do seu texto publicado na revista.

A publicação traz uma informação interessante sobre a participação de González Cortés em atividade externa ao congresso, realizada no *Salón de Actos del Colegio Nacional de Arquitectos* de Cuba, a convite do presidente desse colégio, o arquiteto Enrique Cayado[120]. O encontro no *Colegio de Arquitectos* contou com outra participação importante: a do arquiteto mexicano Carlos Contreras. Assim como González Cortés, Contreras também apresentou a mesma conferência proferida no congresso, denominada "Principios fundamentales del trazado de ciudades y preparación de planos incluyendo las zonas y las tierras de propriedad pública".

A abertura do encontro foi feita por um importante profissional cubano, o arquiteto Luis Bay Sevilla. Naquela época, Sevilla era um dos diretores do *Colegio de Arquitectos de Cuba* e um dos nomes mais eminentes nas discussões sobre o tema "casas baratas" no campo profissional arquitetônico latinoamericano. Segundo Maria Victoria Zardoya, "el arquitecto Bay Sevilla presentó en el Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en La Habana, su proyecto de Ley de Casas Baratas, que tomó como referencia reglamentos homólogos promulgados en Suramérica" (Victoria Zardoya, 2012, p. 323).

120 O texto de Ricardo González termina com a anotação de uma data: 14 de novembro de 1938, exatamente o dia de abertura do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Porém, não consta se, nesse dia, ele proferiu sua conferência na sessão do congresso ou no *Salón de Actos del Colegio de Arquitectos*.

Tendo sido apresentado por Bay Sevilla como delegado oficial do governo do Chile, representante do prefeito de Santiago, da *Asociación de Arquitectos de Chile* e dos *Institutos de Urbanismo de Santiago e Valparaíso* (Sevilla, 1938, p. 420), González Cortés proferiu uma longa conferência no *Salón de Actos*, tal como sua apresentação no congresso, que teve de ser publicada em duas partes, em edições distintas, na *Revista de Arquitectura*. No texto publicado na revista, González Cortés informou que o presidente da comissão organizadora do congresso convidou-o para proferir a conferência sobre "casas baratas" no *Primer Congreso Panamericano de Municipios* no dia 2 de maio de 1938.

O texto de González Cortés está organizado em dois blocos com estudos de caso. O primeiro aborda o tema da habitação em diversos países europeus. O segundo analisa três casos no continente americano: Argentina, Uruguai e Chile. González Cortés justificou a análise do conjunto de países europeus e americanos pelo caráter universal do tema das casas baratas, especialmente em relação ao modo como "los más viejos pueblos de la Europa lo han procurado resolver, y por qué medios a su vez, y cuál la cuantía de los esfuerzos municipales en relación a los Estados y sin descuidar de la actividad particular" (González Cortés, 1938a, p. 422).

Este caráter universal se definiu pela própria situação de acesso à moradia pelas populações mais pobres, em especial no que tange aos custos de produção da moradia e à necessidade de formulação de políticas públicas para sanar o problema. Outro aspecto que confere uma dimensão talvez não universal, mas comum, aos países europeus é o cenário político e socioeconômico decorrente da Primeira Guerra Mundial. Em termos gerais, as implicações para os países foram consideradas muito similares, ainda que González Cortés tenha reconhecido as particularidades do país derrotado, a Alemanha. Como observou o autor ao abordar o caso britânico,

> Como ya hemos dicho para Francia, se repite el fenómeno: paralización de las construcciones, éxodo de la gente de los campos hacia la ciudad buscando los centros de actividad industrial que ofrecen mejores salarios. Naturalmente, se agudizó los crises por falta de viviendas y por el alza violenta de los arriendos, que motivó la dictación de leyes especiales de protección de los arrendatarios (González Cortés, 1938a, p. 426).

Para cada país analisado, González Cortés procurou enunciar algumas especificidades, como no caso da Alemanha, que "há tratado el problema de la Habitación Económica en un aspecto del mayor integralismo" em relação ao esforço que se fazia, antes mesmo da Primeira Guerra, para se oferecer "bienestar y paz social a todas las clases laboriosas" (González Cortés, 1938a, p. 427). González Cortés apontou o que, para a Alemanha, era uma condição de "força" das intervenções municipais para proibir uma série de ações, como a demolição de edifícios ou o uso desses edifícios para outros fins que não habitacionais. Além disso, e em função das condições econômicas do país, especialmente aquelas decorrentes da desvalorização cambial de sua moeda,

> A los Municipios se les dio participación preponderante para obtener materiales de construcción, y aún no fueron pocos los casos en que estas autoridades fueron productoras ya sean solas o con la cooperación económica e industrial de organizaciones particulares. Y este afán de abaratar y multiplicar la vivienda económica llevó a las Municipalidades a dictar nuevas normas u ordenanzas de construcción para los pueblos, que tenían por objeto buscar en el invento y prueba de nuevos medios constructivos, propósito para estimularla (González Cortés, 1938a, p. 428).

Esse esforço de ampliação da produção de moradia teria resultado, em termos quantitativos, segundo González Cortés, em "3 millones de casas más o menos" até o ano de 1935, número só possível de ser alcançado com a atuação conjunto do Estado e dos municípios na elaboração de "un plan vastísimo". Em termos urbanísticos, essa experiência teria sido caracterizada por duas tipologias: as "colonias satélites" nos arredores das cidades, cujo objetivo era "permitir que los obreros sin mayores dificultades pudieran hacer sus traslados a las zonas de las industrias" (González Cortés, 1938a, p. 429); e a outra, na qual "la planificación tendió al sistema de colocar los loteamientos en líneas en lugar del plano radial; de este modo a lo largo de los caminos contiguos a las

ciudades se ubicaron las casas" (González Cortés, 1938a, p. 429)[121].

González Cortés ainda indicou possível posicionamento ideológico ao afirmar, sobre a Rússia (URSS), que "la revolución bolchevique cambió fundamentalmente las condiciones de vivienda e la población Rusa" (González Cortés, 1938b, p. 476) e que certa "tendencia comunista" da etapa entre 1917 e 1921 "fué sustituída por la política económica, com características menos violentas y atropelladoras" (Gonzáçez Cortés, 1938b, p. 476). Caracterizada, entre outras coisas, pela abolição da propriedade privada, isto é, pela transferência de terras e edifícios, inclusive habitacional, às municipalidades, essa etapa comunista, na visão de González Cortés, "en vez de contribuir a solucionar el problema lo agravó especialmente en cuanto dice relacionarse con las clases trabajadoras" (Gonzáçez Cortés, 1938b, p. 476), em particular devido à paralisação de novas construções e aos preços dos materiais.

O autor ainda aponta problemas decorrentes das ações dos comitês de habitação – responsáveis por organizar os trabalhadores e a população geral em grupos, como os "Obreros que tenían certificado de Gremios Obreros, Comité de Trabajadores o del Partido Comunista" (Gonzáçez Cortés, 1938b, p. 476) –, entre as quais uma circular difundida em Moscou, em 1919, que definia como política habitacional a ocupação, por parte dos trabalhadores, de "viviendas donde los burgueses habían sido estretachados". Para o arquiteto chileno, esta política teria piorado o problema, em vez de solucioná-lo. Em muitas situações,

> sus consecuencias han sido desastrosas para sus nuevos arrendatarios, quienes ignoraban por completo las disposiciones puestas en sus manos, y las han empleado en tal forma que muy pronto toda la vivienda llegó a ser una ruina que no podía volverse a habitar (Gonzáçez Cortés, 1938b, p. 476).

121 Ainda que em sua análise não exista qualquer indicativo sobre as particularidades do debate arquitetônico quanto à produção habitacional, não se pode desconsiderar que o período abordado por González Cortés envolveu as experiências produzidas por arquitetos diretamente inseridos no debate sobre a moradia mínima no contextos dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), especialmente o segundo, realizado em Frankfurt no ano de 1929, cujo tema era exatamente o estudo da moradia mínima (*Die Wohnung für das Existenzminimum*). É dessa época a importante atuação de uma ampla geração de profissionais atuando nas municipalidades alemãs, seja no âmbito dos departamentos de planejamento urbano e habitação, seja no âmbito de cooperativas ou associações.

Como alternativa, seria necessário incentivar a produção de moradia por sociedades cooperativas ou mesmo por empresas particulares, o que teria ocorrido a partir de disposições dos *soviets*. No entanto, o resultado esperado "se ha estrallado contra la aflictiva situación económica interna que impide el desarrollo de la industria de la edificación" (Gonzáçez Cortés, 1938b, p. 477). Uma mudança mais profunda e positiva teria ocorrido, após a década de 1930, no contexto de elaboração dos Planos Quinquenais, pois "han mejorado las edificaciones en grandes bloques, en las viviendas aisladas y en las transformaciones de las ciudades" (Gonzáçez Cortés, 1938b, p. 477).

Entretanto, se houve, de fato, uma ampliação na escala quantitativa de metros quadrados de habitação construída após 1930 (o autor traz uma cifra de "10,5 millones de metros cuadrados de vivienda"), ela vinha acompanhada de um desejo de "transformación de la socided" que terminou por promover "la organización total de nuevas ciudades desde sus cimientos". Essa opção foi considerada um equívoco por González Cortés, ao observar que "Moscú escapó después de una gran polémica de técnicos de ser arrasada, como se aconcejó para que no quedara piedra sobre piedra de la antigua civilización capitalista" (Gonzáçez Cortés, 1938b, p. 477).

Ao final da sua análise sobre a Rússia, o autor sugeriu que o problema da habitação persistia em função de fatores complexos, entre eles, o crescimento da população, a destruição de cidades inteiras, a incapacidade construtiva decorrente da falta de materiais e de um planejamento prévio. Ainda segundo o chileno,

> vuelve ahora aún ante este afán de hacer una nueva sociedad, a hacerse presente la necesidad que señalan los técnicos: 'hay que planificar el territorio y urbanizar después de acuerdo con sus lógicos principios" (González Cortés, 1938b, p. 477).

A França foi outro exemplo analisado. O arquiteto chileno iniciou suas ponderações observando que a França, "en general, vivió en medio de un desarrollo precario de la edificación económica" (González Cortés, 1938a, p. 422) anterior à Primeira Guerra Munfial, e que teria se amplificado após a contenda bélica, especialmente devido ao êxodo rural em direção às

cidades. Na sequência, o autor apontou a *Lei Loucheur,* aprovada em 1928 durante a atuação do ministro francês Louis Loucheur, como "la más acertada referencia en relación a los recursos técnicos y financieros dispuestos en servicios para intensificar las edificaciones econômicas" (Gonzáçez Cortés, 1938a, p. 423).

Segundo Rosana Rita Folz, essa lei "tinha como objetivo incentivar a construção de habitações econômicas e salubres (dando novo fôlego aos conjuntos habitacionais HBM – Habitations à bon marché)" (Folz, 2005, p. 104). Ainda segundo Folz,

> Para satisfazer as condições da Lei Loucheur, uma habitação de 45 m2 deveria abrigar uma família com quatro filhos. As camas dos pais e a cozinha podiam ser dissimuladas durante o dia ou à noite através de painéis deslizantes. Os dois dormitórios das crianças se abririam, formando uma única sala. No meio da unidade estaria a célula sanitária formada pelo lavatório e o W.C. Os equipamentos faziam parte ativa desse projeto. Existiam vários nichos para encaixar todos os equipamentos mobiliários da habitação. Os armários ficavam embutidos em alguns desses nichos junto às paredes ou formando divisória entre as peças. Algumas camas basculhavam para uma posição vertical durante o dia, liberando mais espaço para a convivência diária. A casa saía da fábrica embarcada em um vagão com todo o equipamento interno, acompanhada pela equipe de montagem. Em alguns dias a casa era montada no seu local definitivo. Posteriormente, foi incluída uma parede de alvenaria que seria instalada entre duas casas, formando assim um conjunto de casa (Folz, 2005, p. 105).

O ponto central da análise que González Cortés fez dessa lei é a crítica ao que ele denominou *de* "idea de barato tanto en Europa como en América". O "barato" foi identificado às construções de baixa qualidade, tendo como premissa "lo mas bajo en precio, pero, de una duración absurda, y como consecuencia final, antieconomica", as quais teriam que se demolidas em pouco tempo (Gonzáçez Cortés, 1938a, p. 423). A proposta de González Cortés para enfrentar o problema habitacional, em acordo com os pressupostos da *Lei Loucheur,* passava pela busca de uma solução "en la Habitación económica racional" (Gonzáçez Cortés, 1938a, p. 423).

González Cortés discutiu dois tipos de soluções: uma "solución colectiva" e uma "individual", cada uma com suas vantagens e desvantagens. Seu critério crucial passaria pelos "recursos financieros que deben adoptarse", mas não se poderia negligenciar outro aspecto importante, "que se refiere a la mayor superficie de espacios libres, que hoy exigen en las

ordenanzas urbanísticas, y por lo tanto, no ajenas al concepto de transformaciones de ciudades" (González Cortés, 1938a, p. 423).

O ponto sensível observado por González Cortés no que tange a tais soluções esbarrava em outra dimensão, "la casa colectiva". Para o autor, "supuestas razones de orden social" culminariam na condenação da solução coletiva, ainda que tais razões não sejam explicitadas e não fique claro se González Cortés concordava com elas. De todo modo, sua indagação sobre as condições de vida de certo número de famílias em casas individuais evidencia uma abertura a quaisquer das soluções, dependendo de fatores diversos: "?Y qué podría decirse, si, también hubiera de considerarse que un cierto número de familias se cobijan, a su vez, en la casa individual bajo un mismo techo?" (González Cortés, 1938a, p. 423).

Após esse contraponto, o autor retoma o aspecto financeiro como eixo central da discussão sobre habitação econômica ("casas baratas") e o faz a partir de "del valor elevado del terreno dentro de los radios poblados de las ciudades francesas industrializadas en excessivo" (González Cortés, 1938a, p. 423). Como continua sendo estrutural até hoje, o aspecto financeiro relacionado à disponibilidade de terras como um insumo essencial de acesso à moradia era o elemento que mais dificultava a solução ao problema da habitação econômica baseada exclusivamente na construção de edifícios individuais. Como o próprio arquiteto indagou, ?puede llegar a un precio de costo tal que justamente la población más interesada en aproximarse a sus centros de labores, no puede tener ni la más remota opción a ser proprietaria, ni siquiera arrendataria? (González Cortés, 1938a, p. 423).

A pergunta contém o "nó górdio" de toda política urbana direcionada à produção habitacional e suas implicações sobre o crescimento das cidades até nossos dias. Ou seja, a dimensão financeira da terra urbana continua desafiando não apenas os profissionais e suas concepções, mas todas as instâncias administrativas públicas, sejam elas nacionais, estaduais ou municipais, quando se trata do direito fundamental de moradia. Não é, obviamente, o único elemento a desafiar a construção de políticas urbanas para fins habitacionais, mas certamente é o que determina seu local na cidade: mais próximo das áreas centrais ou cada vez mais periférico e desprovido de serviços e infraestrutura urbanos. Na França da década de 1930, esse desafio teria sido enfrentado mediante legislação, que

> ha concurrido para que desde el punto de vista económico, se prevén grupos colectivos, aun en terrenos al parecer de bajo costo, ya que en el aspecto social, ciertas categorías de elementos prefieren este modo de alojamiento (solteros, personas aisladas, etc.). Además aconsejan esta edificación las exigencias derivadas de la organización de los proprios centros comerciales. Y a esto se agrega, ahora, que el Urbanismo y sus ordenanzas reglamentan el punto de la salubridad, la densidad de las construcciones, su altura, aireación y asoleamiento, considerando que pueden apreciarse estos principios como salvadores y que son todavía muy precarios aún en las saludables y suntuarias construcciones de Paris (González Cortés, 1938a, p. 423).

Para González Cortés, o *Plan Loucheur* era de grande envergadura social e econômica, particularmente porque considerava um conjunto de características das diversas cidades francesas, a partir de estudos detalhados das regiões selecionadas para a implementação do seu plano de edificação. O autor observa, ainda, que as obras levaram em consideração detalhes executivos, desde o uso dos materiais de construção até a organização espacial e dos usos das edificações como as cozinhas.

Inclusive, González Cortés defende uma "habitação econômica racional", fazendo referência ao que, na historiografia da arquitetura moderna, seria denominado de "cozinha de Frankfurt", desenvolvida por uma "joven arquitecta de mucha preparación y talento, Mme. Greth Lihotzki de Frankfort" (o nome correto é Margarete Schütte-Lihotzky[122]), responsável pela "mejor receta aplicada a esta grave cuestión de utilización racional de los espacios en cada casa" (González Cortés, 1938a, p. 424). Ainda que indiretamente, o arquiteto chileno referiu-se ao contexto cultural da arquitetura moderna alemã do período político da República de Weimar, particularmente Frankfurt, em que Ernest May exercia um papel fundamental tanto em termos técnico-arquitetônicos quanto institucionais.

Por fim, González Cortés observou que as experiências francesas decorreram do *Plan Loucheur*, responsável pela atuação *de* "todos los Municipios en armonía con los Consejos Depatamentales de las construcciones 'a Bom Marché", envolvendo

122 "Primeira mulher a se formar em arquitetura na Áustria desenhou a cozinha para o programa de habitação da Viena vermelha e foi convidada por Ernest May para projetar a cozinha do conjunto habitacional de Frankfurt. Tudo nos anos 1920" Ver: Leon E. (2019). Grette (Margarethe) Schütte-Lihotzky (1897-2000). A mulher na história do design. In: DROPS: Vitruvius. Disponível em: https://vitruvius.com.br/revistas/read/drops/20.145/7510 Acesso em: 28 abr. 2025.

o próprio município de Paris na construção de 38 mil habitações (Gonzáçez Cortés, 1938a, p. 424). Após percorrer, entre outros, as casos nacionais aqui considerados – Alemanha, Rússia e França –, o arquiteto chileno elaborou uma série de considerações sobre Argentina, Uruguai e Chile, que, de fato, eram o assunto principal pelo qual ele havia sido convidado pela comissão organizadora do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*.

Sua análise sobre a Argentina é bastante breve, mas traz algumas observações importantes, a começar pela indicação das funções de uma *Administración Autónomia de Propriedades Municipales* definidas por uma "Ordenanza n. 5267"[123]. Entre elas, "la venta o locación de las casas que fueron construídas por las Compañias de Construcción Moderna que pasaron a poder Municipal" (González Cortés, 1938b, p. 479).

Evidencia-se, aqui, sua atenção à atuação específica do poder municipal, particularmente de Buenos Aires. De fato, o autor não faz nenhuma referência à *Comisión Nacional de Casas Baratas*, "el primer organismo público de vivienda creado por el Estado, con alcance nacional", responsável pela construção de "algo más de mil unidades de vivienda individual y colectiva, entre su criación[124] *y 1943"* (Aboy, 2012, p. 76). Também não menciona o contexto histórico anterior à década de 1930.

É possível que ele não tenha tido acesso a tais informações, mas seus vínculos profissionais pelo continente e sua atuação nos *Congresos Panamericanos de Arquitectos,* desde sua criação em 1920 e incluindo a terceira edição em Buenos Aires, certamente garantiriam-lhe algum conhecimento sobre a Argentina. Isso fica evidente quando o autor observa que a *Administración Autónomia de Propriedades Municipales* teria cumprido um papel relevante, ao anotar que ela

> viene, en cierto modo, en ayuda de una gran tarea en la edificación obrera, aún no resuelta por el Estado, y es seguro que su experiencia tendrá un alto valor cuando el Poder Público asuma de lleno su gran misión en la construcción de la vivienda popular (González Cortés, 1938b, p. 479).

123 González Cortés não apresentou nenhuma informação sobre a referida "Ordenanza n. 5267".

124 Segunda Rosa Aboy, "durante los gobiernos radicales, la Comisión Nacional de Casas Baratas CNCB, creada en 1915 a consecuencia de la sanción de la Ley n. 9.677, promovida por el diputado cordobés Juan Cafferata (...) Su actuación se extendió hasta 1944, cuándo se creó la Administración Nacional de Vivienda" (Aboy, 2012, p. 74).

Tomando como referência a própria historiografia urbana argentina, a observação de González Cortés sobre a situação "aún no resuelta por el Estado" tem seu fundamento. Segundo Ana Cravino,

> Al intentar construir una historia del hábitat popular se debe dar cuenta de su inicial invisibilidad. En el proceso de formación del Estado Argentino hasta principios del siglo XX, los diferentes gobiernos nacionales, provinciales y municipales tuvieron poca intervención en la producción de viviendas para sectores de bajos recursos, dado que respondían a una concepción liberal que delegaba en el mercado la resolución del problema. La adopción del modelo económico agroexportador en el esquema de la división internacional del trabajo requería que la obra pública estuviera constituida fundamentalmente por infraestructura, mientras que la política inmigratoria necesitaba de edificios de equipamiento. De este modo se construyeron puertos, usinas, todo tipo de edificios públicos, escuelas, hospitales, teatros, hasta hoteles para inmigrantes, pero no viviendas (...) Una única iniciativa concretada por parte del Estado 6, que es posible destacar, es el proyecto solicitado en 1882 por el intendente Torcuato de Alvear al Director de la Oficina de Ingenieros Municipales, Juan Antonio Buschiazzo, para la construcción de una "Casa para obreros", que pudiera servir como "modelo para casas de inquilinato (Cravino, 2016, p. 8).

Com efeito, desde a segunda metade do século XIX e até a criação *da Comisión Nacional de Casas Baratas* em 1915, o desafio posto à atuação pública de implementar alguma política habitacional, incluindo a construção de moradias, ficou circunscrito à municipalidade. Como analisado por Rosa Aboy, os desafios eram vários e foram se potencializando com a chegada de imigrantes entre o final do século XIX e o início do XX, a maioria deles em busca de moradia na área central da cidade, incrementando "los alquileres de los cuartos en 'conventillos' u hoteles" (Aboy, 2012, p. 75).

Os primeiros sinais de mudança no sentido da criação de alguma alternativa ao problema habitacional se deram no contexto da organização social dos moradores após importante "huelga de inquilinos, que tuvo lugar en 1907". Depois da greve dos moradores que pagavam aluguéis, "comenzaram a eregirse las primeras 'casas para obreros'. Esos primeros proyectos tenían por cometido asegurar el orden social" (Aboy, 2012, p. 75).

Um segundo movimento historicamente contemporâneo à ebulição social decorrente das manifestações sobre os preços dos aluguéis teria se produzido no marco da Lei 4.824 de 1905, conhecida como *Ley Irigoyen*. Segundo Aboy, "en ese marco, la Municipalidad construyó viviendas unifamiliares en los barrios

Butelar, de 1907, y Parque Patricios, de 1910. En 1905, el Partido Socialista creó la cooperativa El Hogar Obrero" (Aboy, 2012, p. 76). Outras ações pretendiam responder aos desafios de formulação de alguma política habitacional, incluindo a articulação entre o município de Buenos Aires e a *Compañia de Construcción Moderna*, ainda que, segundo o previsto em contrato, de um total de 10 mil casas a serem construídas, apenas 5 mil foram executadas.

Porém, a reivindicação de González Cortés sobre a responsabilidade do poder público quanto a "su gran misión en la construcción de la vivienda popular" só viria a ser efetivamente formulada nos anos peronistas, em especial entre 1946 e 1955, quando um sentido de política pública de habitação ganhou uma dimensão mais estrutural. Nesse momento, as "políticas públicas de vivienda (...) fueron un eje estratégico del programa social, como se desprende de la incorporación del 'derecho a la vivienda' en el texto constitucional de 1946" (Aboy, 2012, p. 80)[125]. Até lá, o próprio González Cortés já teria coordenado o *Segundo Congreso Interamericano de Municipios* (Chile, 1941), e a OICI só voltaria a se reunir em New Orleans em 1950.

Na análise sobre o Uruguai, a atenção do arquiteto chileno voltou-se ao problema dos *conventillos*[126], que ele considerava uma "vivienda foco de muerte y de horrorosa promiscuidad" (González Cortés, 1938b, p. 479). A "estratégia" para enfrentar essa situação havia sido constituída pouco tempo antes: a lei que "organiza el Instituto Nacional de Vivienda Económicas, dictada en 19 de noviembre de 1937" (González Cortés, 1938b, p. 479).

O autor apresenta uma série de aspectos que teriam estruturado a ação de caráter social da produção da habitação. Entre eles: a construção de habitações econômicas para aluguel

125 "Desde el punto de vista de las modalidades de intervención estatal, se puede identificar un primer periodo entre 1946 y 1949 caracterizado por 'acciones directas emprendidas por el Estado, que se convirtió en proyectista, constructor, adjudicador, entre financiero y administrador de los conjuntos de vivienda (...) Esta concentración de tareas en el Estado se modificó a partir de la crisis económica de 1949, y desde 1950 se verificó un mayor distanciamento respecto de las acciones directas. Se abrió entonces un segundo periodo caracterizado por las 'acciones indirectas', en el cual se ampliaron las funciones del Banco Hipotecario Nacional, que se convirtió en una entidad de financiamiento para la construcción de conjuntos de vivienda social" (Aboy, 2012, p. 80).

126 Rosa Aboy coordenou importante edição da Revista URBANA do CIEC-UNICAMP sobre tema geral envolvendo essas tipologias habitacionais na América Latina: O Dossiê Villas Miseria, Favelas y Asentamientos: nuevas rutas en Historia Urbana. v. 9 n. 1 (2017). https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/issue/view/922 Acesso em: 19 mai. 2025.

ou venda aos funcionários do Estado; a aquisição de imóveis para que a finalidade do Instituto fosse efetivamente levada a termo; fomento à iniciativa privada para que também contribuísse para o plano de construção de habitações. Menciona ainda um ponto relevante quando se pensa na produção de habitação social, especialmente em áreas em processo de infraestruturação recente ou inexistente, que é a implementação de serviços municipais diversos como a construção de "baños, lavadores, dispensarios, comedores, casas cuna, campos de juegos" (González Cortés, 1938b, p. 479)

Outro tema importante, que já estava na agenda dos encontros municipalistas internacionais, especialmente na Europa, e seria colocado em discussão no *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, é o problema do acesso à terra para fins de moradia. Segundo González Cortés, "la ley determina también, el procedimiento a seguirse para la obtención de terrenos, esto es, que declara la utilidad pública, la expropiación de inmuebles adaptables, a las nuevas construcciones de viviendas" (González Cortés, 1938b, p. 480). Assim como no caso argentino, sua análise concentrou-se na capital uruguaia, Montevidéu, cuja municipalidade estaria autorizada a contratar empréstimos que seriam destinados "a la expropiación de la vivienda insalubre, al pago de las que se construyan en sustitución de las mismas y al de las que construya la Municipalidad para solucionar el problema de la vivienda higiénica" (González Cortés, 1938b, p. 480).

Tais ações estariam baseadas num "plan para la sustitución de la vivienda insalubre por la higiénica y los medios y recursos financieros" (González Cortés, 1938b, p. 480) elaborado pelo arquiteto Horacio Acosta y Lara. Por fim, González Cortés abordou a acomodação dos planos de transformação para solucionar o problemas das habitações insalubres de acordo com o "Plano Regulador, ya que no siempre puede ser necesario reconstruir en los nuevos puntos donde se demuele" (González Cortés, 1938b, p. 481).

Essa relação entre a problemática habitacional e o urbanismo, ainda associado à ideia de "plano regulador", será reforçada na análise sobre o caso do Chile, porém, numa compreensão mais ampla de planejamento. Ao discutir seu país, González Cortés indicou que, nele, o municipalismo já estava mais organizado, assim como em Cuba, em comparação a países como Brasil e Argentina. O texto menciona dois congressos de municipalidades: o quinto, realizado em dezembro de 1936 na cidade de Valparaíso; e o sexto, realizado em dezembro de 1937 na cidade de Antofagasta.

Entre os acordos aprovados no quinto congresso de municipalidades do Chile reforçou-se um entendimento geral por parte dos profissionais de que "la vivienda obrera (...) constituye, tal vez, el más gave de los problemas que dicen relación con el bienestar del ciudadano" (González Cortés, 1938b, p. 481). A solução para esse problema passaria pela "contratación de préstamos para la construcción de viviendas para los obreros de más escasos salarios" por parte das municipalidades (González Cortés, 1938b, p. 481). É interessante observar que essa dimensão financeira foi considerada central a todos os países nos quais a habitação demandava solução urgente; no caso do Chile, isso se relacionava à lei que havia criado, pouco tempo antes, a *Caja de la Habitación Popular*.

No sexto congresso de municípios chilenos, os participantes teriam sugerido modificações numa *Ley de Habitaciones Baratas* (aprovada em 1925) para que, além de criar as condições econômicas necessárias, as normativas da *Caja de la Habitación Popular* facultassem aos municípios a realização de um "plan de edificación popular" (González Cortés, 1938b, p. 481). Ao discutir a *Ley de Habitaciones Baratas*, ainda que sem fazer qualquer esclarecimento sobre seus termos e concepções, González Cortés apontou para um conjunto de experiências anteriores às propostas formuladas nos congressos de municípios chilenos realizados em 1936 e 1937. De fato, segundo estudo de Rodrigo Hidalgo Dattwyler,

> Las políticas de vivienda en Chile constituyen una de las primeras acciones que ha desarrollado el Estado de ese país para aproximarse a la solución de los problemas de provisión de servicios y bienes básicos, que han afectado con especial vigor al desarrollo de la vida de la población de más escasos recursos. En ese esquema, sería la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 la normativa que dio inicio a las actuaciones públicas en el campo de la vivienda social en el siglo XX. La mencionada normativa creó los Consejos de Habitaciones para Obreros, entre cuyas atribuciones estaban las de favorecer la construcción de vivienda higiénicas y baratas (...) La Ley de Habitaciones Obreras recogió y recibió los aportes de las soluciones legales que se habían formulado en Europa respecto de cómo abordar la construcción de vivienda popular. Las acciones por parte del Estado continuaron en la segunda y tercera década del siglo XX (...) En ese escenario, en 1925 se procedió a la promulgación del Decreto Ley n. 261, conocido como "Ley de la Vivienda" que estableció la reducción del 50% de la renta de alquiler de las propriedades declaradas insalubres; la limitación de los precios de los arriendos de las viviendas salubres (...) En el mismo año 1925 se produce la dictación de la Ley de

> Habitaciones Baratas, la cual creó el Consejo de Bienestar Social que reemplazó al Consejo de Habitaciones Obreras de 1906 (...) Hacia comienzos de la década de 1950, las medidas anteriores se vieron complementadas por la promulgación de una serie de cuerpos legales que pretenderían regular un conjunto de irregularidades que se daban en el proceso de 'arrendamiento de piso' (....) En su conjunto dichas legislaciones pueden catalogarse como las Leys de Fomento de la Edificación Obrera y se insertaron en el nuevo modelo de desarrollo económico que comenzaba a gestarse en Chile en ese tiempo, en el cual el Estado tendría un papel cada vez más protagónico (...) El 'estado moderno tendría que intentar construir un sistema de planificación que fuera capaz de articular las distintas instancias burocráticas involucradas en la toma de decisiones (...) La creación de la Caja de Habitación Popular en 1936 se inserta plenamente en este modelo, su objetivo sería el de fomentar la construcción de viviendas salubres (Hidalgo Dattwyler, 2012, pp. 198-201).

Se, em termos político-institucionais, foram esses os encaminhamentos adotados nas esferas do Estado nacional chileno desde o início do século XX, em termos intelectuais, a contribuição dos profissionais se materializava em encontros como o *Primer Congreso Chileno de Urbanismo* realizado em fevereiro de 1938 na cidade de Valparaíso. Nessa ocasião, que contou com profissionais da Argentina, do Uruguai e do Perú, o tema da habitação também foi um elemento central das proposições que os arquitetos aprovaram ao final do congresso.

González Cortés enumerou três dessas proposições: o financiamento de um plano que tornasse o Estado capaz de atuar na construção de habitações segundo as necessidades da época; a defesa da tipologia de habitação coletiva a ser implementada no lugar das habitações insalubres existentes, associada a "un plan definitivo que contemple la organización funcional de los centros urbanos del país" (González Cortés, 1938b, p. 481); por fim, a necessidade de industrialização dos insumos materiais necessários à produção da habitação com base no estudo prévio de uma tipologia *standard*.

As três proposições demonstram o quão afinadas estavam as discussões sobre a habitação, as cidades e a industrialização das economias nacionais entre o âmbito intelectual, por parte dos profissionais, e o âmbito político-institucional, por parte dos governos. A atuação dos Estados nacionais na produção direta da habitação, mediante a utilização de recursos financeiros, entraria em pauta, por exemplo, durante o governo Perón na Argentina, como demonstrado por Rosa Aboy (Aboy, 2012).

O debate arquitetônico moderno internacional focado na tipologia habitacional coletiva receberia cada vez mais atenção dos arquitetos, como é o caso do Conjunto Pedregulho no Rio de Janeiro, projetado por Affonso Eduardo Reidy na década de 1940, no bojo da ação da Prefeitura Municipal e de seu Departamento de Habitação Popular dirigida por Carmen Portinho a partir de 1948. Segundo Flávia Brito do Nascimento,

> No programa habitacional que Carmen idealizou para o Rio de Janeiro, o ponto afirmativo era que "casa" não era necessariamente "habitação". Habitar englobava significados mais amplos e referia-se às condições gerais de vida dos moradores, somente realizadas plenamente com a disponibilidade dos serviços adjacentes ao teto propriamente dito. Habitação era um problema social e urbano e como tal deveria ser tratado. Esta foi a tônica de todo o trabalho de Carmen Portinho à frente do DHP, na luta pela implementação das unidades de vizinhança, o que, na prática, nem sempre foi possível, tendo em vista o aspecto político do qual dependia para sua implementação. No que se refere às concretizações, o DHP deu continuidade à atividade do Departamento de Construções Proletárias, concedendo projetos e licença às casas unifamiliares isoladas no lote de iniciativa privada que se enquadravam na categoria "populares". Carmen esteve à frente da construção dos quatro conjuntos habitacionais do DHP, nenhum deles totalmente concluído conforme projeto. O primeiro a ser projetado foi o Conjunto Residencial Prefeito Mendes de Morais, o Pedregulho, de autoria de Affonso Eduardo Reidy, que ganhou fama internacional e, paradoxalmente, acabou por ofuscar as demais realizações do grupo. A primeira versão do projeto data de 1946 e a inauguração parcial aconteceu em 1950 (Nascimento, 2007, pp. 79-80).

Por fim, a discussão sobre a industrialização dos insumos materiais necessários à produção da habitação não poderia ser desvinculada de um processo mais amplo de industrialização das economias nacionais de países latinoamericanos. Essa mudança no padrão de produção industrial foi o caso, exemplo, do Brasil governado por Getúlio Vargas a partir de 1930. Iniciou-se, à época, uma política estrutural de industrialização via substituição de importação, decorrente, em certa medida - ainda que fatores nacionais e de reestruturação do estado e da economia nacional tenham sido fundamentais - da crise internacional produzida pela queda da Bolsa de New York em 1929. Desde então, cada vez mais, a industrialização dos insumos materiais de toda a cadeia produtiva envolvida na construção de habitações assumiria papel relevante não apenas na dimensão tecnológica da construção, mas em sua dimensão projetual e econômica.

Seguindo em sua análise mais detalhada sobre seu país natal, González Cortés buscou problematizar o papel do poder municipal na produção de habitação popular no Chile. Ao mesmo tempo, elaborou algumas indagações sobre o papel da *ciência do urbanismo* em lidar com os problemas decorrentes do rápido crescimento das cidades, assim como os sentidos da "origen de los principios del urbanismo, que ya no considera a la ciudad como un hacinamiento de actividades individuales sino como un conjunto ordenado que se ciñe a reglas en que la técnica dirige racionalmente su expansión" (González Cortés, 1938b, p. 484).

Neste ponto, inclusive, o arquiteto formulou uma crítica ao liberalismo econômico, ao observar que este "no pudo desarrollar, pese su buena intención, los grandes planes que en edificación urbana hoy se programan afianzados en la necesidad que puntualiza el urbanismo" (González Cortés, 1938b, p. 484). Aqui, González Cortés toca naquilo que, mais tarde, na segunda metade do século XX, viria a ser formulado como função social da cidade e da propriedade, tal qual postulado, por exemplo, pela Constituição brasileira de 1988 e, posteriormente, pelo Estatuto da Cidade. O autor é objetivo ao afirmar que

> el interés colectivo se impone al particular o individual, y los Planes Reguladores subyugan el antiguo criterio de la administración de las ciudades. Los municipios actuales tienen en sus manos la transformación de las ciudades, utilizando un criterio científico, económico, estético, y social para así mejorar la condición del hombre en la sociedad (González Cortés, 1938b, p. 484).

Sua crítica ao individualismo acompanhava a concepção de que as "habitaciones debían ser ubicadas con una previa Planeación Territorial que agrupa la masa humana de la población en concordancia con sus fuentes de riquezas naturales, distribución y crecimiento de sus centros poblados" (González Cortés, 1938b, p. 484). Esse é um aspecto crucial para compreender o pensamento de González Cortés. Ele apresentara essa ideia em conferência no *VI Congreso de Municipalidades* realizado em Antofagasta em dezembro de 1937, posteriormente publicada pela *Revista de Arquitectura de Cuba* (número 55, fevereiro de 1938).

Neste texto, intitulado "Los problemas urbanísticos", ao analisar a necessidade de pensar o planejamento habitacional por parte dos arquitetos para além das demandas individuais e de sugerir aos urbanistas a importância de propor uma ocupação de novos núcleos urbanos industriais com base na descentralização,

González Cortés foi preciso em afirmar que "hay, pues, que planificar tecnicamente el território nacional" (González Cortés, 1938c, p. 75). Ao fim do texto apresentado em Cuba, o autor retomou essa ideia com mais profundidade, fazendo referência aos argumentos apresentados pelo arquiteto Roberto Humeres no *Primer Congreso Chileno de Urbanismo* em 1938:

> Podría agregarse que la misión del urbanismo es organizar la ciudad ligándola funcionalmente a la región y al territorio, subordinar, dentro de ella los elementos a un todo armonioso, estudiar su evolución histórica y prever su directiva futura, intervenir en su organización social y administrativa, establecer una red de tránsito y vialidad racional, orientar la legislación urbana, velar por la higiene y la salubridad pública y, finalmente, hacer de la Urbe un organismo hermoso en su conjunto y en sus partes (González Cortés, 1938b, p. 484).

A estrutura argumentativa da conferência de González Cortés sobre as "Actividades municipales en la provisión de casas baratas" apresenta sólida articulação com o que seriam as ideias apresentadas pelo mexicano Carlos Contreras no subtema seguinte, de número 27, denominado "Principios fundamentales del trazado de ciudades y preparación de planos incluyendo las zonas y las tierras de propiedad pública". Por isso, não restam dúvidas de que ambas as conferências, a de González Cortés e de Contreras, nortearam os debates que culminariam na elaboração da *Acta de La Habana*, na qual as decisões do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* estão publicadas.

Há dois eixos no texto de Contreras que interessam mais especificamente ao estudo do urbanismo no contexto da criação da OICI. O primeiro eixo recoloca a discussão formulada pelo arquiteto chileno sobre a necessidade de planejamento em suas dimensões municipal, regional-territorial e nacional. Contreras é preciso na explicitação de seus princípios o seguinte:

> Creo que la experiencia nos ha enseñado que el problema del trazado de ciudades que se creía circunscrito a la urbe ha tenido que buscar horizontes más amplios y extenderse para ligarse con los problemas de índole regional, y éstos, a su vez, han tenido que verse desde el punto de vista nacional. Tenemos que estudiar, pues, estos problemas en toda su magnitud: de la periferia al centro, planteando y resolviendo los grandes problemas de planificación y zonificación nacionales para de ahí tomar los elementos básicos de la planificación y zonificación regionales, y estos estudios preliminares, de índole general, proceder al estudio de la planificación y zonificación urbanas (Contreras, 1938, p. 450).

Segundo Contreras, havia um "Problema Nacional", que deveria ser considerado em um "Programa de Gobierno" responsável pela elaboração do "Plano Nacional". Este plano se estruturaria em dois tipos de "zonificación nacional" que dividiriam o território em: a) zonas geográficas de recursos naturais; b) zonas arqueológicas monumentais e arquitetônicas que deveriam ser respeitadas e preservadas. A partir dessa divisão, a "Planificación Nacional" seria organizada em quatro grupos principais, sendo que os três primeiros teriam explícita orientação em relação à infraestruturação do território nacional:

> I) sistema nacional coordenado de vias de comunicação desde rodovias, ferrovias, vias fluviais, marítimas e aéreas;
> II) sistema nacional coordenado de terminais desde portos, aeroportos, estações ferroviárias e rodoviárias;
> III) sistema nacional coordenado de parques nacionais e avenidas-parque.

O quarto grupo seria um sistema coordenado de defesa nacional, sugerindo uma atenção à geopolítica. Ao abordar o que denominou de "aspecto regional", Contreras o fez seguindo as orientações formuladas para o "Problema Nacional", ou seja, "desde el punto de vista regional", o que poderia ser lido apenas como uma mudança de escala do planejamento. Talvez o ponto mais interessante, neste caso, nem seja a diferença entre as escalas nacional e regional, mas como "deberá existir siempre la más estrecha relación y coordinación entre todos los estudios que se hagan de índole regional con los que se hayan establecido previamente de caráter nacional" (Contreras, 1938, p. 450).

Em relação ao "problema del trazado de ciudades", a abordagem não traz nada de muito inovador. De um lado, Contreras propõe uma ação de planejamento dos traçados visando a conservação, a adaptação e o melhoramentos das cidades existentes, de outro, uma atenção "a los casos de la creación y trazado de poblaciones enteramente nuevas" (Contreras, 1938, p. 450). Do ponto vista da solução urbanística, o arquiteto mexicano defendeu que o modelo preferível seria o "de desarrollo radio concéntrico".

Para o autor, seria preciso considerar a dinâmica urbana e toda a circulação de modo a não ser necessário um movimento "hacia el centro exacto sino más bien hacia diversos puntos focales

en la periferia del núcleo central urbano" (Contreras, 1938, p. 450). Terminou por corroborar, neste sentido, uma das propostas de González Cortés, a da "descentralización en el núcleo central urbano" (Contreras, 1938, p. 450).

Contreras abordou outros inúmeros aspectos, mas irei me deter em um ponto que dialoga com o texto do seu colega chileno: a questão habitacional. O autor mexicano adotou um vocabulário comum entre os profissionais urbanistas ao associar os campos do urbanismo e da medicina[127]. Essa associação se evidenciou em sua crítica à situação de insalubridade das habitações populares, ao afirmar existirem, nas grandes capitais, "tugurios que como focos cancerosos deben eliminarse radicalmente del organismo urbano" (Contreras, 1938, p. 450).

Assim como González Cortés, Contreras defendeu o estudo do problema habitacional em toda sua complexidade, ou seja, "no debe estudiarse o resolverse el problema de la habitación como en caso aislado, sino que debe relacionarse con aspectos sociales y humanos de la población" (Contreras, 1938, p. 452), o que incluiria costumes e tradições em relação ao uso dos materiais de construção. Há um aspecto, porém, em que divergem, relativo à habitação coletiva. Partindo da necessidade de considerar o fator econômico na definição da localização das zonas residenciais, Contreras anunciou o que para ele seria um princípio básico "determinado ya por la experiencia":

> Que la construcción vertical de más de tres pisos para alojamientos no es la adecuada para alojar en forma satisfatoria a las familias que constituyen la gran mayoría de los habitantes de una ciudad y a quienes es preferible darles casas aisladas y espacios abiertos (Contreras, 1938, p. 452).

Para González Cortés, ambas as soluções deveriam ser consideradas, mas, para resolver o enorme déficit habitacional, a tipologia coletiva poderia ser utilizada como opção mais rápida e eficiente, sem deixar de resolver os problemas de salubridade que ambos observaram nos *tugurius* e *conventillos*. Ao município e suas instâncias administrativas caberia a definição das soluções sobre o problema geral da habitação, estando entre as alternativas a aquisição de terras ociosas por parte do poder público local.

127 Assunto estudado mais detidamente por Philip Gunn e Telma de Barros Correa no artigo "O urbanismo: a medicina e a biologia nas palavras e imagens da cidade", publicado na coletânea *Palavras da Cidade,* coordenada por Stella Bresciani (Gunn; Barros Correia, 2001)

Propuseram-se "zonas de reserva" que não teriam seu uso previamente definido, mas funcionariam como elemento regulador de futuras adaptações e planos de expansão por parte do município. A construção de habitação por parte do poder público, nacional ou municipal, se beneficiaria dessas "zonas de reserva", inclusive no controle da especulação imobiliária, já que poderia planejar a expansão das áreas urbanas considerando os interesses coletivos.

Esses trabalhos apresentados no *Primer Congreso Panamericano de Municipios* por dois dos mais importantes profissionais latinoamericanos do campo da arquitetura e do urbanismo da primeira metade do século XX sintetizam, em grande medida, as ideias sobre habitação e urbanismo-planejamento que seriam posteriormente publicadas para nortear as práticas municipalistas em todo o continente. Caberia às municipalidades não apenas o exercício dessas experiências em seus próprios territórios, mas sobretudo a perspectiva da cooperação intermunicipal — tema do grupo que encerrou os debates no *Primer Congreso Panamericano de Municipios* —, isto é, articular alternativas entre duas ou mais municipalidades interessadas em construir práticas de planejamento municipal conjuntas, seja em habitação ou outro âmbito.

. Grupo temático cooperação intermunicipal

O terceiro grupo temático de análise sobre o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* está identificado com a sessão "IX – Cooperación Intermunicipal". Esta sessão teve uma dimensão estrutural para o congresso, por conter o princípio programático-filosófico do que viria a ser a própria OICI. A sessão foi organizada em três subtemas que apontavam para uma tentativa de construção de articulações institucionais em suas dimensões nacional e internacional: "Objetivos y actividades de las uniones nacionales y provinciales de autoridades locales'"; "Organización y trabajo de la Unión Internacional de Ciudades de Bruxelas"; e, por último, encerrando a programação do congresso, "Posibilidades de estrechar las relaciones entre las municipalidades americanas".

Esta é a etapa do congresso com maior escassez de documentos. O único texto localizado foi assinado por Enrique Gay Calbó, que, à época, exercia a função de secretário da *Unión de Municipios Cubanos*. Gay Calbó foi palestrante principal do subtema "Posibilidades de estrechar las relaciones entre las municipalidades americas", que deu título ao seu artigo, publicado pela *Revista de Arquitectura* em sua edição n. 63, de outubro de 1938. Em seu texto, Gay Galbó também manifestou reconhecimento ao trabalho de Lugo-Viña e declarou que o profissional cubano seria o responsável pela conferência sobre a doutrina da intermunicipalidade, suas finalidades e os meios de sua implementação. Com o falecimento de Lugo-Viña, recaiu sobre Gay Galbó a responsabilidade de proferir a apresentação sobre o que ele mesmo designou como "de los más importantes de esta reunión municipalista de América" (Gay Calbó, 1938, p. 389).

Em termos gerais, Gay Calbó enumerou uma série de aspectos e intercorrências decorrentes do fato de que "durante todo el siglo pasado se produjo el fenómeno del rápido crecimiento de las ciudades" (Gay Calbó, 1938, p. 390). Na sequência, afirmou que esse fenômeno não tinha ocorrido até o século XIX e que se caracterizava pelo "ensanchamiento urbano de modo tal que causara trastornos o que preocupara a los estadistas y a los profesores" (Gay Calbó, 1938, p. 390). Por fim, criticou os caminhos que o desenvolvimento urbano estava tomando àquela época, ao constatar que as aglomerações urbanas não são mais um hecho histórico o sociológico que sólo requiere la cómoda táctica del laisse-passer", cabendo aos profissionais de sua época "la tarea inmensa de resolver todas las cuestiones que tales realidades van haciendo nacer (Gay Calbó, 1938, p. 390).

A esses profissionais caberia, portanto, o reconhecimento de uma missão conformada por uma unidade dos esforços para resolver os problemas que afetavam "a las ciudades modernas, que son las concresiones de la vida civilizada" (Gay Calbó, 1998, p. 390). O argumento tem, nesse sentido, uma dimensão quase messiânica que, de certa forma, os profissionais atribuíam a si mesmos. Ainda segundo os argumentos Gay Calbó,

> En la ciudad se disfruta de las ventajas del urbanismo, de los mejores colegios, centros de salud, bibliotecas, archivos, museos, teatros, sitios de distracción (...) Tenemos, pues, un camino a recorrer los que estamos aquí reunidos, un esfuerzo que realizar, ineludible e inaplazable. Por sobre todo los egoísmos se va abriendo paso el concepto de hombre que es fundamental para los habitantes de la Tierra (...) Hemos de empezar por nuestro Continente, que es por ahora el límite marcado, y hemos de establecer la cooperación entre las municipalidades americanas. La línea trazada ahora puede tomar proporciones más amplias y abarcar luego todo el mundo. El intercambio de iniciativas, de proyectos y experiencias ha de ser la base de la Intermunicipalidad, de la diplomacia entre las ciudades. Lo que hizo nuestro Lugo-Viña en sus triunfales

> visitas a casi todas las capitales de Europa y América, en las que fué recibido y agasajado para aplaudir y aprobar la que llamó doctrina de la Intermunicipalidad, debemos hacerlo práctico por acuerdo de este Congreso de Municipios" (Gay Calbó, 1938, pp. 390-391).

Há dois aspectos importantes nesse argumento: em primeiro lugar, o cubano enfatiza o que chamou de "as vantagens do urbanismo", reconhecendo que, sem atuação especializada sobre os problemas que as cidades já enfrentavam, a situação seguiria piorando. Em seguida, propõe a cooperação intermunicipal como o caminho mediante o qual as municipalidades poderiam construir seus projetos de desenvolvimento.

Para além de observar a importância das discussões sobre urbanismo, traçados das cidades, infraestrutura urbana, habitação ("casas baratas"), Gay Calbó direcionou o foco à discussão sobre a cooperação entre as municipalidades. A partir disso, concretizou-se a ideia de que era preciso institucionalizar esse debate e a defesa das práticas associativistas. Nesse sentido, sendo a OICI o principal resultado dessa convergência de ideias, desde La Habana, em novembro de 1938, até o *Tercer Congreso Interamericano de Municipios* em 1950, a ideia da institucionalização foi mesmo concretizada.

A análise do texto de Gay Calbó sugere muito claramente como ele estruturou uma proposta de construção da cooperação intermunicipal. Em primeiro lugar, seria fundamental garantir a máxima difusão de informes, de modo a promover um intercâmbio entre as municipalidades de experiências exitosas. Em termos nacionais, a proposta seria criar um centro nacional que faria a distribuição desses informes. Como exemplo desse tipo de ação defendida por ele, é possível fazer referência ao caso da *Associação Brasileira de Municípios*, que passou a cumprir essa função de difusão entre os municípios brasileiros logo após sua criação em 1946, ou seja, quase 10 anos após a criação da OICI. Algo que indica a permanência e recorrência de uma prática defendida à época do congresso em La Habana.

Já em termos internacionais, Gay Calbó referiu-se ao exemplo da *Unión Internacional de Ciudades* – criada na Bélgica em 1913 –, que "servirá de guía con gran ventaja por haber experimentado ya los procedimientos" (Gay Calbó, 1938, p. 391). O mais oportuno dessa articulação com a *Unión Internacional de Ciudades* é que ela já havia se estabelecido no continente americano, pois, como indicado por ele,

> tiene en nuestro Continente una admirable representación en el 'American Committee for the International Union of Local Authorities', de que forman parte principal los propiciadores en los Estados Unidos del Congreso de Municipios señores Louis Brownlow, Rowland Egger, Clifford W. Ham y Daniel H. Hoan. En Chicago, y en la Public Administration Clearing House, han creado muy útiles oficinas de cooperación intermunicipal" (Gay Calbó, 1938, p. 391).

O citado Daniel Hoan foi prefeito da cidade de Milwankee durante 22 anos e um dos defensores da ideia de criação de uma *Unión de Municipios de América*. Chama a atenção o fato de que essa proposta havia sido enunciada por Lugo-Viña naquele seu discurso de agradecimento durante o almoço em sua homenagem realizado no dia 27 de setembro de 1937, na embaixada cubana na capital dos EUA (ver capítulo 2). Na ocasião, Lugo-Viña indicou que uma das resultantes do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* deveria ser a criação de uma *Unión Intermunicipal Americana*.

Não foi possível determinar, pela documentação, se Lugo-Viña e Hoan se encontraram no almoço em Whashington, mas é de se conjecturar que a ideia foi bem recebida. Nesse sentido, a institucionalização da rede municipalista interamericana representada pela OICI confirmou que o primeiro dos dois grandes objetivos do *Primer Congreso Interamericano de Municipios* foi alcançado. O segundo também seria alcançado, ainda que tenha demandado um esforço dos profissionais em seus próprios países, levando anos, em alguns casos, até ser efetivamente implementado: trata-se da criação de organizações de representações municipalistas nacionais.

A criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM) no Brasil é um exemplo de que a institucionalização na esfera nacional foi alcançada, tal qual a orientação da Resolução n. 69 – "Objetivos y actividades de las Uniones Estatales y Nacionales de Autoridades Locales" do *Primer Congreso Panamericano de Municipios,* incluída na *Acta de La Habana* nos seguintes termos:

> a todos los Municipios, organizaciones de Municipalidades y comisiones locales de América representados en el Primer Congreso Panamericano de Municipios, que tomen activos pasos, con la mayor rapidez posible, para formar, en aquellos países donde tales organizaciones no existan hoy dia, Uniones nacionales efectivas de autoridades locales" (OICI, 1941, p. 99).

Em 15 de março de 1946 foi criada a ABM e, alguns anos depois, em outubro de 1952, o Instituto Brasileiro de Administração

Municipal (IBAM). Em edição de março-abril de 1946 da *Revista de Direito Municipal – Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação,* publicada na Bahia, confirmou-se que a fundação da ABM aconteceu em "conformidade com os Estatutos da Comissão Panamericana de Cooperación Intermunicipal, como também, das disposições recomendadas e ratificadas pelos Congressos Pan-americanos de Municípios" (Direito Municipal, 1946, p.161). Aliás, a criação da ABM foi precedida pela instalação *da Comissão Nacional Organizadora da Associação Brasileira de Municípios,* em evento realizado no mesmo dia 15 de março de 1946, no qual, Rafael Xavier, municipalista histórico e presidente da ABM, proferiu a conferência "A Organização Nacional e o Municípios". Segundo Xavier,

> A instalação solene da Comissão Nacional Organizadora da Associação Brasileira de Municípios, designada pela Comissão Panamericana de Cooperação Intermunicipal da Junta Diretiva do Congresso Interamericano de Municípios, tem uma importância flagrante no atual momento da vida política do País (...) Estamos certos, nós, que recebemos o elevado encargo conferido pelo Comité Executivo da Comissão Panamericana, e estou certo eu, distinguido pela escolha de nossos esforços e da beleza da obra que levaremos a cabo, em prol do Brasil, pela dignificação de seus Municípios, como base do revigoramento de suas instituições" (Xavier, 1946, pp. 121-122)

A partir da fundação da ABM, criou-se a Revista Brasileira dos Municípios no primeiro semestre de 1948, realizaram-se os Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros, o primeiro em Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, em 1950, e, por fim, como mencionado, criou-se o IBAM em 1952, conformando, assim, o "tripé institucional" do municipalismo brasileiro no século XX. Este sólido processo de institucionalização do pensamento municipalista no Brasil foi, com certeza, um ativo intelectual e político importante para que o país ocupasse um lugar de representação no *Consejo Consultivo*[128] da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* na pessoa do próprio Rafael Xavier.

128 Nesse momento, o ***Consejo Consultivo*** estava composto pelos seguintes membros: Antonio Beruff Mendieta (Cuba); Ricardo González Cortés (Chile); Louis Brownlow (EUA); Luis L. Boffi (Argentina); José M. Cuéllar (Colombia); Daniel W. Hoan (EUA); Hector Romero Menéndez (Equador); Raphael Brouard (Haiti); Aurelio Sergio Vieyra (México); Herbert Emmerich (USA), além de um grupo de membros institucionais, a saber, o presidente da OEA; a autoridade máxima executiva local da Administração Municipal de cada uma das capitais das repúblicas americanas; professores e experts em assuntos municipais designados pelos Ministérios de Relações Exteriores dos países-membro da OICI.

Pode-se dizer que outro caso importante de institucionalização nacional, já mencionado anteriormente, é o da Argentina, que seguiu esse mesmo movimento. Em 16 de julho de 1949, foi criado o *Instituto Argentino de Estudios Municipales,* após articulação coordenada por Alcides Greca, professor de direito administrativo em Rosário (que se apresentou na sessão "II-Organización Municipal" do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*). Ainda que esse instituto tenha um perfil mais acadêmico, vinculado ao grupo de juristas municipalistas argentinos com atuação docente que estiveram em La Habana, não deixa de representar um momento relevante de ampliação da institucionalização do pensamento municipalista entre os países do continente, garantindo assim sua difusão e consolidação.

É bem verdade que o movimento de institucionalização do pensamento municipalista mediante a criação de todo tipo de instância, fosse acadêmica ou não, já tinha um caráter amplo em termos internacionais. Isso pode ser constatado no artigo "União de Municípios" (originalmente publicado na Revista Municipal de Portugal, em sua edição n. 1 de 1939, e posteriormente reproduzido na Revista Direito Municipal da Bahia) de autoria de Jaime Lopes Dias, diretor de Serviços Centrais da Câmara Municipal.

O texto de Lopes Dias indica uma quantidade importante dessas "Uniões de Municípios" em diversos países. A título de exemplo (em português, conforme o texto original): a União de Municípios Espanhois, a Federação dos Municípios Catalãs, a União de cidades e comunas de França, a Associação das Corporações Municipais da Inglaterra fundada em 1873, a Comissão Permanecente da União Internacional das cidades da Grã-Bretanha, o *Local Self-Government Institut* da índia, a União das cidades da Alemanha resultante da "fusão de seis grandes associações de comunas alemãs", a União de cidades húngaras, entre outras (Dias, 1947, pp. 103-115).

O conjunto dessas instituições nacionais - e até de caráter internacional, como na Grã-Bretanha - sugere a força das ideias municipalistas em grande parte do mundo, ao menos no mundo ocidental. A institucionalização no Continente Americano, em decorrência da estruturação da rede municipalista representada pela OICI, apenas acompanhava esse movimento, somando outras instituições em processo de criação, como a brasileira e a argentina, ao conjunto das que já existiam, como a *Unión de Municipios Cubanos*.

O estágio seguinte à institucionalização nas esferas nacionais seria a construção do movimento associativista municipal promovido pela articulação internacional entre as próprias associações e/ou organizações nacionais. A articulação entre os municipalistas brasileiros e os argentinos é um exemplo muito interessante desse movimento. A *Revista de Direito Municipal – Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação,* criada em Salvador, na Bahia, no mês de fevereiro de 1946, sob a responsabilidade do jurista-municipalista Yves Orlando Tito de Oliveira, foi o elo intelectual e cultural dessa aproximação, difundindo as ideias dos profissionais de ambos os países.

Esse elo se constituiu à medida a revista abria espaço para as ideias do jurista argentino Alcides Greca, um dos profissionais que representou a Argentina no *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Isso ocorreu desde a primeira edição da *Revista de Direito Municipal* (Figura - 12 e Figura - 13), publicada em fevereiro de 1946, ocasião na qual Greca escreveu sobre a "Provincialização de alguns serviços públicos em Rosário" (Greca, 1946, pp. 9-16).

É interessante notar que a *Revista de Direito Municipal* foi criada antes mesmo da ABM, inaugurada no mês seguinte, em março. A *Revista de Direito Municipal* também desempenharia papel importante de difusão das manifestações e agendas da própria OICI, como foi o caso da publicação, na edição de janeiro-abril de 1948, de um artigo sobre autonomia municipal, de autoria do cubano Carlos Morán, à época Secretário Geral da OICI[129].

A aproximação entre a ABM e Alcides Greca continuou com a difusão de outros trabalhos do argentino na mesma revista, entre eles, "El Derecho Municipal en América" (Ano I, setembro e outubro, Vol. 2, Fasc 5), "Eficacia y democracia en el gobierno comunal" e "Las institciones del Derecho en la planificación y el urbanismo"[130]. O reconhecimento da importância da obra de Greca para o pensamento municipalista brasileiro foi anunciado no artigo "A influência municipalista de Alcides Greca no Brasil",

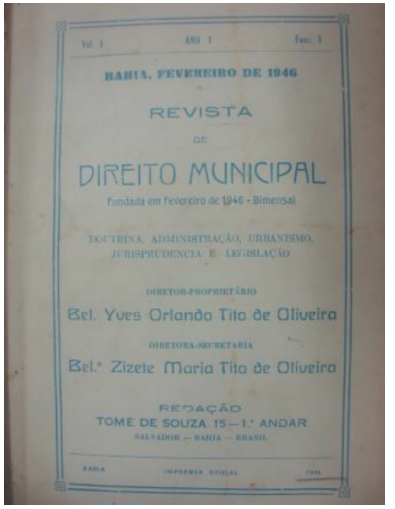
129 Nessa época, Morán já tinha assumido a função de secretário geral da OICI, cargo que exerceria por muitos anos. Com o apoio do comitê executivo da OICI, foi responsável por conduzir e manter ativa a rede municipalista interamericana criada em La Habana, especialmente durante o "vácuo" de atividade de quase uma década entre 1941 e 1950, respectivamente entre o segundo (Chile) e o terceiro (New Orleans) congressos da OICI.

130 Esses trabalhos derivaram de conferências ministradas por Greca no Brasil em visitas a São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro, em novembro de 1948, e ambos foram publicados na edição de janeiro-fevereiro de 1949, Ano IV, Vol VII, Fasc XIX. Figuras n. 47 e 48

publicado pelo diretor-proprietário da revista, o jurista Yves Orlando Tito de Oliveira.

Nessa ocasião, Tito de Oliveira elencou ampla lista de autores brasileiros que utilizavam os textos jurista argentino para embasar seus argumentos, entre eles, Bandeira de Mello, Océlio de Medeiros e Archibaldo Severo. Segundo Tito de Oliveira,

> Tão profunda é esta influência que, podemos caracterizar como influência generalizada, em todos os aspectos da administração municipal, pois, as citações enumeradas acima referem-se a: Direito Municipal, urbanismo, municipalização de serviços públicos, democracia e município, liberdade municipal, a cidade moderna, etc. (Tito de Oliveira, 1949, p. 161).


BAHIA, FEVEREIRO DE 1946

REVISTA

DE

DIREITO MUNICIPAL

Fundada em Fevereiro de 1946 - Bimensal

DOUTRINA, ADMINISTRAÇÃO, URBANISMO, JURISPRUDENCIA E LEGISLAÇÃO

DIRETOR-PROPRIETÁRIO

Bel. Yves Orlando Tito de Oliveira

DIRETORA-SECRETARIA

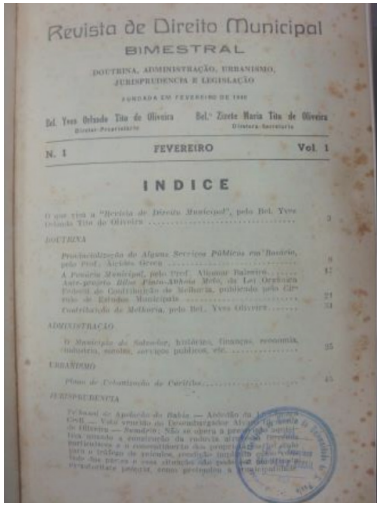
Bel.ª Zizete Maria Tito de Oliveira

REDAÇÃO

TOME DE SOUZA 15—1.º ANDAR

SALVADOR — BAHIA — BRASIL

Figura 12 - *Frontispício da Revista de Direito Municipal. Vol. 1, Ano I, Fasc 1.*


Revista de Direito Municipal

BIMESTRAL

DOUTRINA, ADMINISTRAÇÃO, URBANISMO, JURISPRUDENCIA E LEGISLAÇÃO

FUNDADA EM FEVEREIRO DE 1946

Bel. Yves Orlando Tito de Oliveira — Diretor-Proprietário

Bel.ª Zizete Maria Tito de Oliveira — Diretora-Secretaria

N. 1 FEVEREIRO Vol. 1

INDICE

Figura 13 - *Índice da Revista de Direito Municipal. Vol. 1, Ano I, Fasc 1.*

Esse movimento de institucionalizações, tanto em âmbito transnacional como nos âmbitos nacionais, é o principal resultado do processo iniciado com as primeiras viagens de Lugo-Viña para difundir a *intermunicipalidad universal*. Assim, os dois grandes objetivos institucionais do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* conferem ao encontro municipalista realizado em La Habana uma certa dimensão de concretude, não tendo se restringindo apenas a um encontro de caráter intelectual.

A morte prematura e trágica de Lugo-Viña impediu-o de ver consumado esse processo. Da mesma forma, impediu-o de participar da OICI, certamente na condição de seu presidente. Mas isso não muda o que se produziu coletivamente nesse movimento: a consolidação institucional da rede municipalista interamericana. O documento *Actas de La Havana* contém o registro final do conjunto de deliberações e resoluções que consubstanciam essa construção institucional.

Actas de La Habana: Acta Final del Primer Congreso Panamericano de Municipios

O documento *Actas de La Habana* (Figura – 14) contém os assuntos e encaminhamentos que foram aprovados no congresso em sua provável redação final (Figura – 15), após eventuais ajustes realizados pela comissão organizadora. No entanto, não apresenta nenhuma informação relativa aos trabalhos apresentados, às discussões que ocorreram e à própria organização temática do congresso[131].

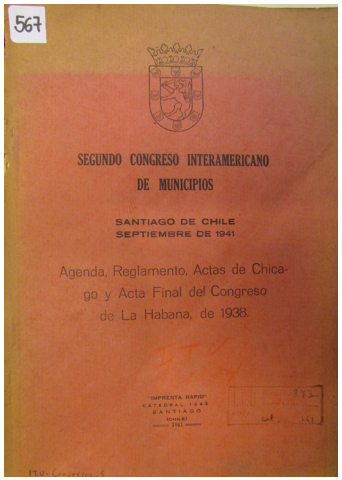
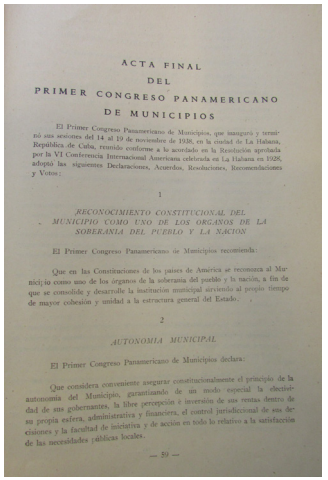


Figura 14 - *Frontispício do II Congreso Interamericano de Municípios.*


ACTA FINAL
DEL
PRIMER CONGRESO PANAMERICANO
DE MUNICIPIOS

El Primer Congreso Panamericano de Municipios, que inauguró y terminó sus sesiones del 14 al 19 de noviembre de 1938, en la ciudad de La Habana, República de Cuba, reunido conforme a lo acordado en la Resolución aprobada por la VI Conferencia Internacional Americana celebrada en La Habana en 1928, adoptó las siguientes Declaraciones, Acuerdos, Resoluciones, Recomendaciones y Votos:

1

RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO COMO USO DE LOS ORGANOS DE LA SOBERANIA DEL PUEBLO Y LA NACION

El Primer Congreso Panamericano de Municipios recomienda:

Que en las Constituciones de los países de América se reconozca al Municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y la nación, a fin de que se consolide y desarrolle la institución municipal sirviendo al propio tiempo de mayor cohesión y unidad a la estructura general del Estado.

2

AUTONOMIA MUNICIPAL

El Primer Congreso Panamericano de Municipios declara:

Que considera conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del Municipio, garantizando de un modo especial la efectividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera, administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales.

— 89 —

Figura 15 - *Actas de Primer Congreso Panamericano de Municipios, 1938.*

131 Na parte final do documento consta uma menção, como forma de homenagem, a três profissionais: o cubano Ruy de Lugo Viña, por seu falecimento em acidente aéreo na cidade de Cali na Colômbia em 1937; o cubano Luis Bay e o argentino José Lo Valgo, pelo que aportaram, respectivamente, à elaboração de um "Proyecto de Ley de Casas Baratas" e um "Código de Urbanismo".

Como resultado disso, houve, de certa forma, o apagamento de dois importantes documentos: o "Proyecto de Ley de Casas Baratas" e o "Anteproyecto de Código del Urbanismo". Na *Acta de La Habana,* consta apenas que tanto o "Anteproyecto de Código del Urbanismo" quanto o "Proyecto de Ley de Casas Baratas" teriam sido elaborados individualmente. Conforme indicado na Resolução n. 74 da ata, o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* resolveu

> Expresar su reconocimiento a los señores Luis Bay (Cuba) y José Lo Valvo (Argentina) por el aporte que han hecho con sus proyectos de Ley de Casas Baratas y Código de Urbanismo a la bibliografía de la materia y repartir copias de los mismos entre todos los Delegados de las Municipalidades representadas en el Congreso por si estiman conveniente tomar la iniciativa para solicitar de los Poderes Legislativos de sus respectivos países la promulgación de leyes en el mismo sentido de aquellas Repúblicas en que no las hubiere (CPCI, 1938,p. 102).

Não fosse o trabalho editorial da *Revista de Arquitectura del Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba*, talvez tivessem permanecidos esquecidos. Ambos foram publicados em edições distintas em 1939. O código de urbanismo foi publicado na Revista com o título "Principios Fundamentales de trazado de ciudades", induzindo os leitores à suposição de que se tratava de alguma proposição de Carlos Contreras, pois esse foi o tema que o arquiteto mexicano abordou no congresso.

O "Anteproyecto de Código del Urbanismo" foi publicado na edição de junho de 1939 (Arquitectura, 1939, pp. 230-238), na qual consta que o "PRIMER CONGRESO PANAMERICANO DE MUNICIPIOS formula el voto de que las ciudades de más de 1000.000 habitantes ajusten sus regímenes a las normas" do referido código. O documento foi assinado pelo argentino José Lo Valvo, professor de Ciências Jurídicas e Sociais da *Universidad Nacional del Litoral* em Santa Fé. A participação de Lo Valvo no congresso de 1938 ocorreu no subtema "Principios fundamentales del trazado de ciudades y preparación de planos incluyendo las zonas y las tierras", da sessão "Problemas Sociales", exatamente aquela na qual o mexicano Carlos Contreras proferiu a conferência principal.

Na ocasião, Lo Valvo apresentou um trabalho denominado de "Servidumbres esteticas en los Planos Reguladores", que não parece ter tido relação direta com o tal "Anteproyecto de Código del Urbanismo". Como a revista não trouxe nenhuma informação

adicional, não foi possível saber se o código foi debatido entre todos os participantes oficiais da sessão ou se foi elaborado a partir de reuniões de uma subcomissão criada durante o congresso, prevalecendo a indicação que está na *Acta de La Habana* de que teria sido elaborado individualmente.

O "Proyecto de Ley de Casas Baratas" foi publicado na edição de novembro de 1939, ou seja, no mesmo mês e ano no qual aconteceu a primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* em Chicago. Na introdução ao projeto, consta a informação de que o documento havia sido desenvolvido pelo arquiteto cubano Luis Bay y Sevilla, diretor do *Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba*. Segundo essa apresentação, Bay y Sevilla era um profissional dedicado a "estudiar y analizar el problema de la vivienda higiénica y barata" em Cuba e outros países.

A introdução também menciona o fato de que o "Proyecto de Ley de Casas Baratas" era do conhecimento dos membros da *United States Housing Authority,* "el máximo organismo de la Vivienda Popular en Norte América", em especial de Mr. Bertram Gorss. Segundo Gorss, o livro *"Vivienda Popular",* de Bay y Sevilla, "es, indiscutiblemente, la obra más completa más modelar y trascendente de todas las que han escrito, hasta la fecha, en la América Latina" (Arquitectura, 1939, p. 436).

A aclamação que a proposta de Bay y Sevilla recebeu no congresso seria, nessa perspectiva, apenas a confirmação de seu longo trabalho sobre o assunto, tornando legítima sua proposta entre os membros presentes nas sessões, especialmente no subtema "Actividades municipales en la provisión de casas baratas" da "Sessão VIII – Problemas Sociales". Como consta na programação do congresso, logo após a conferência de González Cortés, Bay y Sevilla apresentou o trabalho "Legislación sobre casas baratas".

Não há aqui pretensão em aprofundar a análise de ambos documentos, o "Anteproyecto de Código del Urbanismo" e o "Proyecto de Ley de Casas Baratas", até porque a *Acta de La Habana* não indica a adesão aos diversos temas postulados — legislação de urbanismo (Resolución n. 17), os princípios fundamentais do traçado de cidades (Resolución n. 16), a questão das casas baratas (Resolución n. 23) e a provisão de casas baratas (Resolución n. 24) —, ainda que tenham sido aprovados e inseridos no documento final. Além disso, o "Proyecto de Ley de Casas Baratas" foi pensado para a realidade cubana, mesmo que faça uma possível referência

à institucionalização da discussão sobre habitação na Argentina, que, em 1915, criou a *Comisión Nacional de Casas Baratas*. Para Cuba, Bay y Sevilla sugeriu a criação de um *Consejo Nacional de Casas Baratas*.

Por outro lado, o "Anteproyecto de Código del Urbanismo" foi apresentado como um documento geral, que poderia ser apropriado e/ou adaptado às realidades dos países do Continente Americano. Um olhar atento à revista que publicou o código e à *Acta de La Habana*, que apresentou as resoluções efetivamente aprovadas, sugere que não houve adesão integral da proposta.

Se na revista se indica que os presentes no congresso votaram sugerindo que as cidades com mais de 100.000 habitantes ajustassem seus regimes ao "Anteproyecto de Código del Urbanismo", na *Acta de La Habana* não está categoricamente apontado que as resoluções n. 16 e n. 17, respectivamente, "Principios Fundamentales del trazado de ciudades y preparativos de planos, incluyendo las zonas y las tierras de proprieda pública" e "Legislación de Urbanismo", reproduziriam os termos do "Anteproyecto de Código del Urbanismo".

O que isso significa? Certamente, que houve debates e, inclusive, possíveis divergências em relação à proposta de Lo Valvo, e que as resoluções específicas sobre urbanismo, tal qual publicadas na *Acta de La Habana*, representam um acordo entre os participantes sobre quais termos deveriam figurar como documento oficial. Ainda assim, é válido observar que os temas propostos no "Anteproyecto de Código del Urbanismo", especialmente em seu "Título Primeiro – Ciudad y Campo", alinham-se às ideias que haviam sido apresentadas durante o congresso em relação à intensa urbanização, às causas da polarização urbana e à necessidade de se encontrar soluções que permitissem às cidades beneficiarem-se das vantagens do campo. Inclusive, Lo Valvo toma como exemplo as "Ciudades-Jardín", por entender que "servirán al propósito de tener el campo en plena ciudad" (Lo Valvo, 1939, p. 230).

Os demais assuntos foram organizados na *Acta de La Habana* em 80 tópicos, divididos entre declarações, acordos, resoluções e recomendações que certamente foram objeto de debate entre os profissionais. O primeiro tópico (Resolução n. 1) recomendou o reconhecimento constitucional do município como um dos órgãos da soberania do povo e da nação, creditando ao município o papel de "cohesión y unidad a la estructura general del Estado" (OICI,

1941, p.59). O segundo (Resolução n. 2) traz aquilo que é a medula do edifício programático municipalista: a autonomia municipal. Segundo consta na *Actas de La Habana,*

> que considera conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomia del Municipio, garantizando de un modo general la electividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propria esfera administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales (CPCI, 1938, p. 59).

O texto é estrategicamente generalista, para que pudesse ser reconhecido pela maioria absoluta das nações e, ao mesmo tempo, é específico nos pontos nodais que interessam politicamente aos municipalistas. A generalidade, portanto, não prejudica a defesa estrutural da conjunção entre autonomia política, especialmente anotada na eleição dos seus governantes e no controle jurídico de suas decisões, e a autonomia financeira – acompanhada pela autonomia administrativa –, garantindo assim a liberdade para que os municípios pudessem fazer os investimentos a partir de suas receitas e segundo seus próprios interesses ou, como consta no documento, "lo relativo a la satisfación de las necesidades públicas locales".

O princípio programático da autonomia financeira seria reforçado em três outros temas presentes na *Acta de La Habana,* a saber, "Presupuestos Municipales" (Resolução n. 6), "Rentas y Contribuciones Municipales" (Resolução n. 7) e "Regimen Financiero Municipal" (Resolução n. 8), este último, inclusive, indicando uma concepção relevante de justiça fiscal. Os dois primeiros eixos da discussão sobre autonomia financeira são mais gerais. O primeiro (Resolução n. 6) aponta a importância da contabilidade e das receitas na organização da "Hacienda Municipal". O segundo (Resolução n. 7) foi direcionado à questão fiscal dos municípios, de modo a fixar uma base uniforme dos sistemas municipais de tributação que estivessem em coordenação com o sistema nacional.

A discussão sobre "Régimen Financiero Municipal" (Resolução n. 8) explicitou importante posicionamento dos

municipalistas em relação à noção de "justiça fiscal-territorial"[132]. O referido regime recebeu as seguintes recomendações:

> a) El impuesto al mayor valor, o *plusvalía*, (contribución obligatoria proporcionada al beneficio que recibe la propriedad individual como consecuencia de la ejecución de obras públicas);
> b) El establecimiento de impuestos sobre propriedades ociosas (tierras rústicas o urbanas, descuidadas por sus propietarios en cuanto a la utilización económica de las mismas);
> c) El reconocimiento de una facultad impositiva que permita sostener los servicios indispensables insuficientemente prestados por la imposibilidad de costearlos con rentas generales.

Essas recomendações não eram novidade para o pensamento municipalista internacional. Já haviam sido debatidas no Congresso da *Unión Internacional de Ciudades,* realizado na Espanha no final da década de 1920 (Faria, 2024a), e denotavam, como já dito, uma importante visão de justiça fiscal e territorial, especialmente pela imposição de um valor maior "al beneficio que recibe la propriedad individual como consecuencia de la ejecución de obras públicas", além de recomendarem aos municípios a cobrança de imposto sobre as propriedades ociosas.

A parte da *Acta de La Habana* dedicada especificamente às questões urbanas traz tópicos sobre infraestrutura urbana e habitacional, expansão urbana, legislação, parcelamento do solo, abastecimento e serviços públicos, entre outros. Conforme a ordem numérica de inserção no documento, os temas estão assim informados: 10 - servicios publicos; 14 - agua y alcantarillado; 16 - principios fundamentales del trazado de ciudades y preparación de planos, incluyendo laz zonas y las tierras de propriedad publica; 17 -legislación de urbanismo; 21 - formación de las zonas urbanas; 22 - parcelamientos secundarios; 23 - casas baratas; 24 - actividades municipales en la provisión de casas baratas; 28 -

132 Apenas como breve comparativo com um caso brasileiro, note-se que a discussão proposta em La Habana antecipa em 50 anos o que iria nortear parte importante das discussões sobre a política urbana no Brasil, desde meados da década de 1970, até culminar nos artigos n. 182 e n. 183 da Carta Constitucional de 1988 e, por fim, no texto da Lei 10257 de 10 de julho de 2001, denominada ***Estatuto da Cidade***, documento que regulamentou ambos os artigos constitucionais.

consejo de arquitectura; 30 - el urbanismo y el transito publico; 62 - comisiones locales para la preservación de monumentos historicos; 68 - organismos inter-urbanos de cooperación y coordinación municipal; 74 - proyecto de ley de casas baratas y codigo de urbanismo.

Esse conjunto de temas e o que eles aportam em relação aos significados do vocabulário urbanístico da época, são importantes para construção da história das ideias urbanísticas no continente americano. E exatamente por isso, é possível constatar, a título de comparação com os *Congresos Panamericanos de Arquitectos* realizados entre 1930 e 1940 (respectivamente o IV CPA e o V CPA), que o vocabulário mobilizado pelos profissionais que estiveram em Cuba indica mudanças na compreensão sobre como atuar diante dos desafios do intenso processo de urbanização.

Por exemplo, o incorporou-se a ideia de *planificação*, ainda que o termo *urbanismo* não tenha desaparecido. Essa mudança foi disposta entre um conjunto de "principios fundamentales del trazado de las ciudades" (OICI, 1941, p. 70), que os municípios deveriam adotar na planificação e no zoneamento formulados e aplicados no sentido que vai do nacional ao urbano, passando pelo regional. Esse direcionamento estaria acompanhado de uma compreensão sobre a escala de análise e ação quando se trata da elaboração de legislação urbana. Na ocasião, foi denominado de "los tres aspectos de la planificación y zonifación" (OICI, 1941, p. 71), quais sejam, o nacional, o regional e o urbano, associados, de modo respectivo, às funções governamentais nacional, provincial (no caso brasileiro, estadual) e municipal.

Em comparação aos *Congresos Panamericanos de Arquitectos*, tal direcionamento representou uma inovação na forma de pensar as escalas de planejamento, ainda que, ao abordarem o assunto na dimensão urbana, tenham mantido a ideia de plano regulador presente no *III Congreso Panamericanos de Arquitectos* em 1927. Na esfera desses CPAs, a compreensão sobre as escalas ou "visión de conjunto de país, región, de lugar" seria incorporada na quinta edição, realizada em 1940, dois anos após o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938, sugerindo não apenas a circulação dessa ideia, mas sua incorporação ao ambiente institucional-cultural arquitetônico panamericano.

A aproximação entre esses dois contextos institucionais, o *Panamericano de Arquitetos* e o *Panamericano de Municípios*, se potencializou com a circulação do vocabulário técnico promovida pelos próprios profissionais que estavam inseridos em ambos os ambientes institucionais. Um exemplo claro de profissional que circulou entre esses ambientes é o arquiteto chileno Ricardo González Cortés. Entre as décadas de 1920 e 1940 o chileno presidiu o *II Congreso Panamericano de Arquitectos* em 1923 no seu próprio país, participou do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938, integrou a *Comisión Panamericana de Cooperación Interamericana* reunida em Chicago no ano de 1939 e presidiu o *II Congreso Interamericano de Municípios* em Santiago de Chile no ano de 1941.

Ainda sobre as dimensões da planificação, a nacional, a regional e a urbana, não se pode negligenciar que, uma década antes, elas já haviam sido inseridas no contexto profissional mexicano com a criação da *Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana* em 1927, sob a coordenação de Carlos Contreras, que esteve presente em Cuba. Como consta no primeiro número da *Revista Planificación* da ANPRM, essa associação tinha como premissa geral o interesse em trabalhar pelas planificações nacional e integral.

Dois pontos são relevantes para compreendermos os significados dessa ideia de planificações nacional e integral informados na Revista da ANPRM. O primeiro, no tópico "¿Qué cosa es la planificación de ciudades y regiones" consta a seguinte informação:

> La planificación moderna tiende a relacionar las funciones de la vida diaria de una ciudad o de una región basándose en el pasado, estudiando y conociendo el presente y previendo el futuro" (Contreras, 1927, p. 4).

O segundo ponto está presente no artigo denominado de "Fines de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana", onde surge a seguinte ideia: "formular y dar a conocer a todos los habitantes de la República Mexicana los problemas regional y nacional de la planificación de ciudades, así como de la habitación, en sus aspectos más amplios" (Faria, 2023, p. 136). A circulação dos profissionais mexicanos no Continente Americano a partir do *II Congreso Panamericano de Arquitectos* em 1923 permite postular a contribuição que deram, desde o México e da ANPRM, à difusão das ideias sobre as dimensões e escalas do planejamento em todo os ambientes institucionais onde se fizeram presentes.

Em contato com as ideias que circulavam nos congressos, os profissionais retornavam aos seus países e certamente difundiam os debates sobre esse e outros temas nos eventos nacionais ou nas instituições de urbanismo e planejamento que vinham se estruturando desde a década de 1910. O brasileiro Francisco Baptista de Oliveira é um exemplo desse processo de circulação. Ele presidiu a Comissão de Urbanismo no *Congreso Panamericano de la Vivienda Popular* em 1939 e, em 1941, coordenou a Comissão Organizadora do *Primeiro Congresso Brasileiro de Urbanismo* no Rio de Janeiro, cujas conclusões, segundo Camila Ferrari, teriam sido as mesmas no que concerne à habitação como um assunto a ser considerado numa perspectiva urbana-urbanística (Ferrari, 2018, p. 160).

No que diz respeito à infraestrutura institucional do planejamento como prática para se implementarem ações que beneficiariam as populações nos municípios, entre as quais, as demandas por habitação, água, esgoto e outros serviços públicos, o congresso de municípios de 1938 aprovou a indicação de criação de organismos e instituições em cada país. Para a esfera dos governos nacionais, foram propostas duas comissões nacionais, uma com caráter executivo denominada de *Comisión de Programación*, outra como corpo consultivo denominada de *Comisión Nacional de Planificación y de la Habitación*. Em paralelo a essas duas, deveriam ser criadas *Comisiones de Planificación regionales, estatales, municipales y urbanas* (CPCI, 1938, p. 71).

As demais comissões sugeridas no mesmo ponto temático seriam os comitês executivos locais, os conselhos de arquitetura, os bancos e associações hipotecários e de obras públicas. A indicação de criação dessas institucionalidades, fossem executivas ou consultivas, veio acompanhada de diretrizes de amplo espectro que os municipalistas e as municipalidades deveriam adotar.

Dentre elas, questões patrimoniais e de conservação dos núcleos urbanos originais, que deveriam ser delimitados por anéis viários e vias de *circunvalación* – algo que pode ser associado, por exemplo, aos primeiros estudos elaborados por Prestes Maia e Ulhoa Cintra em São Paulo –, implementação de espaços abertos e jardins no interior das quadras, parques públicos e áreas arborizadas, regulação de velocidade do trânsito nas áreas centrais e uma indicação de controle do processo de verticalização também no núcleo central urbano "para lograr una arquitectura nueva propria que armonice con la existente" (CPCI, 1938, p. 72).

Como a *Acta de La Habana* não traz qualquer informação para além do texto da resolução, o debate que ocorreu até se chegar no texto tal como aprovado e publicado, fica, portanto, silenciado. Por esse motivo, é difícil saber, por exemplo, ao que se fazia referência ao mencionarem uma *arquitetura nova* como algo que se lograria com "control arquitetónico", ou, ainda, que tipo de controle deveria ser realizado para "la reducción en las alturas", sobretudo porque a verticalização se consolidava nas principais cidades do continente. Nesse caso, alguma compreensão se pode construir ao se olhar para um contexto profissional e intelectual arquitetônico mais amplo da época, cotejando-o com a ideia de *arquitetura nova* formulada pelos congressistas em Cuba.

Como a própria definição do contexto é algo também aberto, a escolha recaiu em dois fatos relevantes anteriores ao *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938. Um deles é o projeto de 1936 do *Ministério de Educação e Saúde Pública* no Rio de Janeiro, desenvolvido pela equipe chefiada por Lucio Costa e que estava em andamento à época da realização do congresso. O segundo é uma diretriz enunciada no eixo temático "cómo juzgar las tendencias de la Arquitectura Moderna" do *IV Congreso Panamericano de Arquitectos* de 1930, realizado no Rio de Janeiro. Segundo essa diretriz,

> las tendencias de la Arquitectura Moderna constituyen la expresión inicial de un nuevo ciclo en la adaptación de sus formas al espíritu de la Época y que debe caracterizarse por el anhelo de armonizar sus creaciones con los nuevos materiales y elementos constructivos y técnicos que el progreso ha incorporado al patrimonio de la Civilización (Gutiérrez; Tartarni; Stagno, 2007, p. 62).

Se essa discussão sobre *arquitetura moderna* ou *arquitetura nova* for direcionada especificamente ao âmbito da produção arquitetônica internacional para fins habitacionais, especialmente habitação econômica, entre as décadas de 1920 e 1940, fica mais evidente outro possível horizonte dos municipalistas, já que a habitação e o urbanismo foram os temas de maior abrangência no congresso 1938. Esse horizonte pode tanto ser a Europa, especialmente a produção de habitação na Alemanha no interregno da República de Weimar, decorrente da interlocução da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* com a *Unión Internacional de Cuidades*, como pode ser a própria América Latina, a partir de suas experiências nacionais em habitação.

Um exemplo é a que se deu no Brasil pós-1930, no âmbito dos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Conforme analisado por Nilce Aravecchia-Botas, existiam "conexões entre o IAPI e os arquitetos engajados no movimento pela renovação da arquitetura nas décadas de 1930 e 1940", portanto, de convergência entre a cultura técnica e projeto político (Aravecchia-Botas, 2010, p. 113).

Na *Acta Final,* o que se observa em relação ao caráter arquitetônico e construtivo aponta para a necessidade de habitação ampla, higiênica e confortável, portanto, a expressão *arquitectura nueva* parece muito genérica. Consta entre as resoluções da Acta Final que a solução "del problema de la habitación con la construción horizontal de preferencia a la vertical de pocos pisos de casas para una o dos família" (CPCI, 1938, p. 72), seguindo costumes e tradições quanto ao uso de materiais típicos das regiões onde os edifícios seriam construídos. Outros três pontos dispostos nas resoluções sugerem importante amplitude na forma como os municipalistas abordaram a relação entre habitação e a produção da cidade:

a) a habitação como aspecto social;

b) a aquisição de terras pelos governos locais para fins de criação de "zonas de reserva";

c) a produção da habitação econômica inserida na aplicação do urbanismo e da planificação territorial da nação.

O ponto relativo à habitação como aspecto social pode indicar o movimento político em defesa da habitação como um direito e do Estado como ente responsável pelo planejamento e pela implementação de políticas públicas que pudessem garantir acesso à moradia. Ainda que não apareça em nenhuma das resoluções específicas sobre habitação a indicação de uma ação direta do Estado na promoção e na produção da habitação, é relevante que os congressistas tenham afirmado que

> se reconozca la obligación del Estado, la Provincia y el Municipio, en cuanto a facilitar a sus ciudadanos la vivienda conveniente, manteniéndose, sin embargo, que compete al Municipio el poner en ejecución y de acuerdo con las necesidades que contemple los planes permanente adecuados de provisión de vivienda a sus pobladores (...) se reconozca que para la adopción de una política de provisión de vivienda, deben realizarse acuerdos entre los Municipios de gran concentración urbana y los Municipios aldeanos, cuya población realiza generalmente sus tareas en los centros urbanos o cuyo comercio e industria se hallan relacionados de modo estrecho con dichos Municipios (...) se reconozca, de acuerdo con el problema prevaleciente en las Américas, que en todo conjunto de Municipios de gran concentración urbana, precisa dedicar una porción importante de sus presupuestos a la realización de una política de habitación económica conjuntamente con un apoyo financiero y modal destinado a fomento de cooperativas de construcciones económicas (CPCI, 1938, p. 75).

O reconhecimento de que o poder público deveria exercer a função de "facilitador", sugere um papel diferente de uma possível função executiva no sentido de uma atuação direta responsável pela promoção e produção da habitação. Ao que parece, o encaminhamento proposto estaria mais próximo de uma coordenação de ações, sobretudo de articulação intermunicipal para regiões em que as relações econômicas e produtivas entre os municípios demandassem movimentos pendulares.

Somente na parte do texto no qual observam o aspecto financeiro da produção da habitação é que aparece a proposta de agente direto: as cooperativas, estruturalmente ativas na produção habitacional no Uruguay. Em resumo, tratou-se de apontar a importância das instituições públicas, do planejamento urbano-intermunicipal e da economia na produção e gestão de políticas públicas de habitação e construção das cidades.

O caso argentino é um exemplo importante no continente. Se é consensual na historiografia de que noção de direito à habitação se constituiu apenas no contexto político do peronismo nos anos 1940, não deixa de ser relevante como a questão da habitação havia se constituído e se colocado desde o final do século XIX.

Experiências institucionais como a *Comisión Nacional de Casas Baratas*, a *Dirección de la Vivienda*, mais tarde transformada em *Consejo de la Vivienda*, ou ações de cooperativas como *El Hogar Obrero,* fundada em 1905, e financeiros pelo *Banco Hipotecário Nacional,* atuando no sistema de crédito, bem como a mudança do perfil do Estado de agente construtor direto entre 1946 e 1949 para uma função mais centrada no crédito no início da década de 1950 (Ballent, 2009, p. 54) confirmam a relevância do debate sobre produção da habitação e da cidade na Argentina. A realização do *Congreso Panamericano de Vivienda Popular* de 1939 na cidade de Buenos Aires um ano após o *Primer Congreso Panamericano de Municípios* reforça a importância do tema no país sul-americano.

O segundo ponto, que trata da aquisição de terras pelos governos locais para criação de "zonas de reserva", é uma pauta mais geral do pensamento municipalista internacional. Um registro anterior sobre essa discussão aparece na sessão "La expropriación por causa de utilidade pública" do *IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales,* que ocorreu na Espanha, em 1929.

O tema foi abordado pelo jurista espanhol José Gascón y Marin, que argumentou ser a exoneração um mecanismo jurídico essencial para que a administração pública pudesse cumprir suas tarefas em benefício da população no que concerne aos serviços e obras de utilidade pública. Ademais, o jurista sugeriu o uso do expediente da expropriação para fins urbanísticos relacionados à moradia, à expansão urbana, ao embelezamento e ao saneamento dos municípios.

O tema foi retomado no *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, tendo resultado na proposição de "zonas de reserva" para usos não definidos previamente e que funcionariam como "elemento regulador y elástico que permita la adaptación a las necesidades futuras de la ciudad" (CPCI, 1938, p. 72). Dois anos depois, em 1940[133], no *V Congreso Panamericano de Arquitectos*, o assunto foi novamente colocado em discussão com uma proposta de criação de legislação "sobre el destino de las tierras no urbanizadas de la ciudad y su zona de influencia" (Gutiérrez; Tartarni; Stagno, 2007, p. 64).

Por isso, não é de se estranhar que, já em fins da década de 1930, o principal instrumento a definir novos usos e regulações nos municípios fosse a legislação do zoneamento, amplamente disseminada na cultura urbanística internacional desde o final do século XIX. No entanto, seu uso, segundo aprovado na Resolução n. 16 do *Primer Congresso Panamericano de Municípios*, deveria responder a dois princípios. O primeiro, como um aspecto do plano regulador, e, como tal, passível de abarcar algumas áreas rurais. O segundo, desde que o interesse público fosse preponderante ao interesse privado. Diante disso, cabe indagar em que medida esses princípios orientaram, de fato, as decisões que tornariam o zoneamento o instrumento urbanístico central.

133 Esse tema seria recolocado em pauta ***no I Congresso Iberoamericano de Municípios*** realizado em Madrid no ano de 1955, a partir da análise sobre o que seria uma "política municipalizadora do solo" (Faria, 2016a).

Esse encaminhamento proposto no *Primer Congreso Panamericano de Municipios* demanda um olhar crítico para que, primeiro, não seja naturalizado e, segundo, seja compreendido em suas efetivas resultantes. A história urbana latinoamericana mais do que desmonta qualquer possibilidade de pensarmos que o zoneamento tenha sido aplicado nas cidades de modo a beneficiar o interesse público. Quase exclusivamente, fez exatamente o contrário, beneficiando a especulação imobiliária e a organização funcional da cidade de modo a estruturar a mais valia urbana e a qualificar determinadas áreas nobres em detrimento de áreas que não interessavam ao capital fundiário.

O mais paradoxal desta questão é que, se algum instrumento foi efetivamente implementado pelas administrações municipais, é o caso do zoneamento, que não só foi largamente aplicado, como reverteu a própria concepção municipalista de que seria *um* dos aspectos dos planos reguladores. Na acertada expressão cunhada por Sarah Feldman, *o zoneamento ocupou o lugar do plano* (Feldman, 1997), quer dizer, o instrumento se sobrepôs ao próprio plano e se tornou o mecanismo jurídico-urbanístico estruturador da produção da cidade que interessa ao capital especulativo e, mais recentemente, ao processo de financeirização imobiliária, especialmente da moradia.

O terceiro ponto inseriu a produção da habitação econômica na aplicação do urbanismo e da planificação territorial da nação. Para os municipalistas esse seria o caminho para orientar o desenvolvimento das cidades e definir seu zoneamento mediante elaboração de planos reguladores. Sua principal importância residiu na complexificação das escalas de intervenção para habitação, desde o aspecto local, orientado pelo plano urbanístico regulador, até sua dimensão nacional.

Em certo sentido, essa mudança até pode ser lida como uma antecipação da compreensão sobre o planejamento nacional que viria a ser uma bandeira programática da CEPAL a partir de 1948, ainda que neste caso, orientada pelo campo da economia e não do urbanismo. Antecipou também o que seria proposto pelos arquitetos em relação aos aspectos urbanísticos dos planos urbanos e ao planejamento urbano-regional para pensar o desenvolvimento nacional, tal qual formulado na sessão "planificação e urbanismo" do *VII Congreso Panamericano de Arquitectos* (Dedecca, 2018) realizado em La Habana em 1950, ocasião na qual

> o 'plano' é debatido e compreendido como meio mais adequado para o desenvolvimento das cidades americanas e "a preocupação pelo urbanismo como solução aos problemas da cidade se estendeu ao planejamento urbano e rural e ao planejamento integral (Ferrari, 2025, pp. 12-13).

Essa antecipação, no entanto, não deve ser lida como "vanguardismo" dos congressos municipalistas, mas como parte de um movimento de aproximação entre esses ambientes institucionais, acarretando uma aproximação entre campos profissionais que começavam a romper os limites específicos de cada disciplina. Nesse sentido, entre final da década de 1930 e a década de 1950, vai se esvaecendo o olhar "tecnicizado" do plano urbanístico regulador em benefício de uma visão "integralizadora" e transdisciplinar sobre a cidade, o município, a região e o país.

Com esse novo olhar, os profissionais passariam a abordar os problemas urbanos, entre eles a habitação, como parte de processos mais amplos de planejamento, com a participação de arquitetos, juristas, engenheiros, urbanistas, economistas, administradores, cientistas sociais. O ápice desse movimento se configuraria anos mais tarde com a criação da *Sociedade Interamericana de Planificação* em 1956, não sem antes passar pela atuação do CINVA (Faria, 2024b). Da mesma forma, passou pelas experiências nacionais em planejamento nacional macroeconômico e planejamento urbano-regional nas décadas de 1960 e 1970 em meio a rupturas políticas produzidas por golpes civil-militares (Faria, Aravecchia-Botas, 2024c).

O Brasil pós-golpe civil-militar de 1964 é um exemplo de consolidação de diversas instituições, desde o sistema *SERFHAU/BNH*, passando pela *Comissão Nacional de Políticas Urbanas e Regiões Metropolitanas* (CNPU) – cuja coordenação esteve a cargo de uma geógrafa, Maria Adélia de Souza, e de um arquiteto-urbanista, Jorge Francisconi – até culminar, já no ocaso da ditadura militar, na criação do *Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano* (CNPU) em 1979, cuja importância "ainda não foi devidamente reconhecida na história do urbanismo no Brasil" (Feldman, 2021, p. 59).

Cabe observar, contudo, que uma concepção transdisciplinar de atuação em urbanismo e planejamento – em oposição ou em sobreposição ao olhar "tecnicizado" do plano urbanístico regulador – não se constituiu sem resistências. Ao contrário, como consta entre as declarações do *VI Congreso Panamericana de Arquitectos* de 1947, o urbanismo seria uma expressão mais ampla da arquitetura que corresponderia, na visão dos profissionais presentes nesse VI CPA, exclusivamente ao arquiteto e não a outro profissional. O arquiteto é quem, por princípio, apresentaria "la solución integral de los problemas concernentes a la referida ciência" (Gutiérrez; Tartarni; Stagno, 2007, p. 69). Em oposição a essa visão, nos congressos interamericanos de municípios o debate, desde o princípio, se construiu com a presença de profissionais de diversos saberes que, de alguma forma, estavam atentos aos assuntos de interesse municipal.

Nos termos em que essa ideia de exclusividade foi colocada pelos CPAs, é possível formular uma indagação para além da própria análise sobre as origens do urbanismo entre médicos, sanitaristas e engenheiros ainda no século XIX e sem a presença direta de arquitetos, que segundo análise de François Beguin (Beguin, 1991), se dedicavam a outras atribuições: essa visão autarquizada – e, por que não dizer, corporativista – era destituída de tensionamentos e divergências entre os arquitetos que vinham participando dessas reuniões internacionais? Como revelaria o *Boletin Vivienda y Planeamiento* em 1953, ou seja, apenas cinco anos após esse enunciado dos(as) arquitetos(as), a urbanização latinoamericana e suas implicações socioeconômicas já eram demasiadamente complexas para que um campo profissional se apresentasse como único capacitado a pensar sobre a tal *solución integral*.

De fato, não é possível que o tema da produção da cidade em países da periferia do capitalismo, economicamente inseridos na divisão internacional do trabalho como exportadores primários, seja atribuição de um único campo profissional. Ao se observar o grande envolvimento de arquitetos nos congressos de municípios, desde o *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, passando pelo *II Congreso Interamericano de Municípios*, talvez seja possível sugerir que esta não era uma visão consensual. E exatamente essa possível não consensualidade representou um importante avanço no que concerne às ações que se deveriam adotar para solução dos problemas urbanos em suas dimensões nacional, estadual, regional e municipal.

Muito provavelmente, parte importante desses profissionais, ao se aproximarem de outros ambientes, neste caso, do direito e do pensamento municipalista, contribuíram no sentido de um movimento mais transdisciplinar de atuação em urbanismo e planejamento. O problema é que trata-se de uma aproximação

transdisciplinar entre arquitetos, urbanistas, juristas, cientistas sociais, entre outros, no interior de diversas institucionalidades municipalistas ainda pouco analisadas na historiografia urbana, em especial os aportes intelectuais que foram empreendidos em suas revistas e congressos ao longo do século XX.

Um exemplo importante dessa aproximação é a que foi construída pelo *Instituto de Estudos Municipais* da *Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo*, coordenado pelo jurista brasileiro Antônio Delorenzo Neto. A partir do campo do direito, esse profissional se movimentou em direção ao debate sobre urbanismo e planejamento, ao mesmo tempo em que promovia a integração de arquitetos e urbanistas ao campo jurídico para pensar o planejamento (Faria, 2020).

Por isso, certamente um dos aspectos mais importantes do encontro que aconteceu em La Habana no mês de novembro de 1938 foi essa aproximação entre profissionais vinculados originalmente a saberes muito distintos, mas não por isso encerrados dentro de seus "muros disciplinares". Impossível não observar que essa integração transdisciplinar foi uma inovação importante para se pensar soluções para os enormes desafios que os municípios vinham enfrentando num cenário de urbanização cada vez mais intenso. E a resultante institucional dessa integração é OICI.

Dito isso, é preciso pontuar que os temas inseridos na *Acta de La Habana* não teriam por si só levado à criação da OICI. Na análise que vem sendo construída desde o início, essa criação é observada como parte de um movimento que não se encerra na realização do *Primer Congresso Panamericano de Municipios*. Ao contrário, está entendida como um processo que viria a se concretizar em 1950, ainda que iniciado juridicamente no congresso de 1938, e não sem todo o aporte de ideias que marcaram o processo de sua "gestação-origem".

As resoluções, declarações e recomendações presentes na *Acta de La Habana* representaram, portanto, o segundo passo em direção à institucionalização da rede municipalista interamericana formalmente representada pela OICI. Outro ponto fundamental desse processo foi a criação da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal,* como consta na Resolução n. 70 da *Acta de La Habana*, e cujo objetivo seria "dar cumplimiento a los acordos del Primer Congreso Panamericano de Municipios" (CPCI, 1938, p. 101).

Tal cumprimento começou efetivamente a ocorrer na primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* realizada em Chicago em 1939. Essa reunião demarcou outro passo fundamental, aí sim, de criação da OICI, cuja legitimação institucional seria alcançada anos mais tarde, em 1950, quando foi aprovado seu estatuto no *Tercer Congreso Interamericano de Municipios*. Para compreender este percurso de institucionalização, é preciso analisar a *Primer Reunión de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* em 1939.

Chicago, 1939: a *Primera Reunión de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal (CPCI)*

A primeira reunião da CPCI em Chicago foi realizada entre os dias 20 e 25 de novembro de 1939, tendo sido organizada em cinco sessões celebradas no salão de conferência da *Public Adminstration Clearing House*. Todas as sessões foram conduzidas com o apoio técnico-administrativo de Gustavo Gutiérrez Sánchez, na função de *Consejero Técnico*, e de Carlos M. Morán, como Secretário da CPCI, cargo que ele continuaria exercendo ao longo de várias décadas de atividades da OICI.

De acordo com a *Acta de Chicago*[134], foi ampla a abrangência das representações nacionais presentes na reunião. Os nomes dos participantes foram publicados no documento, seguidos pelo cargo que exerceram na ocasião:

Antonio Beruff Mendieta (Cuba) – Presidente
Jaime Font (Argentina) - Comisionado
Edison J. Pasos (Brasil) - Comisionado
Ricardo González Cortés (Chile) - Comisionado
Rubén García (Colômbia) - Comisionado
Manuel Rodó (Costa Rica) - Comisionado
Hector Romero Menéndez (Equador) - Comisionado
Raphael Brouard (Haiti) - Comisionado
Porfirio Troconis (México) - Comisionado
Daniel W. Hoan (EUA) – Comisionado

134 Assim como o documento *Acta de La Habana*, esta *Acta de Chicago* foi localizada junto ao conjunto de informações sobre o *Segundo Congreso Interamericano de Municipios*.

Louis Brownlow (EUA) – Delegado de la Unión de Autoridades Locales

Gustavo G. Sánchez (nacionalidade não identificada) – Consejero Técnico

Carlos M. Morán (Cuba) – Secretario[135].

O primeiro dia de reunião dos membros da CPCI foi mais protocolar, tendo sido caracterizado por manifestações de agradecimentos por parte dos presentes às pessoas e instituições que tornaram possível, sobretudo financeiramente, a realização do encontro. Agradeceu-se sobretudo ao Sr. Louis Brownlow, diretor da *Public Adminstration Clearing House,* e a duas instituições filantrópicas, a *Spelman* e a *Rockefeller*.

A indicação de que estas instituições financiaram o encontro suscita uma indagação. Quais interesses justificam o envolvimento delas, mais particularmente da *Rockefeller*? Não seria estranho constatar que essa atuação teria relação com o papel de difusão dos interesses econômicos e político-culturais dos EUA que seu império empresarial e filantrópico começaria a exercer nos países latinoamericanos. Financiar um projeto institucional legitimado pela "bandeira panamericanista" seria, com certeza, parte dessa estratégia. Como observado por Antonio Pedro Tota,

> (...) o governo americano reelaborou não sem grandes controvérsias, sua política para América Latina. O destino reservou para o 'missionário' evangelista Nelson Aldrich Rockefeller um importante papel dessa política (...) Durante a campanha para as eleições de 1940, dois grupos haviam formulado propostas diferentes para uma política com a América Latina. O primeiro deles era liderado por Sumner Welles, subsecretário de Estado (...) O segundo foi organizado por Nelson Rockefeller (...) O grupo se autodenominava de Junta (...) O objetivo era impedir o crescimento do comércio e da influência do Eixo no subcontinente, e para isso os Estados Unidos deveriam adequar sua política aos nascentes movimentos nacionalistas (...) Em 14 de junho de 1940, Nelson Rockefeller desembarcou em Washington e apresentou seu plano para o secretário Harry Hopkins (...) O memorando, intitulado de Hemisphere Economy Policy, era uma síntese do texto de Nelson Rockefeller e de sua Junta (...) O programa de Junta era bastante arrojado. Sugestões para que os Estados Unidos reduzissem ou eliminassem taxas sobre produtos importados das outras Américas, desenvolvimento de um sistem de transportes ao escoamento da produção dos países latinoamericanos (...) Para sua realização, o programa promoveria a integração do governo federal americano e a iniciativa privada (...) No dia 16 de agosto de 1940, foi crado o Office for Coordination of Commercial and Culturl Relations between the Americas, cuja direção foi entrege ao jovem milionário. No ano seguinte a agência mudaria o nome para The Office of the Coordinator oh Inter-American Affairs (...) O Office for Coordination of Commercial and Culturl Relations between the Americas era composto de três divisões: Divisão Comercial e Financeira, Divisão de Comunicação e Divisão de Relações Culturais (...) Nos meses que se seguiram à criação da agência, vários projetos para a área econômica estavam em andamento (...) O fluxo do comércio entre os Estados Unidos e a América Latina tinha crescido notavelmente (...) Os produtos latino-americanos começaram a ser estocados pelos estrategistas estadunidenses (Tota, 2000, pp.46-55).

135 Outros, cuja nacionalidade não foi identificada, aparecem no documento como "observadores". São eles: Guy Moffet, Stace May, Herbert Emmrich, Paulo Andrade de Botelho, Cecil Davis, Earl D. Mallery, Thomas Green, Donald Price e John J. Kennedy. A maioria, provavelmente são dos EUAA nacionalidade brasileira de Paulo Andrade de Botelho seria confirmada entre os que apresentaram trabalhos no *Segundo Congreso Interamericano de Municipios*, conforme a transcrição dos títulos abordados na sessão sobre *"Servícios Públicos"* do congresso relizado em Santiago do Chile em 1941.

No início da reunião em Chicago, o representante argentino, Sr. Jaime G. Font, agradeceu ao Sr. Brownlow e à *Spelman Fund* pela ajuda financeira, e propôs uma homenagem a Ruy de Lugo-Viña, ideia acatada por todos os presentes. Em sua fala inicial, Font observou, ademais, que a cidade de Buenos Aires e seu intendente municipal, o Sr. Arturo Goyeneche, manifestaram adesão total à CPCI, além de oferecer serviços gráficos para publicação do *Boletim da Comisión*. O brasileiro Edison Passos também ofereceu a colaboração da *Revista Municipal de Engenharia* da *Prefeitura do Rio de Janeiro*.

Entre as manifestações proferidas na sessão do dia 20 de novembro de 1939, uma em particular sugeriu que havia dúvidas sobre a real possibilidade de implantar a cooperação intermunicipal. Em especial a que foi proferida por Daniel W. Hoan. Ele foi um dos conferencistas da Sessão "IX – Cooperación Intermunicipal" do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, responsável por discutir os "Objetivos y actividades de la uniones nacionales y provinciales de autoridades locales". Na sua participação em Chicago, Hoan declarou ter duvidado de que a ideia de cooperação intermunicipal fosse efetivamente assumida como um ideal a ser difundido e implementado. Segundo a transcrição de sua fala,

> si antes de asistir a las reuniones del Primer Congreso Panamericano de Municipios tuvo sus dudas acerca de las posibilidades de este propósito, después de la celebración e aquél y de la reunión de esta comisión, está seguro del triunfo de esta magnífica idea de cooperación intermunicipal" (CPCI, 1939, p. 14).

No segundo dia de reunião da CPCI houve discussões mais práticas em relação à implementação do princípio da cooperação intermunicipal nos países do continente. Como observado pelo presidente da Comissão, o cubano Antonio Beruff Mendieta, o primeiro ponto da pauta tinha como tema "las posibilidades de la cooperación intermunicipal en cada país en relación, en primer lugar con cada nación por si" (CPCI, 1939, p. 17).

O sr. Gustavo Gutiérrez, conselheiro técnico da CPCI, sugeriu como primeiro encaminhamento a existência de algum tipo de organização em cada um dos países para implementá-la. Na sequência, outros participantes declararam que seus países começariam a se organizar nesse sentido. Segundo o Sr. Porfírio Trocanis, por exemplo, já existiam tratativas encaminhadas no México para organizar uma união de municípios mexicanos. Na Costa Rica, conforme seu represente, já se planejava a realização de um congresso nacional de municípios.

O Sr. Rubén Garcia, representante da Colômbia, reforçou o coro de que os países estariam se organizando nacionalmente, e que, na Colômbia, o presidente da república estava interessado em organizar uma união de municípios colombianos. Sua fala, porém, contém outro dado mais importante para a própria construção institucional da OICI como decorrência do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* e das atividades da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal*. Conforme a Ata da segunda reunião,

> más que nunca, se evidencia la necesidad del mantenimiento y permanencia de esta comisión [referência à CPCI] como cuerpo directivo y consultivo (...) que si esta comisión se hace permanente y actúa con los caracteres antes expresados, siempre podrá hacer uso de alguna persona de responsabilidad dedicada a las cuestiones administrativas que en cada país se disponga a producir la unión de municipios nacionales (CPCI, 1939, p. 18).

Após outra manifestação por parte de Daniel W. Hoan em defesa da total separação entre as organizações nacionais e seus congressos de municípios e as atividades de natureza política, por considerar que essa aproximação produziria efeitos negativos, o representante argentino, o Sr. Jaime Font, colocou em questionamento o perfil das organizações nacionais. Ele indagou se seriam elas organizações públicas ou privadas?

Ao indicar que as convocatórias não deveriam ser feitas pelos governadores, não apenas reforçou o entendimento de Daniel W. Hoan, como indicou que qualquer atuação por parte dos governadores colocaria em risco a essência municipal pretendida. No que concerne à sugestão sobre o caráter de permanência da CPCI, o argentino é bem categórico ao dizer que "el propósito firme y decidido de todos los comisionados de que perdure esta comisión y de que se produzca con base previa la organización de la labor de intermunicipalidad" (CPCI, 1939, p. 19).

O terceiro dia de reunião, 22 de novembro de 1939, começou com uma proposta apresentada pelo brasileiro Edison Passos para que fosse ampliada a subcomissão designada para elaborar o projeto de regulamentação e o Estatuto da CPCI. Ao final de sua manifestação, sugeriu que fosse elaborado um "proyecto de Normas o Reglas Generales que sirva para la organización de las Uniones o Asociaciones de Municipios en los distintos países" (CPCI, 1939, p. 20). Aprovada a proposta de Passos, as discussões se circunscreveram às possíveis relações internacionais entre a CPCI a *Unión Internacional de Ciudades* (UIC)[136], representada em Chicago pelo Sr. Brownlow, membro do comitê dos EUA na UIC.

Brownlow informou que o início da guerra na Europa naquele ano de 1939 prejudicou o trabalho não apenas da *Unión Internacional de Ciudades*, mas também do *Instituto de Ciencias Adminstrativas* e da *Federación Internacional de Planificación y Habitación*. Inclusive, o congresso da UIC programado para ocorrer em 1940 na cidade de Budapeste havia sido cancelado e não tinha mais previsão de ocorrer. Após manifestações de apoio à UIC por parte dos presentes e sem outros temas relevantes, a sessão foi encerrada, e as atividades seriam retomadas no dia seguinte.

136 Analisei uma parte das atividades da União Internacional de Cidades ao estudar os debates municipalistas na Espanha na década de 1920. O trabalho foi publicado na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionaois: DE FARIA, Rodrigo Santos. "Urbanismo e municipalismo na Espanha: entre o Estatuto Municipal e a Unión de Municipios Españoles na década de 1920". In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. ANPUR, 2015. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4917 Acesso em: 06 fev. 2026.

O quarto dia de atividades foi caracterizado por uma tensão entre os participantes. O documento menciona a existência de uma *moción* que havia sido elaborada durante as sessões anteriores, mas não esclarece seus termos. O conflito começou com o representante argentino afirmando que só faria a leitura de certas modificações introduzidas na *moción* e que entregaria à presidência uma cópia da sua *moción modificada*.

O Sr. Manuel Rodó, da Costa Rica, afirmou que se deveria discutir a *moción* artigo por artigo, porque existiriam "ciertas diferencias en el criterio de algunos miembros con respecto a algunas de las cuestiones de que trata esta moción" (CPCI, 1939, p. 23). O conselheiro técnico Gustavo Gutiérrez sugeriu que fosse aprovada a totalidade da *moción* para depois serem discutidos os artigos. Na sequência, há, na ata, a transcrição de uma fala que produziu forte tensionamento entre os presentes:

> El Dr. Romero Menéndez hace entrega de su moción que comprende la del Dr. Font con las modificaciones que le ha introducido y que se encuentra también firmada por los comisionados señores Troconis y Rodó, la que se une como antecedente a esta acta, y manifiesta que ha tratado las cuestiones a resolver en la forma más general posible y teniendo en cuenta, sin embargo, las distinta situación de cada país por lo que se consideren en la misma dos casos fundamentales o sea, el de los paises que tienen representación en esta Comisión y los que no la tienen; para los primeros se provee que la Comisión organizadora será formada por el miembro correspondiente de esta Comisión y para los segundos se dispone que la comisión organizadora será formada por el Presidente esta comisión (CPCI, 1939, p. 24).

A reação de Jaime Font a essa proposta sugere um embate entre os participantes sobre as propostas de criação das organizações municipais nacionais. Ele afirmou *que* "votará en contra de las enmiendas, pues cree que en este asunto hay que tener en cuenta un aspecto muy general, sin particularizar con respecto a ningún país" (CPCI, 1939, p. 24). O Sr. Romero Menéndez apresentou argumento contrário ao afirmar que "esse ha sido precisamente su criterio", no que foi acompanhado por Edison Passos, "pues cree que la distinción esencial que la misma contiene es correcta y de acuerdo con la realidad" (CPCI, 1939, p. 24). A própria presidência da CPCI afirmou que, após examinar ambas as *mociones,* a do Sr. Font e a do Sr. Menéndez, constatou que não "hay una verdadera divergencia de criterios (...) sino unicamente pequeñas modificaciones que pueden facilmente resolverse" (CPCI, 1939, p. 24).

O sr. Font não deixou de reforçar seu profundo descontentamento ao declarar "que de aprobarse las modificaciones, declina el honor de encargarse de la organización de la Unión Nacional de Municipios en la Argentina" (CPCI, 1939, p. 24). Por fim, afirmou que, diante da situação, a honra de organizar a "Unión Nacional de Municipios en la Argentina le corresponde al Dr. Boffi, presidente que fué de la delegación de municipios argentinos al primer Congreso Panamericano de Municipios" (CPCI, 1939, p. 24).

Possivelmente, esse posicionamento de Font influenciou a composição da CPCI em 1941. No documento sobre o *Segundo Congreso Interamericano de Municipios,* Font não aparece na lista de membros comissionados. O nome que aparece é justamente o de Luis L. Boffi. É impossível saber se, entre 1939 e 1941, ocorreram outras divergências, mas é lícito supor que a presença dele como membro da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* tenha se tornado insustentável politicamente depois da reunião em Chicago.

Após o constrangimento causado pelas manifestações do representante argentino, a presidência da CPCI interrompeu a sessão e orientou aos dois colegas que se reunissem separadamente com o apoio do conselheiro técnico. Após a retomada da sessão, o Sr. Font informou que eles haviam chegado a um acordo e que o documento final passaria por nova escrita e seria submetido para fins de deliberação pelo plenário. Ao final, após votação, a *moción* final foi aprovada.

O assunto que gerou a discórdia foi retomado na quinta sessão, realizada em 24 de novembro de 1939. Na abertura da reunião, o presidente informou que discutiriam os "proyectos de Estatutos de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal y de los Estatutos que se sugieren para cada Unión Nacional de Ciudades que ha redactado la subcomisión designada" (CPCI, 1939, p. 26). Após análise detalhada de vários artigos dos estatutos e da realização de ajustes, o brasileiro Edison Passos sugeriu que o projeto de Estatuto da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* fosse aprovado por unanimidade e que constasse, nele, os nomes daqueles que se reuniram na subcomissão. Na sequência, o representante argentino pediu a palavra para explicar seu contraponto expressado no dia anterior, desculpando-se pela situação e assegurando que não tivera a intenção de fazer críticas de caráter pessoal. O pedido de desculpas foi prontamente aceito por Hector Romero Menéndez.

Após a pausa para um almoço que foi oferecido aos membros da CPCI pelo Dr. Charles E. Merriam, decano do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Chicago, e de uma visita ao Palácio Municipal da prefeitura de Chicago, os trabalhos foram retomados, e o presidente da CPCI anunciou que, no dia seguinte, seria debatida a indicação da sede "del próximo Congreso Panamericano de Municipios". O Sr. Font afirmou que qualquer cidade deveria sentir-se altamente honrada de ser a sede do próximo congresso e que Buenos Aires estava, "sin duda alguma, dispuesta a acepta tal honor" (CPCI, 1939, p. 32).

Iniciada a sessão do dia 25 de novembro de 2025, e depois de breves agradecimentos, o presidente informou que foi apresentada uma *moción* assinada por diversos membros da CPCI indicando a cidade de Buenos Aires como sede do *Segundo Congreso Panamericano de Municipios*. Porém, sabendo que Santiago do Chile e Rio de Janeiro também tinham interesse em sediar o segundo congresso, o presidente agiu de modo a evitar outros tensionamentos. Ele sugeriu que as três cidades fossem designadas "en el orden indicado como posibles sedes del próximo congreso, de modo que si la ciudad de Buenos Aires no acepta o no puede aceptar dicho Congreso, el mismo se celebre en la segunda (...) y en la terceira" (CPCI, 1939, p. 36).

A sugestão foi aprovada, de modo que se definiu que o próximo congresso seria realizado em Buenos Aires, em Santiago de Chile ou no Rio de Janeiro, nessa ordem. Não foi possível localizar um documento que esclarecesse por que o congresso não aconteceu em Buenos Aires. Em 1941, o *Segundo Congreso Panamericano de Municipios* foi realizado em Santiago de Chile. Em realidade, Buenos Aires não sediaria nenhum dos congressos da OICI entre todas as reuniões realizadas até mais recentemente. Nas duas ocasiões em que o encontro aconteceu em terras argentinas, em 1962 (*IX Congreso Interamericano de Municipios*) e em 1994 (*XXII Congreso Interamericano de Municipios*), ocorreu, respectivamente, em Mar del Plata e La Plata.

Às *Actas de Chicago*, em que constam as transcrições das sessões que ocorreram entre os dias 20 e 25 de novembro de 1939, está incorporada a "Acta Final de la primera reunión de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal". O documento final não traz praticamente nenhuma orientação específica sobre os assuntos relacionados à habitação e ao planejamento urbano, adotando um perfil evidentemente generalista. Nele, reforça-se a separação entre as atividades de caráter político e sua

dimensão técnica, como organismo de coordenação científica e administrativa, que deveria nortear a atuação da CPCI.

O escopo desta atuação foi descrito principalmente sob o artigo n. 3 da *Acta Final*, no qual constam atividades como a reunião e a distribuição de informes sobre os assuntos relacionados à administração municipal - de modo a lograr a construção da cooperação entre as cidades de um mesmo país e entre países do Continente Americano - a organização de reuniões e exposições e a identificação dos princípios do direito administrativo que possibilitariam os acordos entre as cidades. Em um único tópico desse mesmo artigo, aparecem algumas das áreas de atuação, de modo a auxiliar as administrações municipais com todo tipo de princípio científico para construir soluções para os diversos problemas municipais. Entre eles, os de caráter fiscal, educacional e cultural, além de obras públicas e planejamento. Esta é a única referência que consta na *Acta Final de Chicago* ao planejamento municipal.

O fato de a *Acta* não abranger nenhuma discussão mais ampla sobre urbanismo e administração municipal não deve ser entendido como uma ausência de debates sobre o tema. A transcrição informa, em algumas passagens, que os membros estavam reunidos em subcomissões, mas não relata essa parte das atividades. É bem possível que, sim, esses temas tenham sido amplamente debatidos. É aqui que, novamente, reconhece-se a importância dos periódicos profissionais como fontes documentais. A edição de janeiro-fevereiro de 1940 da *Revista de Arquitectura de Cuba* publicou um artigo de Ricardo González Cortés com o título "La administración Comunal y el Urbanismo". Ema breve introdução, o editor da revista observou que

> Con motivo de la reunión en la Ciudad de Chicago, de la Comisión Panamericana de Corporación Municipal[137] (...) para estudiar y resolver distintos problemas que quedaron planteados en el Primer Congreso Panamericano de Municipios celebrado em La Habana, el arquitecto chileno Ricardo González Cortés (...) presentó un amplio y bien documentado informe, en relación con diversos aspectos municipales y urbanísticos, que fue aprobado en su totalidad por los delegados presentes en la reunión (Arquitectura, 1940, p. 35).

137 Aqui, houve um equívoco por parte dos editores ao escreverem *Corporación Municipal*.

Essa passagem do texto explicita que, não apenas houve alguma discussão, como as ideias de González Cortés foram aprovadas. A fim de compreendermos que ideias foram essas, é necessário transcrever algumas partes gerais do texto sobre urbanismo e planejamento municipal, o que significa deixar em segundo plano as diversas referências que o chileno fez a profissionais como Camillo Sitte, Le Corbusier, Unwin, Brunner, entre outros. Assim se manifestou González Cortés:

> (...) a la importancia que debe atribuirse a la técnica del Urbanismo en el desarrollo de la ciudad moderna, expuse que sería conveniente plantear algunos puntos de vista que parecen necesarios, ya que hoy día es imposible desentenderse de la importancia que tiene el Urbanismo en la vida ciudadana y su repercusión en el Municipio (...)
>
> (...) se incorporan a este gran movimiento en que la técnica urbanística va imponiendo sus cánones progresistas cuya aplicación importa obligadamente cuantiosos desenbolsos a los Municipios respectivos; pero, sin la menor duda y de todos modos sumas muy inferiores si, por el contrario, estas realizaciones se programan esporádicamente y mucho más si esas obras obedecen al sólo afán de iniciar transformaciones que son el reflejo de compromisos de orden político, de propaganda sentimental u ocasional (...)
>
> (...) En un plano de moderación que no es posible olvidar dadas las circunstancias económicas de la mayoría de los Municipios de América, cabe, al menos, en un Organismo Permanente como sería el que corresponde a la Comisión de Cooperación Intermunicipal Pan-americana, que se haga la declaración de que los poderes públicos de los diversos países de América dicten leyes apropiadas para que las ciudades, a lo menos, de diez mil habitantes, confecciones sus Planos Reguladores y de Extensión (González Cortés, 1940, pp. 35-41)

O arquiteto chileno ainda faz uma série de observações relativas à higiene da cidade, aos desafios financeiros e à necessidade de cobrança de imposto decorrente das melhorias urbanas implementadas pela municipalidade. Porém, o mais importante é o valor programático e intelectual de sua defesa dos preceitos do urbanismo nas atividades das administrações municipais e no enfrentamento dos desafios da urbanização e das demandas sociais por serviços públicos de toda ordem.

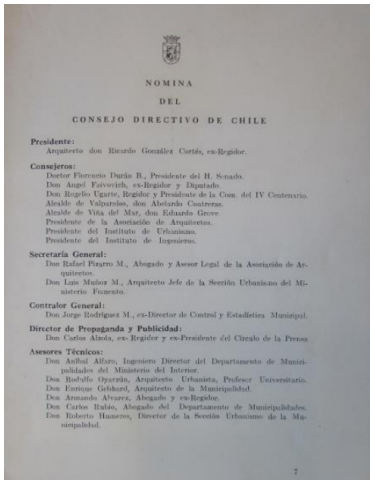
Ao se analisar o programa do *Segundo Congreso Interamericano de Municipios* realizado no Chile sob a presidência do próprio González Cortés, fica evidente a importância que foi conferida aos temas do urbanismo e do planejamento. Esse fato permite retomar a ideia do protagonismo dos juristas e municipalistas cubanos. Não se trata de questionar esse papel, mas observar que, após o congresso de La Habana e até a realização do próximo congresso em 1941, a esse primeiro protagonismo se somaria um segundo, o de Ricardo González Cortés, nas discussões sobre habitação e urbanismo no contexto institucional do municipalismo interamericano.

Esse segundo protagonismo constituiu o elo entre a perspectiva administrativista dos pensadores municipalistas do campo jurídico e a perspectiva urbanística-planificadora dos pensadores do campo arquitetônico e urbanístico. Ou seja, não se pode pensar em uma oposição entre juristas e arquitetos-urbanistas, mas da convergência e articulação entre campos disciplinares na construção de caminhos possíveis para a elaboração de políticas urbanas e regionais e da própria administração municipal em sentido mais amplo.

Pois bem, as discussões de temas relativos aos interesses municipais foram retomadas no *Segundo Congreso Panamericano de Municipios,* que passaria a ser chamado de *Congresso Interarmericano de Municipios*. Isso incluiria a ratificação ou modificação do Estatuto da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal,* aprovado na primeira reunião em Chicago. No entanto, a documentação localizada não permite qualquer análise sobre as decisões desse encontro, nem mesmo os motivos pelos quais somente no *Tercer Congreso Interamericano de Municipios,* realizado em New Orleans em 1950, o estatuto inicialmente elaborado em Chicago foi finalmente aprovado. A análise sobre o *Segundo Congreso Interamericano de Municipios* se concentrará, portanto, na pouca documentação localizada, basicamente o que foi apresentado pela delegação uruguaia no eixo temático *Urbanismo y Planificación.*

Santiago de Chile, 1941: *Urbanismo y Planificación* no *Segundo Congreso Interamericano de Municipios*

O *Segundo Congreso Interamericano de Municipios* realizado em Santiago do Chile no ano de 1941 foi presidido pelo arquiteto Ricardo González Cortés. A composição da comissão organizadora (Figura - 16) confirmou o relevante envolvimento dos arquitetos com os debates no ambiente intelectual municipalista, resultando, como observado, numa atuação conjunta entre arquitetos e juristas pela construção institucional do municipalismo interamericano.



NOMINA

DEL

CONSEJO DIRECTIVO DE CHILE

Presidente:
Arquitecto don Ricardo González Cortés, ex-Regidor.

Consejeros:
Doctor Florencio Durán B., Presidente del H. Senado.
Don Angel Faivovich, ex-Regidor y Diputado.
Don Rogelio Ugarte, Regidor y Presidente de la Com. del IV Centenario.
Alcalde de Valparaíso, don Abelardo Contreras.
Alcalde de Viña del Mar, don Eduardo Grove.
Presidente de la Asociación de Arquitectos.
Presidente del Instituto de Urbanismo.
Presidente del Instituto de Ingenieros.

Secretaría General:
Don Rafael Pizarro M., Abogado y Asesor Legal de la Asociación de Arquitectos.
Don Luis Muñoz M., Arquitecto Jefe de la Sección Urbanismo del Ministerio Fomento.

Contralor General:
Don Jorge Rodríguez M., ex-Director de Control y Estadísticas Municipal.

Director de Propaganda y Publicidad:
Don Carlos Aleda, ex-Regidor y ex-Presidente del Círculo de la Prensa.

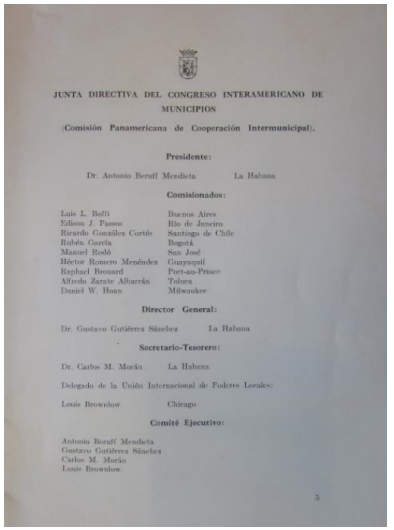
Asesores Técnicos:
Don Aníbal Alfaro, Ingeniero Director del Departamento de Municipalidades del Ministerio del Interior.
Don Rodolfo Oyarzún, Arquitecto Urbanista, Profesor Universitario.
Don Enrique Gebhard, Arquitecto de la Municipalidad.
Don Armando Alvarez, Abogado y ex-Regidor.
Don Carlos Rubio, Abogado del Departamento de Municipalidades.
Don Roberto Humeres, Director de la Sección Urbanismo de la Municipalidad.

7

Figura 16 - Composição da Comissão Organizadora do *Segundo Congreso Interamericano de Municipios, 1941.*

Entre as instituições que integraram a comissão organizadora, constam a *Asociación de Arquitectos*, o *Instituto de Urbanismo*, a *Sección Urbanismo del Ministério de Fomento*, o *Departamento de Municipalidade del Ministerio del Interior* e a *Sección Urbanismo de la Municipalidade*. Entre os profissionais arquitetos e urbanistas, Rodolfo Oyarzún, Enrique Gebhard, Roberto Humeres, Luis Muñoz. No caso dos juristas, constam os nomes de Rafael Pizzaro, Armando Alvarez e Carlos Rubio. Por sua vez, a composição da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* (Figura – 17) manteve quase em sua totalidade os nomes que estiveram reunidos em Chicago dois anos antes, em 1939, com duas exceções: a Argentina passou a ser representada por Luis L. Boffi, muito provavelmente em função dos atritos provocados pelo Sr. Jaime Font nessa reunião em 1939; a representação mexicana foi exercida por Alfredo Zarate Albarrán, de Toluca.

Figura 17 - Composição Diretiva da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* em 1941



JUNTA DIRECTIVA DEL CONGRESO INTERAMERICANO DE MUNICIPIOS

(Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal).

Presidente:

Dr. Antonio Beruff Mendieta — La Habana

Comisionados:

Luis L. Boffi	Buenos Aires
Edison J. Passos	Rio de Janeiro
Ricardo González Cortés	Santiago de Chile
Rubén García	Bogotá
Manuel Rodó	San José
Héctor Romero Menéndez	Guayaquil
Raphael Bonaud	Port-au-Prince
Alfredo Zarate Albarrán	Toluca
Daniel W. Hoan	Milwaukee

Director General:

Dr. Gustavo Gutiérrez Sánchez — La Habana

Secretario-Tesorero:

Dr. Carlos M. Morán — La Habana

Delegado de la Unión Internacional de Poderes Locales:

Louis Brownlow — Chicago

Comité Ejecutivo:

Antonio Beruff Mendieta
Gustavo Gutiérrez Sánchez
Carlos M. Morán
Louis Brownlow.

5

Em conjunto com a *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* presidida pelo cubano Antonio Beruff Mendieta, a comissão presidida por González Cortés estruturou as atividades do congresso em três partes: *Sesiones Generales*, *Comisiones para la Consideración de Programas Técnicos Municipales* e, por fim, *Sesiones Plenarias*. As sessões ocorreram entre os dias 14 e 22 de setembro de 1941, em Santiago do Chile, seguidas de uma visita final a Valparaíso.

O congresso contou com a impressionante representação de 21 países organizados em delegações compostas por funcionários municipais e profissionais diversos, muitos deles tendo participado do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em La Habana, como os argentinos Alcides Greca e o estadunidense Walter Blucher. Os países representados foram, em ordem alfabética, Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Estados Unidos, Equador, Guatemala, Honduras, Haiti, México, Panamá, Paraguay, Perú, San Salvador, Uruguai e Venezuela.

As *Sesiones Generales* foram abertas aos delegados de todas as cidades representadas no congresso, porém, não foram considerados para fins de aprovação de resoluções. As discussões envolveram estudos sobre os métodos necessários para intensificar a cooperação intermunicipal panamericana, as atividades que os municípios poderiam realizar para melhorar a

qualidade de vida dos habitantes ou, ainda, sobre a elaboração de legislação municipal relativa aos aspectos político, econômico, social e processual.

Outro assunto, talvez o mais importante para a consolidação institucional do municipalismo interamericano, foi a análise dos resultados práticos das propostas decorrentes do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* e da primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperaçao Intermunicipal*. Até o congresso do Chile em 1941, o que viria a ser a OICI ainda não estava definido juridicamente, e toda a institucionalização se circunscrevia à *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal*. A nômina dos trabalhos apresentados nas *Sesiones Generales* oferece uma ideia da abrangência dos debates que ocorreram em Santiago do Chile:

. "Medios para arraigar la devoción por los principios democráticos y discsion general sobre los métodos de intensificar y hacer más efectiva la cooperación intermunicipal" – Suárez Dávila, Equador;
. "La afirmación y la quiebra de la libertad en las instituciones locales" – Andrés Angulo y Pérez, Cuba;
. "Villarrica contemporánea y su municipio" – Ernesto Mecurio, Paraguai;
. "Algunos tópicos sobre legislación municipal, tributación y urbanismo – indicación de bases y sugerencias sobre cooperación Intermunicipal" – José Macedonio Urquidi, Bolívia;
. "Los problemas fundamentales del municipio" – Orlando M. Carvalho, Brasil;
. "Cómo puede el municipio impulsar la buena inteligencia internacional y la defensa del hemisferio" – Daniel W. Hoan, EUA;
. "Medios de hacer más eficaz y efectiva la cooperación intermunicipal de los países de América" – Gregorio B. Palacín Iglesias, República Dominicana;
. "El bienstar público en los Estados Unidos" – Fred K. Hoehler, EUA;
. "Lo que los municipios puden hacer para arraigar la devoción por los principios democráticos y para mejorar el estado de vida de los habitantes de las ciudades" – Emilio del Real, Cuba;
. "Discusión general sobre métodos para intensificar y hacer más efectiva la cooperación intermunicipal panamericana. Proyecto de Creación de una Oficina Municipal Pan Americana y de una Revista Municipal Americana" – María Teresa del Villar, Chile;
. "Declaración de principios de proyectos" – Instituto de Urbanismo de Valparaíso;
. "Fortalecimiento del espíritu democrático por medio de los servicios culturales municipales" – Alberta Lepawsky, EUA;
. "El problema de la organización Municipal" – Juan Luis Hague, Perú;
. "Natural y Racional financiamento de los municipios" – Jorge Gustavo Silva, Chile.

Os temas são, de fato, bem gerais e percorrem todo tipo de assunto de interesse dos municípios. Note-se, porém, que o trabalho apresentado pela chilena María Teresa del Villar trata da institucionalização municipalista interamericana, com um projeto de criação do que ela denominou *Oficina Municipal Panamericana*. A incorporação desse tipo de proposta na agenda de apresentações das *Sesiones Generales* demonstra que a criação da OICI estava na pauta dos municipalistas, inclusive, recuperando a ideia original de Lugo-Viña de organização de uma *Unión Intermunicipal Americana*. Ainda que Villar pareça sugerir algo como uma agência de práticas municipais, enquanto a proposta de Lugo-Viña se aproximava da *Unión Internacional de Ciudades* sediada na Bélgica, ambas as propostas reforçam a intenção daqueles profissionais no sentido da institucionalização da rede municipalista interamericana.

Outra sugestão importante apresentada por Teresa del Villar foi a criação de uma *Revista Municipal Americana.* Essa proposta também viria a se consumar nove anos mais tarde, com a publicação da primeira edição da *Revista Municipal Interamericana* no segundo semestre de 1950, sob a responsabilidade da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal*. Infelizmente, nenhuma das apresentações completas das *Sesiones Generales* foi localizada na pesquisa. Apenas se sabe que, após a realização do *Segundo Congreso Panamericano de Municipios*, ou como parte das suas resoluções, a OICI foi criada, e a *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* foi transformada em sua *Secretaria General,* conforme Estatuto publicado na primeira edição da *Revista Municipal Interamericana*.

A segunda parte das atividades do congresso organizada em "Comisiones para la Consideración de Programas Técnicos Municipales", foi dedicada aos assuntos mais técnicos estruturados em três eixos temáticos previamente definidos pela comissão organizadora, quais sejam, "La Estadística Municipal", "Urbanismo y Planificación" e "Servícios Públicos". O tema "La Estadística Municipal" recebeu um número relativamente pequeno de trabalhos: apenas três apresentações foram realizadas, segundo a documentação analisada. De acordo com a nômina das apresentações, foram esses os trabalhos:

. "Censo e Inventario para el Municipio de Montevideo" – Horacio Acosta y Lara, à época o prefeito-intendente de Montevidéu, além de professor na *Facultad de Arquitectura da Universidad de la República*;
. "Estadística Municipal" – Chester E. Rightor, EUA;
. "Estadística municipal y urbana. Método implantado en

la Sección Urbanística de la Dirección de Obras Públicas" – Luis Muñoz Maluschka, Chile.

Sob o terceiro eixo temático, que trata dos "Servicios Públicos", os trabalhos apresentados sugerem a retomada da sessão temática do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* denominada "Empresas de utilidad públicas". A recorrência da discussão – segundo os interesses das populações, e não apenas das que viviam nas cidades, abrangendo também as áreas rurais – explicita sua relevância. No fundo, o cerne da discussão perpassou a propriedade pública municipal das empresas prestadoras desses serviços. Segundo a nômina das apresentações, foram esses os trabalhos:

. *"Programa estatal de defensa contra incendios"* – Horatio Bond, EUA;
. *"Propriedad municipal de los servicios públicos"* – John Thurston, EUA;
. *"Servicios públicos. Definición de los servicios que deben estar a cargo de los municipios"* – José L. Franco, Cuba;
. *"Realización de servicios públicos por sociedades de economía mixta"* – Alcides Greca, Argentina;
. *"Municipalización de servicios públicos"* – Aurélio García, Equador;
. *"Servicios Públicos Municipales"* – Alberto Cornejo, Bolívia;
. *"Sevicios públicos agrícolas municipales"* – Miguel Angel Falber, Cuba;
. *"La seguridad en el tránsito"* – Paulo Andrade Botelho, Brasil;
. *"El programa para el desarrollo de energía eléctrica de la tennessee Valey Authorities"* – Walter Chandler, EUA;
. *"Intervención municipal en los servicios de locomoción colectiva en las ciudades"* – Juan Enrique Delpiano, Chile.

O segundo eixo temático, "Urbanismo y Planificación", certamente recebeu alguma orientação por parte do presidente da comissão organizadora, Ricardo González Cortés, para que recebesse ampla atenção durante o encontro. A inclusão, no programa oficial desse eixo "Urbanismo y Planificación", reforça a interpretação sobre o protagonismo de Ricardo González Córtes nas discussões que vinham acontecendo desde o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* e, depois, na reunião de Chicago, ocasiões nas quais ele fez ponderações sobre a importância desse assunto para os municípios. O eixo foi subdividido da seguinte forma:

a) Planificación nacional para los municipios, incluyendo la aplicación de consideraciones sociales, económicas y culturales.
b) Planificación regional para los municipios, incluyendo consideraciones financieras y legales;
c) Planificación urbana para la municipalidad, incluyendo consideraciones acerca de salubridad, tránsito, seguridad y otras de carácter técnico;
d) Planificación sobre arte urbano, paisajismo, plástica.
e) Consideración de métodos para la educación del público en general con respecto a los problemas y finalidades de la planificación municipal;

Considerando esses temas, não restam dúvidas sobre as escalas do planejamento abordadas, desde a nacional até a urbana, algo que já havia sido discutido por Carlos Contreras no congresso de La Habana em 1938. Igualmente, a indicação sempre presente nas proposições dos municipalistas de que, em quaisquer escalas, era preciso considerar o município como eixo convergente dos planos e das ações. Ou seja, trata-se de defender, como postulado no *Primer Congreso*, que o município não pode ficar à margem das disposições nacionais, por exemplo, nos planos de provisão de habitação, pois as municipalidades são "as únicas capaces de encapuzar el desarrollo, vida y crecimiento de los pueblos que dirijan, de acuerdo con sus planes reguladores" (CPCI, 1938, p. 76).

Nota-se, ademais, a ausência da expressão "plano regulador" como vocabulário que era comum aos profissionais até então, incluindo o próprio González Cortés. Na ocasião do *Segundo Congreso Interamericano de Municipios,* o que se lê é *planificación*, e não mais *plano regulador*. É uma mudança de concepção que vinha se constituindo e que, no congresso realizado no Chile, consolidou-se e terminou por articular o conjunto das escalas de planejamento, desde a planificação nacional e a planificação regional ao planejamento urbano e municipal.

Os municipalistas empreenderam essa importante mudança na concepção antes mesmo da força que a ideia de planejamento passaria a ter na América Latina com criação da CEPAL, ainda que, neste caso, a partir do campo disciplinar da economia. E isso ocorreu não porque não se deveria mais atuar com o plano-projeto urbanístico como técnica específica de intervenção na cidade, e sim porque a ação sobre os municípios deveria ser pensada de forma integrada e integral. Ou seja, uma concepção de análise e de ação não mais circunscrita unicamente à

materialidade física arquitetônico-urbanística. Com a planificação, o olhar sobre a cidade necessariamente deveria contemplar um conjunto mais amplo de lentes, entre elas, a social, a econômica, a legislativa, a administrativa, a política e claro, também a técnica. A nômina com a identificação dos trabalhos apresentados confirma essas mudanças. Foram esses os títulos:

. "Planificación Nacional para los municipios incluyendo consideraciones sociales, económicas y culturales" – Instituto de Urbanismo de Valparaíso, Chile;
. "Una eficiente atención a las clases sociales de recursos insuficientes evitaría la aparición de las crisis de consumo que dan origen a simuladas superproduciones" – Francisco Iglesias, Uruguai;
. "Personal administrativo. Capacitación profesional" – Gregorio B. Palacín, República Dominicana;
. "Caracteristicas de la vivienda insalubre en Chile y medios para solucionarla" – Jorge Rodríguez, Enrique Gebhard y Rafael Ojier, Chile;
. "Educación planificadora" – Walter Blucher, EUA;
. "Solidariedad americana por medio del desarrollo de las fuentes de producción" – James P. Pope, EUA;
. "El urbanismo en los estudios universitarios" – José Lo Valdo, Argentina;
. "La dministración personal como parte de la planificación municipal" – Hiran Miller Stout, EUA;
. "Planificación Nacional para los municipios incluyendo FACTORES sociales, económicas y culturales y planificación regional relativa a los municipios e incluyendo consideraciones financieiras y legales" – Luis Muñoz Maluschka, Chile;
. "Planeamiento municipal en los Estados Unidos" – Ladislas Segoe, EUA;
. "La oficina nacional de planeamiento y sus relaciones con el desarrollo de la vida urbana" – Charles E. Merrian, EUA;
. "La vivienda y el programa de defensa nacional" – Jacob Crane, EUA;
. "Planificación nacional, regional y urbana" – Luis Muñoz Maluschka, Chile;
. "Programa gubernamental de la vivienda en los Estados Unidos" – Coleman Woodbury, EUA.

Apenas um desses trabalhos foi localizado, o estudo sobre a habitação insalubre no Chile apresentado por Jorge Rodríguez, Enrique Gebhard e Rafael Ojier do Chile, funcionários da municipalidade de Santiago de Chile. O trabalho é interessante pelos dados estatísticos e demais levantamentos sobre a situação da habitação insalubre na capital chilena, indicando, por exemplo, a existência de três mil "conventillos" na comuna de Santiago.

Apesar da relevância do tema da habitação nessa sessão com a apresentação dos chilenos e dos estadunidenses Jacob Crane e Coleman Woodbury, a maior parte dos trabalhos se concentrou na discussão do planejamento em suas três grandes escalas: a nacional, a regional e a urbana. Esta constatação é de suma importância para a historiografia urbana e do pensamento urbano interamericano, não apenas porque indica uma mudança estrutural no vocabulário técnico, mas indica a própria concepção sobre a atuação desde o território nacional, passando pela região até a urbana-municipal.

Outro tema recorrente tem relação com a própria formação profissional. Esse assunto, pelo que sugerem os títulos de diversos trabalhos, teria assumido alguma centralidade, emergindo nas discussões sobre a atuação do pessoal administrativo e sua capacitação para atuação no planejamento municipal, passando pela formação superior universitária em urbanismo até a *Educación Planificadora*.

Essa ideia da "educação" até permite uma aproximação com as propostas de Anhaia Mello no Brasil, de formação da opinião pública para compreender as práticas e ações profissionais em urbanismo e planejamento.[138] Outra aproximação possível de se fazer é entre o trabalho "El Urbanismo en los estudios universitários", apresentado pelo argentino José Lo Valdo de Rosário e o Seminário *Formación de Personal para la Planificación Urbana y Regional,* realizado em março de 1956, na cidade de San Juan de Puerto Rico (Faria, 2022b)[139]. Essa possível conexão fundamenta a afirmação de que o assunto estava na agenda profissional em todo o continente. A criação da SIAP na década de 1950 a partir de um evento centrado integralmente na discussão da formação profissional é a "prova cabal" de um movimento intelectual no campo do urbanismo-planejamento em defesa da formação especializada iniciado bem antes da realização do seminário em Puerto Rico em 1956.

138 Como observado por Heliana Angotti-Salgueiro, "No seu livro de 1929, Anhaia Mello já buscava soluções para São Paulo, evocando a cultura urbana e os modelos estrangeiros, sobretudo norte-americanos como exemplares, especialmente em termos de comissões e associações, sociedades locais, visando a formação de uma opinião pública associativa, participativa, manifestando-se por uma consciência cívica urbana – não é por acaso que sublinha no clássico de P. Geddes, Cities in evolution, a questão da 'town planning education', ou que o cidadão ordinário devia ter uma visão e compreensão das possibilidades de sua cidade" para participar dela, para propor leis e planos para a aglomeração" (Angotti-Salgueiro, 2014, p. 17).

139 A ideia de "origem intelectual" (Faria, 2022b) da *Sociedad Interamericana Planificación* (SIAP) foi formulada a partir do estudo do Seminário *Formación de Personal para la Planificación Urbana y Regional.*

Um único documento não mencionado entre esses trabalhos apresentados oferece a possibilidade de se compreender parte relevante das ideias que estavam norteando o pensamento urbano interamericano. É o documento que foi apresentado pela intendência municipal de Montevidéu com informes e proposições ao congresso de 1941. O texto foi assinado por seis profissionais, sendo cinco arquitetos e um engenheiro. Entre os arquitetos, Horácio Acosta y Lara, profissional que esteve diretamente envolvido com a origem dos *Congresos Panamericanos de Arquitectos* em Montividéu no ano de 1920.

O texto está organizado de tal forma que parece ter sido preparado após a realização do congresso. Por exemplo, apresentam-se ponderações realizadas pelos autores dos "Informes y Proposiciones de la Intendencia Municipal de Montevideo", seguidas de *conclusiones* propostas por essa intendência, e, a cada eixo temático da Sessão "Urbanismo y Planificación", consta o que teria sido emitido pelo próprio congresso como "voto".

O conjunto dos *Informes y Proposiciones* assinados pelos uruguaios contém uma análise de cada um dos cinco eixos temáticos da sessão "Urbanismo y Planificación". Buscou-se articular o tema geral do planejamento e suas finalidades para os municípios, além de análises sobre "arte urbana, paisajismo y plástica" e o já mencionado assunto da "educación del público general con respecto a los problemas y finalidades de la planificación municipal" (CPCI, 1941).

Cabe observar que uma premissa geral permeia todos os eixos, em especial os dois primeiros, por abordarem o planejamento nacional e o planejamento regional em suas relações com os municípios. Trata-se da necessidade de especificar "qué ingerência tendría los Estados frente a la acción de los gobiernos locales", pois, ainda que o planejamento nacional estivesse subordinado às necessidades sociais da vida nacional, "debe tenerse en cuenta que una centralización de iniciativas urbanísticas no podrá ejercerse sin afectar los problemas propriamente locales" (CPCI, 1941).

No fundo, essa premissa se relaciona à autonomia municipal como princípio primeiro do pensamento municipalista. Isso fica evidenciado ao afirmarem que "la planificación para los municipios, exigirá que en primer término estén concretados los puntos de vista municipales en un plan previo que determine las directivas generales" (CPCI, 1941). Evidentemente, tais "puntos de vista municipales" não impediriam a implementação dos planejamentos, regional e nacional, inclusive articulados ao

municipal. Mas era preciso definir a autonomia e os interesses municipais para que, na elaboração do planejamento nacional-regional, as atividades locais fossem "consideradas para la solución de las cuestiones de orden municipal" (CPCI, 1941).

Partindo dessa premissa, os autores apresentaram uma análise estrutural dos problemas municipais decorrentes do que eles denominaram de "desorganización funcional", o que incluiria a multiplicação de bairros insalubres e congestionados e a "especulación sobre la tierra" como fatores que prejudicavam, principalmente, as populações mais pobres. Para enfrentar tais situações, seria necessário ao planejamento municipal "abordar la organización funcional de las ciudades y orientarse hacia la solución de los hondos problemas sociales y económicos que agitan en el presente a sus habitantes" (CPCI, 1941).

Dessa compreensão, emerge um aspecto certamente mais importante de toda essa discussão, qual seja, a precedência dos interesses coletivos em detrimentos dos interesses privados. Conforme a proposta da *Intendência Municipal de Montevidéu*,

> Que en atención a la fundamental importancia de los intereses colectivos y su preeminencia frente a los intereses particulares, es legítima la limitación del derecho en el uso de la propiedad inmueble privada cuando esa limitación sea exigida por el interés social, en el terreno de la planificación (CPCI, 1941).

E qual seria um caminho possível, segundo os uruguaios, para realizar essa tarefa? A criação de reservas territoriais nos planos urbanísticos por parte das municipalidades. Isso demandaria o estudo da "financiación de un capital especial que permita adquirir los terrenos necesarios para poner en práctica el plan de política urbanística adoptado en materia de limitación de la ciudad" (CPCI, 1941). Esse assunto da posse pública da terra como instrumento para controlar a especulação imobiliária e, ao mesmo tempo, criar as condições para que os poderes municipais conduzissem o crescimento das cidades segundo princípios sociais e econômicos de interesse coletivo permaneceria como importante bandeira do pensamento municipalista internacional ao longo dos anos[140].

140 E mais, como já mencionado, trata-se de um assunto que, inclusive, já havia sido abordado em um congresso da ***Unión Internacional de Ciudades*** realizado na Espanha no final da década de 1920 (Faria, 2024a).

O mais interessante que se pode registrar da discussão proposta pelos profissionais uruguaios da *Intendência Municipal de Montevidéu* é que, qualquer alternativa para solucionar os desafios municipais exigiria o instrumental do planejamento, o que foi legitimado pelo "voto" dos participantes do *Segundo Congreso Interamericano de Municipios*. A planificação, entendida como planejamento municipal no caso dos municipalistas, seria, por fim, reafirmada no momento da aprovação do Estatuto da OICI ao final do *III Congreso Interamericano de Municipios* realizado em New Orleans no ano de 1950.

O plano regulador ou plano urbanístico reapareceu no Estatuto, mas a planificação municipal foi considerada como "princípio de un programa más amplio que puede afectar a municípios, regiones naturales y, más tarde, al país" (CPCI, 1950, p. 7). E é como planificação municipal, junto à planificação nacional e regional, que a habitação deveria ser considerada a partir de então, uma vez reconhecida sua inópia não só latinoamericana, mas mundial.

Estava claro para esses profissionais que os efeitos decorrentes das precárias condições habitacionais das populações pobres e marginalizadas só poderia ser enfrentado com a atuação planejada do poder público, particularmente por meio do planejamento municipal. Disso, decorreria uma manifestação política que viria a ser registrada, no Estatuto da OICI, pelos municipalistas reunidos em New Orleans 9 anos depois: "qué todo hombre que viva en la ciudad o el campo en América tiene derecho a la vivienda humana, confortable y decente, en las más favorables condiciones" (CPCI, 1950, p. 7).

New Orleans, 1950: o *Tercer Congreso Interamericano de Municipios* e o Estatuto da OICI

O *Tercer Congreso Interamericano de Municipios* ocorreu nos EUA entre os dias 2 e 5 de maio de 1950, ou seja, praticamente uma década após o congresso realizado no Chile em 1941. Em 1950, a Segunda Guerra Mundial era um passado recente, profundamente traumático, e, no Continente Americano, o imperialismo estadunidense ampliava seu poder econômico e político de interferência nos países latinoamericanos, especialmente com a criação da *Organização dos Estados Americanos* (OEA) dois anos antes, em 1948, o que teria resultado uma "transmutação" do *panamericanismo* em *interamericanismo* (Faria, 2020).

Neste mesmo ano, pouquíssimo tempo antes da criação da OEA, a *Comissão Econômica para América Latina e Caribe* (CEPAL) substantivava[141] o latinoamericanismo e apontava os caminhos para que os países da América Latina construíssem suas autonomias, tendo como fundamento a industrialização, o planejamento e a atuação dos Estados nacionais na condução dos seus projetos nacionais de desenvolvimento. Foi nesse complexo contexto histórico que a *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* realizou o *Tercer Congreso Interamericano de Municipios.*

O único documento localizado sobre o congresso de New Orleans foi publicado na primeira edição da *Revista Municipal Interamericana* de julho-dezembro de 1950 (Figura – 18): trata-se da *Acta Final de la III Reunión del Congreso Interamericano de Municipios.* A revista em si é um documento relevante pelo conjunto de dados que estão anotados em suas páginas. Entre eles, a publicação propriamente dita da *Acta* acompanhada de uma série de fotografias com os presentes no *Tercer Congreso Interamericano* e dos nomes dos delegados nacionais que estiveram em New Orleans.

Outras três informações, duas de delas de caráter institucional e uma programática, são também relevantes. Entre as institucionais, consta a indicação da nova composição da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* (Figura – 19) e a publicização sobre a institucionalização de organizações nacionais municipalistas. A informação programática inserida na publicação e que mais interessa observar é sobre "vivienda" e "planificación municipal".

Por fim, o dado mais relevante dessa edição da revista é, certamente, a indicação da criação da *Organización Interamericana de Cooperación Internamunicipal*, a OICI. Trata-se do primeiro documento no qual o nome "OICI" é utilizado, ainda que, no "Capítulo I – Del origen, naturaleza y propósitos de la Organización Interamericana de Cooperación Internamunicipal" da *Acta Final* conste que ela "se originó en una resolución de la VI Conferencia Internacional Americana que tuvo lugar en La Habana, en el año

141 A concepção da América Latina como substantivo está respaldada nas interpretações de minha colega e amiga Nilce Aravecchia-Botas, a quem devo essa formulação. Para uma aproximação mais ampla às interpretações da autora sobre América Latina, sugiro a leitura de importante trabalho publicado na Revista Risco do IAU-USP: Botas, N. A. (2024). América Latina anos 70: desenvolvimento(s) e desenvolvimentismo(s) na encruzilhada. *Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (Online)*, *22*(1), e-221377. Disponível em: https://revistas.usp.br/risco/article/view/221377 Acesso em: 15 mai. 2022.

de1928 y en la Resolución n. 70 del Primer Congreso Panamericano de Municipios" (CPCI, 1950, p. 1).

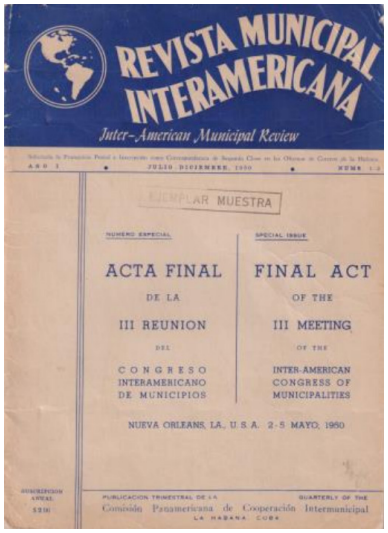


Figura 18 - **Frontispício da Revista Municipal Interamericana. Ano I, números 1-2.**

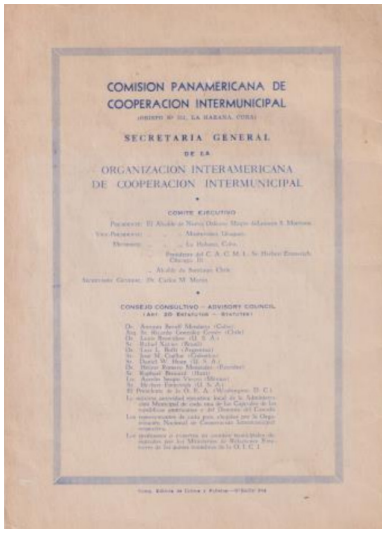


Figura 19 - **Composição Diretiva da Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal em 1950**

Essa vinculação ao início das discussões que levariam à criação da OICI não desfaz o entendimento de que somente no congresso de New Orleans ela foi finalmente denominada como tal. Além disso, a opção, por parte dos municipalistas envolvidos na escrita desse primeiro Estatuto da OICI, de construir a "historicidade" da instituição desde a Conferência Americana de 1928, é que permite formular a ideia do seu "interregno fundacional", não sem antes abordar a ideia da "gestação-origem". Partindo dessas premissas, associou-se esse "interregno" não apenas à década de 1920, mas ao percurso intelectual-político cubano responsável por difundir a ideia da cooperação intermunicipal e, a partir disso, iniciar um trabalho de articulação transnacional que viria a culminar na OICI.

Na *Acta Final*, também denominada de "Carta de New Orleans", foi publicada a nova função da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* como "Secretaria General" da OICI. Entre suas inúmeras atribuições, as que estão anotadas no Artigo n. 19 do "Capitulo IV – Comisión Panamericana de Cooperación

Intermunicipal" são as que mais se aproximam das questões urbanas. Conforme a letra "L" deste Artigo, a CPCI tem como função

> Ofrecer a las autoridades municipales toda la ayuda posible en la obtención de datos, antecedentes y fórmulas referentes a la solución de los problemas municipales en los distintos campos de la actividad municipal, urbana y rural, con son: las relaciones entre las diversas jurisdicciones gubernamentales; los asuntos financieros presupuestales y fiscales; de policía y bomberos; de educación y cultura; de obras públicas y planeación; de urbanismo en general; de la vivienda, sanidad, asistencia social, etc. (CPCI, 1950, p.3).

A definição dessas atribuições e a aprovação de seu papel principal como "Secretaria General" da OICI esclarece as dúvidas que existiam sobre os termos da sua permanência como órgão vinculado à rede municipalista originada em Cuba. Essas e outras funções da *Comisión* como "Secretaria General" dariam suporte aos propósitos da própria OICI, tal qual anotados no Artigo n. 4 do "Capítulo I – Del origen, naturaleza y propósitos de la Organización Interamericana de Cooperación Internamunicipal", onde consta "a promoción, el estudio y el desenvolvimiento de todos los temas que afecten al urbanismo y a los sistemas de administración urbana" (CPCI, 1950, p. 2).

Confirma-se, com isso, a orientação programático-intelectual incialmente enunciada em La Habana e consolidada em Santiago de Chile sobre o urbanismo e o planejamento municipal. O congresso de New Orleans apenas legitimou institucionalmente essa orientação e deu redação final ao Estatuto da OICI.

Em relação à nova composição da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal,* o documento informa algumas mudanças no organograma em comparação ao desenho institucional vigente desde a reunião de Chicago em 1939. Até então, a CPCI estava organizada com uma presidência, um conjunto de *comisionados*, um *consejero técnico* e uma *secretaria geral*. A partir de New Orleans, a estrutura ficou um pouco mais complexa e mais representativa, incluindo a referida condição da CPCI como *Secretaria General* da OICI.

A nova organização foi composta por um *Comite Ejecutivo* e um *Consejo Consultivo*. Fizeram parte do *Comite Ejecutivo* o presidente, o vice-presidente, três membros e o secretário geral. Com exceção

da *Secretaria General* – função que seria exercida pelo cubano Carlos Morán ao longo de décadas, mesmo depois da primeira mudança da sede da OICI para os EUA em decorrência da Revolução Cubana em 1959 –, os demais cargos mudariam a cada novo congresso, ainda que alguns membros pudessem permanecer nesse *Comite Ejecutivo*.

O *Consejo Consultivo* também mudou, não apenas na quantidade de membros, mas no perfil dos profissionais. De 9 membros *comisionados* até o *Segundo Congreso Interamericano de Municipios,* passou-se para 15 membros, dos quais 11 seriam eleitos, conforme o artigo n. 20 do Estatuto, pelas organizações nacionais de cooperação intermunicipal, como a Associação Brasileira de Municípios, que indicou o nome de Rafael Xavier, primeiro presidente da ABM. Edison Passos, que representou o Brasil na reunião de Chicago e integrou o grupo de *comisionados* da CPCI em Santiago de Chile já não aparece mais nos documentos. Com a criação da ABM em 1946, toda a representação brasileira perante a OICI viria de seus quadros.

A composição do *Consejo Consultivo* aprovada no *Tercer Congreso Interamericano de Municipios* teve algumas mudanças nas representações, como a mencionada indicação do brasileiro Rafael Xavier, mais a incorporação do cubano Antonio Beruff Mendieta, que vinha conduzindo a CPCI como seu presidente desde La Habana. Houve ainda uma mudança na representação mexicana e a incorporação de um representante colombiano e um estadunidense. Entre os nomes que permaneceram desde o congresso de 1941, cabe destacar o do arquiteto chileno Ricardo González Cortés e o do jurista argentino Luis. L. Boffi.

Por fim, duas alterações mais significativas sugerem uma mudança no perfil das representações do *Consejo Consultivo*. Em primeiro lugar, a incorporação do presidente da OEA. Esse dado chama a atenção pelo papel político e diplomático da OEA, sediada em Washington, nas relações imperialistas dos EUA com os demais países do continente - especialmente no combate ao comunismo da Revolução Cubana a partir de 1959 - como parte de ações mais amplas que envolviam uma "Guerra Fria Cultural", tal qual formulado por Elizabeth Cancelli (Cancelli, 2017).

A OEA e suas instâncias internas, como a *División de Vivienda y Planeamiento* – vinculada à sua secretaria geral, *Unión Panamericana* – coordenada por Anatole Solow, viriam a ter papel central em uma série de ações técnicas e de financiamento de

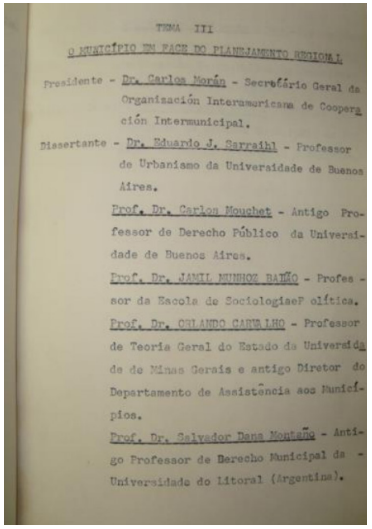
planejamento e habitação em diversos países latinoamericanos, inegavelmente associadas aos interesses estadunidenses, pois,

> bajo el mantra ideológico panamericanista de la Unión Panamericana (up) y del interamericanismo de la OEA pos-1948, se forjó institucionalmente un andamiaje de asistencia técnico-financiera entrelazado a los movimientos geopolíticos desde el siglo XIX, desde la Doctrina Monroe, pasando por el Big Stick policy, a principios del siglo XX, y de ahí en adelante con la política de buena vecindad, el Punto 4 y la Alianza para el Progreso (Faria, 2024b, p. 40).

A incorporação da OEA ao *Consejo Consultivo* da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal*, portanto, da OICI, no contexto do pós-guerra e justamente quando um congresso interamericano de municípios é realizado em território estadunidense, não pode ser interpretada como casualidade, ainda que se entenda a OICI como um projeto panamericanista. Uma pergunta que se coloca é: qual a dimensão da interferência política da OEA nas decisões e deliberações da OICI? Ou ainda: em decorrência dos "desequilíbrios" políticos, econômicos e militares entre os EUA e os demais países do continente, fazendo com que a "balança geopolítica" se inclinasse favoravelmente ao país do norte continental, passaria a OICI a atuar como mais uma ramificação dos interesses dos governos estadunidenses?

A segunda mudança significativa no *Consejo Consultivo* foi a abertura para a incorporação de professores ou especialistas em assuntos municipais. Como anotado no artigo n. 20 da "Carta de New Orleans", também integraria o *Consejo Consultivo* "un profesor universitario de Derecho Municipal, o en su defecto de alguna disciplina relacionada con las actividades del gobierno municipal (...) designado por el Ministerio de Estado o de Relaciones Exteriores" (OICI, 1950, p.4). Diversos especialistas foram integrados ao *Consejo Consultivo*, mas um deles se destacou não apenas nas discussões programático-intelectuais, mas também institucionais, aprofundando articulações municipalistas interamericanas e iberoamericanas. Trata-se do jurista brasileiro Antônio Delorenzo Neto, profissional responsável por (re) estruturar o *Instituto de Estudos Municipais* da *Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo* logo após exercer a função de prefeito municipal de Guaranésia, no estado de Minas Gerais, experiência da qual resultou o livro "A planificação municipal de Guaranésia" (Delorenzo Neto, 1951).

Anos mais tarde, em novembro de 1958, Delorenzo Neto organizaria o *I Seminário Interamericano de Estudos Municipais* (Figura – 20) na *Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo*. Entre os eixos temáticos desse seminário, um deles tem relação direta com as discussões sobre urbanismo e municipalismo: "O município em face do planejamento regional" (Figura - 21).



TEMA III

O MUNICÍPIO EM FACE DO PLANEJAMENTO REGIONAL

Presidente - Dr. Carlos Morán - Secretário Geral da Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal.

Dissertante - Dr. Eduardo J. Sarraihl - Professor de Urbanismo da Universidade de Buenos Aires.

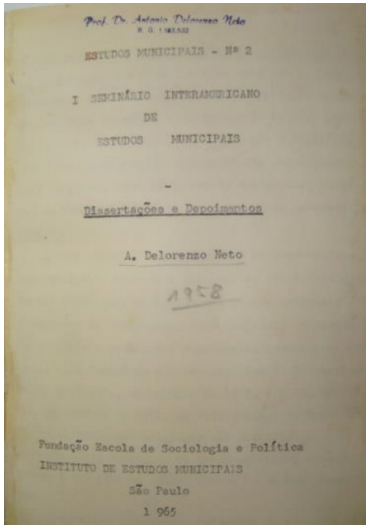
Prof. Dr. Carlos Mouchet - Antigo Professor de Derecho Público da Universidade de Buenos Aires.

Prof. Dr. JAMIL MUNHOZ BARÃO - Professor da Escola de SociologiaeP olítica.

Prof. Dr. ORLANDO CARVALHO - Professor de Teoria Geral do Estado da Universidade de Minas Gerais e antigo Diretor do Departamento de Assistência aos Municípios.

Prof. Dr. Salvador Dana Montaño - Antigo Professor de Derecho Municipal da Universidade do Litoral (Argentina).

Figura 20 - Frontispício do documento I Seminário Interamericano de Estudos



Prof. Dr. Antonio Delorenzo Neto

ESTUDOS MUNICIPAIS - Nº 2

I SEMINÁRIO INTERAMERICANO DE ESTUDOS MUNICIPAIS

-

Dissertações e Depoimentos

A. Delorenzo Neto

1958

Fundação Escola de Sociologia e Política
INSTITUTO DE ESTUDOS MUNICIPAIS
São Paulo
1 965

Figura 21 - Programação do Tema III - "O municípioem face do planejamento regional" do I Seminário Interamericano de Estudos Municipais.

A sessão foi organizada com base na apresentação "La organización del plan regulador de la ciudad de Buenos Aires y el planeamento del gran Buenos Aires" realizada pelos argentinos Carlos Mouchet e Eduardo J. Sarraihl, respectivamente, professores de Direito e Urbanismo da Universidade de Buenos Aires. O seminário contou, entre outros, com a presença do cubano Carlos Morán, secretário geral da OICI. Parte dos debates se concentrou nos conceitos de planejamento e planificação. Na ocasião,

> os debatedores, por sua vez, questionaram o conceito de planejamento apresentado na conferência aplicado à cidade de Buenos Aires, sobretudo pela possível utilização dos termos planejamento e planificação como sinônimos. Essa similaridade foi mais incisivamente questionada pelo argentino Salvador Montaño, para quem o "termo, planificação ou planejamento, foi mal empregado por todos os congressos anteriores que cuidaram dos assuntos municipais". Na sequência, Salvador Montaño afirma que teve "oportunidade de estudar um pouco [...] de modo que verifiquei que se empregam os termos planejamento e planificação como sinônimos, sendo que eles correspondem a esferas completamente distintas. Seu argumento foi estruturado nestes termos: o planejamento corresponde às determinações dos meios e aos fins da produção e distribuição das riquezas, por isso se relaciona com a economia, e com o Estado; o município nada tem a fazer no que tange às ações no campo do planejamento econômico governamental. Já no que diz respeito à planificação, Montaño afirma que "se refere a uma ordem de coisas completamente diversas pois está intimamente ligada aos interesses políticos, jurídicos e sociais da comunidade. Todas as cidades têm que estruturar seus planos de acordo com os elementos próprios inerentes ao município" (Faria, 2020, p. 20).

A partir da 8ª edição dos *Congresos Interamericanos de Municipios*, realizada em San Diego/Califórnia no ano de 1960, o Seminário originalmente organizado por Delorenzo Neto foi incorporado como atividade acadêmica oficial da OICI. Por isso, inegavelmente, a atuação na esfera da OICI de profissionais como Delorenzo Neto e tantos outros que vinham trabalhando como professores de direito municipal e demais assuntos relacionados ao planejamento municipal foi possibilitada pela alínea que abria espaço para que essas pessoas se tornassem membros do *Consejo Consultivo* da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* a partir do *Tercer Congreso Interamericano de Municipios*. A cada nova edição dos *Congresos Interamericanos de Municipios*, os seminários se consolidavam como atividade complementar aos debates sobre as principais pautas das administrações municipais de todo o continente.

Por fim, outro assunto de grande relevância para a consolidação da rede municipalista interamericana diz respeito à institucionalização de organizações nacionais municipalistas. A *Acta Final* do congresso de New Orleans com o conjunto dos temas contemplados no Estatuto da OICI corrobora a importância que o assunto tinha para todas as pessoas envolvidas com esse processo de institucionalização.

O "Capítulo V" inteiro foi dedicado ao tema "Las Organizaciones Nacionales de Cooperación Intermunicipal". Constam nele diversas informações, orientações e obrigações relativas à atuação das associações nacionais, partindo da

premissa de que seus objetivos coincidiam com os da OICI, ou seja, "a promoción, el estudio y el desenvolvimiento de todos los temas que afecten al urbanismo y a los sistemas de administración urbana" (CPCI, 1950, p. 2).

As entidades deveriam, por exemplo, organizar congressos nacionais de municípios, além de discussões sobre urbanismo, administração municipal e demais temas relacionados ao governo municipal. A estratégia serviria para descentralizar as ideias e os princípios que eram formulados na esfera internacional dos congressos interamericanos de municípios, até pela dificuldade de uma participação massiva do funcionalismo municipal nesses encontros internacionais.

Dois outros pontos importantes relacionados às associações nacionais estão anotados no documento. O primeiro demonstra que a disseminação de entidades nacionais foi concretizada em diversos países, fortalecendo, a partir desses "elos nacionais", uma rede interamericana conduzida pela OICI. Foram várias as organizações nacionais criadas desde o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* e que se somaram às existentes na década de 1930:

. Argentina: *Instituto Argentino de Estudios Municipales*
(Buenos Aires)
. Brasil: *Associação Brasileira de Municípios*
(Rio de Janeiro)
.Canadá: *Canadian Federation of Mayors and Municipalities*
(Montreal)
. Colômbia: *Asociación de Municipios de Colombia*
(Bogotá)
. Cuba: *Unión de Municipios Cubanos*
(La Habana)
. Chile: *Unión Nacional de Municipalidades de Chile*
(Viña del Mar)
. Equador: *Asociación Nacional de Municipios Ecuatorianos*
(Quito)
. El Salvador: *Corporación de Municipalidades de la Republica de El Salvador* **(San Salvador)**
. EE.UU de América: *The American Municipal Association*
(Chicago)
. México: *Confederación Nacional de Ayuntamientos de la República*
(México)
. Panamá: *Asociación de Municipios de Panamá*
(Panamá)
. República Dominicana: *Liga Municipal Dominicana*
(Ciudad Trujillo)
. Uruguai: *Reunión de Autoridades Edilicias de la República*
(Montevideo)

A *Associação Brasileira de Municípios* é um exemplo importante de como essas instituições nacionais cumpriram os objetivos definidos no Estatuto da OICI. Desde o mês de abril de 1950 – portanto, semanas antes da realização do *Tercer Congreso Interamericano de Municipios* ocorrido em maio deste ano – e até o ano que antecedeu o golpe militar no Brasil em 1964- a ABM organizou seis Congressos Nacionais dos Municípios Brasileiros:

. I° Congresso Nacional dos Municípios (Petrópolis, 1950);
. II° Congresso Nacional dos Municípios (São Vicente, 1952);
. III° Congresso Nacional dos Municípios (São Lourenço, 1952);
. IV° Congresso Nacional dos Municípios (Rio de Janeiro, 1957);
. V° Congresso Nacional dos Municípios (Recife, 1959);
. VI° Congresso Nacional dos Municípios (Curitiba, 1963).

As conclusões da VIII Comissão Técnica para a Plenária do *I° Congresso Nacional de Municípios Brasileiros* indicam a total coincidência entre os princípios orientadores do debate técnico dos municipalistas no Brasil e os que vinham ensejando a atuação interamericana no campo do urbanismo e do planejamento. Nessa Plenária, enunciou-se que os municípios brasileiros reconheciam a necessidade do planejamento, indispensável à melhor participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade. Afirmou-se, ainda, que a ausência de planos agravaria a situação de precariedade dos municípios brasileiros em diversos aspectos, tais como congestionamento dos centros urbanos, crescimento desordenado, crises de habitação, saneamento e vias de transporte.

A ABM também defendeu a inadiável necessidade de elaboração de Planos Diretores Municipais e Regionais, especialmente nos casos que impunham uma solução conjunta para dois ou mais municípios vizinhos. E ao fazê-lo, reforçava exatamente a prática do segundo princípio fundamental da rede municipalista: a cooperação intermunicipal. Tais concepções

seriam reafirmadas, por exemplo, no *II° Congresso Nacional dos Municípios*, realizado em São Vicente no ano de 1952, ocasião em que foi criado o *Instituto Brasileiro de Administração Municipal*, e no *IV° Congresso Nacional dos Municípios*, realizado no Rio de Janeiro em 1957 (Figura n. 62), em que se discutiu a "Operação Municípios", entendida como uma ação de planejamento regional.

Por fim, o ponto mais importante para a discussão sobre as políticas urbanas municipais, relacionadas à criação das associações nacionais prevista no Estatuto da OICI, é o que abrange as questões sobre *Vivienda* e a *Planificación Municipal*. Ao fazer constar em seu Estatuto as atribuições das administrações municipais nos diversos países representados na OICI, essa instituição não apenas defendeu a urgente necessidade de formulação de uma política nacional de habitação, como indicou ser essa uma tarefa que caberia aos municípios e governos nacionais dos países do Continente Americano.

Para tanto a OICI, tal qual consta em seu Estatuto, fundamentou sua posição mediante análise, ainda que breve, sobre a situação da habitação em todo o continente. O argumento, com certo aspecto de dignóstico, afirmou que "existe una escasez mundial de vivienda, ya que ningún país en Norte, Centro o Sur América (...) cuenta con un número adecuado de vivienda modernas seguras y salubres para satisfacer las necesidades de todas las partes de su población" (CPCI, 1950, P. 7).

O documento observa ainda os efeitos negativos de todo tipo de habitação inadequada sobre a saúde e a vida das pessoas, ao mesmo tempo em que indica a desatenção por parte dos Estados e das Nações na provisão de habitação. Neste sentido, sugere que seria conveniente

> conocer los estudios y obras realizados en muchos países de América en esta materia, sobre todo en la construcción de vivienda barata donde se ha dado intervención directa, con buenos resultados, a la mano de obra del propio interesado en usufruir la vivienda (CPCI, 1950, p. 7).

Partindo de uma premissa anteriormente enunciada, a de "qué todo hombre que viva en la ciudad o el campo en América tiene derecho a la vivienda humana, confortable y decente, en las más favorables condiciones" (OICI, 1950, p. 7), e de que o problema "de la vivienda constiuye esencialmente una seria responsabilidad pública (...) así como de las entidades privadas y cooperativas y

organizaciones de trabajo" (OICI, 1950, p. 7), o Estatuto da OICI recomendou aos municípios que

> den preferencia, en la realización de los planes urbanísticos, a la construcción de vivienda, ya sea por sus medios proprios, el aporte nacional o privado, la cooperación individual de las personas directamente beneficiadas, o las agencias de crédito para financiamiento a largo plazo (CPCI, 1950, p. 7).

Essa correlação entre *vivienda* e *urbanismo* é o que permite, como operação historiográfica e de interpretação, estabelecer uma relação com o segundo eixo fundamental para a discussão sobre as políticas urbanas: a *planificación municipal*. Ao abordar esse tema, o Estatuto recoloca na agenda profissional e institucional a importância dos planos (reguladores) de desenvolvimento e crescimento das cidades e dos povoados, sem perder de vista, no entanto, as novas concepções já debatidas no congresso de Santiago de Chile.

Entre essas novas concepções está a compreensão de que o "campo del planeamiento municipal se amplia cada dia y abarca preferentemente los aspectos sociales y económicos de los problemas de la convivencia humana en las aglomeraciones urbanas, suburbanas y rurales (OICI, 1950, p.7). Além disso, ao mesmo tempo em que reconhece a relevância dos planos físicos reguladores do crescimento, o Estatuto da OICI observa que a *planificación municipal* não se circunscreveria somente aos municípios, mas às suas "regiones naturales y, más tarde, al país, comprendiendo problemas de aprovechamento de zonas abandonadas, forestación y erosón de los suelos" (OICI, 1950, p. 7).

Retomando a análise para fechar as considerações sobre a *planificación municipal* no Estatuto da OICI, observa-se um último aspecto importante que demonstrava uma abertura nas discussões sobre o município e seu planejamento para além dos profissionais e das instituições, públicas ou privadas. O documento anota que o estudo da *planificación municipal* não poderia se limitar à participação de organismos técnicos especializados, "sino tambiém la del proprio pueblo", algo que explicita, ainda que apenas filosoficamente, uma ideia mais próxima de uma "democracia participativa" nos assuntos de interesse dos municípios.

Décadas se passaram, e essa participação popular no planejamento municipal continua sendo uma reivindicação

atual. Pode-se até considerar que essa participação ainda é pouco afetiva, dada a "força do oponente", no confronto com as forças políticas e fundiárias municipais, mas que vem avançando consideravelmente, por exemplo, no Brasil desde as décadas de 1960 e 1970, quando diversos movimentos sociais começaram a se organizar e a se contrapor ao autoritarismo tecnocrático da ditadura civil-militar de 1964.

Foi nessa época que forças sociais e institucionais como IAB, OAB, CNBB e os movimentos populares assumiram papel ativo e crítico à situação da vida nas cidades, especialmente das populações sem acesso à terra e à moradia.[142] Nesse sentido, é possível reconhecer que a organização institucional e estatutária da OICI já havia semeado a ideia da participação popular no planejamento municipal. Cabe notar ainda que o documento apontou para a necessidade de os municípios receberem "ayuda efectiva de los gobiernos nacionales" para a "ejecución de los programas de planificación". Portanto, não pode haver a menor dúvida de que o programa mais sensível em termos socioeconômicos era o da política de habitação (e ainda o é).

Nesse âmbito, é impossível deixar de observar que, tal qual enunciado e defendido, *vivienda* e *planificación municipal* se amalgamaram no eixo ao mesmo tempo convergente e estruturador do debate sobre urbanismo e pensamento municipalista construído no processo de organização da rede municipalista interamericana representada pela OICI. De outra forma, a construção da rede municipalista interamericana não prescindiu do debate e da formulação de propostas para a habitação e o planejamento municipal.

A aprovação, no *Tercer Congreso Interamericano de Municipios,* do Estatuto da OICI, conhecido como "Carta de New Orleans", fecha o arco temporal do *interregno fundacional* da OICI entre 1938 e 1950. Como observado no início, a criação da OICI não decorreu de um ato isolado, mas de um movimento programático-intelectual que se iniciou em Cuba e se disseminou pelo continente até ser finalmente legitimado em 1950.

142 Analisei o tema da politização da questão urbana no trabalho "A cidade entre planos de remodelação e resistência popular: política e politização das questões urbanas no Brasil" (Faria, 2008).

Esse movimento teve relação com a longa construção do primeiro princípio programático do pensamento municipalista, a autonomia municipal, cujo percurso se iniciou na ocupação romana da Península Ibérica e, desde então, motivou e/ou enfrentou contraposições, mudanças e permanências. A cooperação intermunicipal complementa as práticas de administração municipal como princípio segundo que deu nome à institucionalidade interamericana. A análise desses princípios em longa duração foi fundamental para compreender a criação e a legitimação da OICI.

É possível afirmar que, até a década de 1970, ambos os princípios continuaram como pilares do pensamento municipalista e das práticas de administração municipal. No entanto, é notório o abandono do princípio da cooperação intermunicipal a partir das décadas de 1980 e 1990, momento em que o planejamento estratégico de cidades, consolidado a partir do "modelo Barcelona", passou a orientar (quase hegemonicamente) as práticas municipais.

Um modelo que tinha/tem por base a competição entre cidades, o marketing urbano - e, no caso brasileiro, a chamada "guerra fiscal" entre municípios - implementados mediante a "estratégia" de realização dos chamados megaeventos, desde as Olimpíadas e as Copas do Mundo, ao que se soma a "fetichização do patrimônio arquitetônico" como instrumento de revitalizações urbanas, cujo resultado, todos sabemos, foi a consolidação da gentrificação urbana.

Essa mudança marcadamente atrelada aos ideais do capitalismo financeiro neoliberal terminou por corroer o pilar da cooperação intermunicipal. Desde então, os municípios são administrados como "empresas" por *manegers,* e não prefeitos, no sentido de uma figura que governa em conformidade com o interesse coletivo. Em países como o Brasil, onde oligarquias (rurais e urbanas) controlam os territórios municipais desde os tempos coloniais, as municipalidades são governadas segundo os interesses particulares dessas oligarquias, centrados na propriedade do solo legitimada em termos jurídicos e financeiros desde a Lei de Terras de 1850. Exatamente por isso essas oligarquias passaram a oferecer suporte político (controlando as câmaras municipais e o poder executivo municipal) para a implementação da lógica empresarial e estratégica de gestão municipal.

Paradoxalmente (ou não, pois talvez se trate de uma estratégia política e ideológica), essa corrosão do pilar da cooperação provocou uma distorção no pilar da autonomia, invisibilizando a própria história do pensamento municipalista, que defendia a autonomia sem negligenciar o papel dos governos nacionais e trabalhava pela construção intermunicipal de políticas de interesse comum para dois ou mais municípios. Cabe observar, contudo, que os "desvios" programáticos do pensamento municipalista observados desde que o neoliberalismo se tornou um princípio hegemônico em termos econômicos, políticos e sociais na década de 1980, não podem ser associados à construção do municipalismo propugnada por Ruy de Lugo-Viña desde a década de 1920 e levada a cabo até os anos 1970.

As modificações e o abandono das premissas originárias em defesa da autonomia e da cooperação intermunicipal, seguidas da adesão a uma lógica competitiva e isolacionista devem ser cobradas daqueles que iniciaram esse percurso de desconstrução: a desconstrução de uma ideia de autonomia municipal que não negava a necessidade de articulação com os estados nacionais e a desconstrução de uma ideia de cooperação intermunicipal como fundamento do planejamento municipal atento à sua inserção *intermunicipal*, *intrarregional* e *interrregional*.

Um município não pode ser pensado politicamente como uma unidade isolada em si mesmo, desvinculado da sua inserção regional (geográfica, social, econômica), pois o crescimento equilibrado das microeconomias locais se substantiva na circulação das pessoas, das mercadorias e do conhecimento, ou seja, nos usos do território vivido e não naquele do "espaço abstrato do capitalismo mundial" (Monte-Mór, 2004), aonde insistentemente pretendem estar as "elites do crescimento". No "espaço abstrato do capitalismo mundial" não existe "lugar" para a cooperação, apenas para a competição. É, portanto, uma questão de decisão política, de política urbana e regional, focada na redução das desigualdades (respeitando suas diversidades) que também existem em regiões dinâmicas da economia e do território nacional (Faria, 2011, p. 233).

Um posicionamento intelectual e político crítico ao pensamento municipalista contemporâneo não pode ser desvinculado desta história intelectual sobre a institucionalização do pensamento municipalista interamericano representado pela OICI. Exatamente por isso, esse posicionamento está associado ao trabalho analítico e conceitual realizado mediante

a problematização dos diversos documentos mobilizados ao longo da pesquisa. Para tanto, é fundamental não perder de vista, como aportado na epígrafe, que "é sempre a conceitualização do historiador que torna o documento importante ou não (...). Um documento pode dizer coisas diferentes a pessoas diferentes".

Aqui neste livro estão "ditas" as coisas que fizeram sentido ao meu olhar particular sobre as origens, a construção e a legitimação institucional da *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal* e as discussões sobre habitação, urbanismo e planejamento levadas a cabo na rede municipalista interamericana na primeira metade do século XX. É certo que outras tantas coisas podem ser "ditas", a depender das perguntas feitas e dos documentos mobilizados.

Referências e Documentos

. Referências Bibliográficas

Aboy, R. (2005). *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales*. 1946-1955, Fondo de Cultura Económica–Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Aboy, R. (2012). La vivienda Social en Argentina. El caso de Buenos Aires, 1930 1960. In: Sambricio, C. (org). Carlos Sambricio. (Org.). *Ciudad y vivienda en América Latina entre 1930 y 1960*. 1ed.Madrid: Editorial Lampreave, pp. 72-101.

Angel Carreras, J. (1983). Historia del Estado y el derecho en Cuba. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.

Angotti-Salgueiro, H. (2014). Pensamento e leituras de Luiz de Anhaia Mello – das propostas de uma arte urbana ao planejamento de um urbanismo humanista. In: Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva São Paulo. São Paulo. Disponível em: https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-CDR-017-2_ANGOTTI-SALGUEIRO.pdf Acesso em: 15 mai. 2025.

Aravecchia-Botas, N. (2010). O papel do IAPI como empreendedor da produção habitacional seriada, e como indutor da ocupação do subúrbio carioca. In: *I Encontro Nacional de Pesquisa em Arquitetura*, 2010, Rio de Janeiro. Anais do I ENANPARQ, 2010.

Ardao, A. (1986). Panamericanismo y Latinoamericanismo. In: ZAE, Leopoldo (org). *América Latina en sus ideas*. México: UNESCO/SIGLO XXI, p. 157-171.

Armus, D. (2016). Eugenesia en Buenos Aires: discursos, prácticas, historiografía. In: História, Ciências, Saúde-Manguinhos" em seu Volume n. 23, Suplemento 1. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. Disponível em: https://www.scielo.br/j/hcsm/a/895KmjJDD9HfnmSXRdyMQhz/ Acesso em: 20 de maio de 2025.

Arzú, M. E. C.; Giráldez, T. G. (2005). *Las redes intelectuales centroamericanas: un siglo de imaginarios nacionales (1820-1920)*. Guatemala: F & G editores.

Atique, F., Cerasoli, J. F., Novo, L. (2020). Narrar por Congressos. In: Jacques, P. B., Pereira, M. da S., Cerasoli, J. F. *Nebulosas do pensamento urbanístico. Tomo III: modos de narrar*. Salvador: EDUFBA, pp. 224-253.

Ballent, A. (2009). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires. 1943-1955*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes: Prometeo.

Beguin, F. (1991). As maquinarias inglesas do conforto. In: Revista Espaço & Debates. São Paulo: NERU, n. 34, pp. 39-55

Brewer-Carrias, A. R. (2017). La ciudad ordenada (Estudio sobre «el orden que se ha de tener en descubrir y poblar, o sobre el trazado regular de la ciudad hispanoamericana, en particular, de las ciudades de Venezuela). Coedici6n de: Universidad Carlos III de Madrid Instituto Pascual Madoz BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO.

Bicalho, M. F. (1998). As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de História*. ANPUH, Vol. 18, n. 36, p. 251-280.

Bicalho, M. F. (2003). *A cidade e o império: o Rio de Janeiro no século XVIII*. Civilização Brasileira.

Bicalho, M. F., Ferlini, V. L. A. (2005). Modos de Governar. Idéias e práticas políticas no Império Português. Séculos XVI a XIX. São Paulo: Alameda

Branco, J. P. (2007) *O municipalismo no pensamento de Alexandre Herculano (1834-1859)*. Dissertação de Mestrado em Cultura e Formação Autárquica. Universidade de Lisboa. Faculdade de Letras, Departamento de História. Lisboa.

Bresciani, M. S. M. (1991). As sete portas da cidade. Revista Espaço & Debates, n. 34. São Paulo: NERU.

Caño Ortigosa, J. L. (2019). Los cabildos indianos. Estado de la cuestión, fuentes y archivos para un necesario avance historiográfico. *Revista Electrónica De Fuentes Y Archivos*, (10), 15–37. Disponível em https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refa/article/view/33068 Acesso: 11 abr. de 2024.

Carmen Carle, M. d. (1968). *Del concejo castellano-leonés*. Buenos Aires: Instituto Histórico de España.

CEHOPU. (1989). *La ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden*. Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid

Cerasolli, J. F. (2012). O lugar da América: por uma expressão arquitetônica moderna, panamericana e universal nos anos 1920. In: ANALES del ENANPUH-SP.

Céspedes de Castillo, G. (1989). Vecinos, magnates, cabildos y cabilantes en la América española. In: CEHOPU. *La ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden*. Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Clavin, P. (2005). Defining transnationalism. Contemporary European History, v. 14, n. 4, Theme Issue: *Transnational Communities in European History*, 1920-1970, p. 421-439.

Costa, A. V. (2018). Uma proposta teórico-metodológica para o estudo de redes intelectuais latino-americanas formadas nos exílios nas décadas de 1960 e 1970. *In:* COSTA, Adriane Vidal; MAIZ, Claudio. *Nas tramas da "cidade letrada": Sociabilidade dos intelectuais latino-americanos e as redes transnacionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, p. 153-178.

Cravino, A. (2016). Historia de la Vivienda Social. Primera Parte: del Conventillo a las Casas Baratas. In: *VIVIENDA & CIUDAD* 7 /diciembre 2016/ Volumen 3: 7-24.

Dantas, G. A. F.; Ferreira, A. L. (2017). Horizontes da cultura técnica moderna no Brasil: história, fontes e questões. In: *Registros*, Mar del Plata, Argentina, v.13, n.1, p. 5 - 18. Disponível em: https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/114 Acesso em: 26 de janeiro de 2025.

Dedecca, P. G. (2018). *Arquitetura e Engajamento: o IAB, o debate profissional e suas arenas transnacionais (1920-1970)*. Tese (Doutorado em Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

Dulci, T. M. S. (2013). *As Conferências Pan-americanas (1889-1928): identidades, união aduaneira e arbitragem*. São Paulo, Brasil: ALAMEDA.

Faria, R. de (2022a). *Urbanismo e Municipalismo na Espanha: Instituições, Profissionais eIdeias 1925-1967*. 2. ed. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2022. v. 1. 213p. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/201 Acesso em: 21 jan. 2025.

Faria, R. S. de (2008). A cidade entre planos de remodelação e resistência popular:política e politização das questões urbanas no Brasil. In: Departamento de História da UDESC-Criciúma. (Org.). *Dimensões do Urbano: múltiplas facetas da cidade*. 1ed.Chapecó: Argos

Faria, R. S. de (2016a). Urbanismo e municipalismo na Espanha: o IEAL e aarticulação Ibero-americana para o desenvolvimento municipal | Urbanism and municipalismo in Spain IEAL and Ibero-american articulations for municipal development. *ZARCH*, (6), 206–219. Disponível em: https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/zarch/article/view/1463 Acesso em: 16 abr. 2025.

Faria, R. S. de (2018). Pensar por Redes: Instituições Interamericanas e o campo profissional do planejamento urbano-regional no século XX. In: Berenstein J., Pereira, M. da S. (organizadoras.) *Nebulosas do pensamento urbanístico: tomo I – modos de pensar*. Salvador: EDUFBA, pp. 290-330.

Faria, R. S. de (2020). O município em face do planejamento regional: ideias interamericanas na década de 1950. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS, v. 22, p. 1-27. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6406 Acesso em: 27 jan. 2025.

Faria, R. S. de (2024a). Urbanismo y municipalismo en España: instituciones, profesionales, ideas - 1925-1967. Brasília: LASUS/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. v. 1. 263p. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/603 Acesso em: 21 jan. 2025.

Faria, R. S. de (2024b). Vivienda y planeamiento: una mirada hacia los antecedentes del CINVA. In: Montoya Pino, A. P. Ramírez Nieto, J. V. Aravecchia-Botas, N. *CINVA: un proyecto latinoamericano 1951-1972*. Bogotá: Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos; Editorial de la Universidad Nacional de Colombia, pp. 41-82.

Faria, R. S. de. (2011). O debate regional no municipalismo brasileiro: (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento? In: Faria, R. S. de.; Benny Schvarsberg, B. (org). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pp, 195-237. Disponível em: https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/86/269/970 Acesso em: 21 mai. 2025.

Faria, R. S. de. (2015). O departamento nacional de urbanismo e a institucionalização do setor de urbanismo no governo federal brasileiro: um contínuo processo histórico. *OCULUM ENSAIOS*, v. 12, p. 311-333. Disponível em: https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/2743 Acesso em: 22 set. 2024.

Faria, R. S. de. (2022b). Crítica transnacional sobre a viagem latino-americana do planning norte-americano: uma análise a partir da origem intelectual da SIAP. *Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (Online)*, *20*, 1-16. https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2022.187214 Acesso em: 03 de fevereiro de 2025

Faria, R. S. de.; Aravecchia-Botas, N. (2024c). Planejamento urbano-regional e desenvolvimentismo no Brasil: a construção de suas institucionalidades (1930-1945 / 1942-1986). In: Arturo Almandoz, Macarena Ibarra. (Org.). *Enmarcando la ciudad planificada en América Latina. Desarrollo, territorio y planes sectoriales, 1940-1980*. 1ed.Santiago de Chile: RIL Editore, v. 1, pp. 159-203.

Feldman, S. (2008). Instituições de urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial. Tese de Livre-docência apresentada ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.Disponível em:https://teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/102/tde-17102018-113814/pt-br.php Acesso em: 22 set. 2023

Feldman, S. (2021). O ciclo de institucionalização do urbanismo no Brasil. In: Feldman, S (org). *Instituições de Urbanismo no Brasil. 1930-1979*. São Paulo: ANNABUME, p.11-76.

Feldman, S. O Zoneamento Ocupa oLugar do Plano. São Paulo,1947-1961. In: VII Encontro Nacional da ANPUR, 1997, Recife. Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife: UFPE/MDU/ANPUR, 1997. v. 01. p. 667-684.

Fernandes, A. C. (2001). Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo". In: *Espaço & Debates*, NERU, n. 41, ano XVII, pp. 26-45.

Fernandes, A. (2019). Reforma Urbana no Brasil: inquietações e explorações acerca de sua construção enquanto campo e política. In: Leme, M. C. da S. (org). *Urbanismo e Política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume

Ferrari, C. (2018). *Produção habitacional em grande escala em São Paulo e Buenos Aires: o aparato estatal e a atuação dos profissionais nas décadas de 1940 e 1950*. Tese (Doutorado em ARQUITETURA E URBANISMO) - Universidade de São Paulo.

Ferrari, C. (2025). A habitação como questão entre 1920 e 1965: circulação de ideias e conformação do campo nos Congresos Panamericanos de Arquitectos. *Revista Paranoá*, *18*, e55359. https://doi.org/10.18830/1679-09442025v18e55359 Acesso em: 18 mar. 2025

Florenzano, M. B. B., Hirata, E. F. V. (2009). *Estudos sobre a cidade antiga*. São Paulo: EDUSP/FAPESP.

Folz, R. R. (2005). Industrialização da Habitação Mínima: discussão das primeiras experiências de Arquitetos Modernos – 1920-1930. In: *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, Belo Horizonte, v. 12, n. 13, p. 95-112.

Fowler, W. R. (2008). Spanish American Urbanism in the Conquest Period: ciudad vieja,El Salvador. In: MASTACHE, A. G., COBEAN, R. H., COOK, A. G., HIRTH, K. G., *Urbanism in Mesoamerica*. Vol. II. Instituto Nacional de Antropología e História, The Pennsylvania State Universit, p. 651-680.

Garcia de Valdeavellano, L. (1973). *Historia de España: de los origenes a la Baja Edad Media*. Madrid: Revista de Occidente.

Gorelik, A. (2024). *A cidade latino-americana. Uma figura da imaginação social do século XX*. Salvador: EDUFBA.

Gorelik, A. (2022). *La ciudad latinoamericana: una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Guevara, G. C. (2011). Las huelgas generales en Cuba en los años '30. Registro Las huelgas generales en Cuba en los años '30. Registro. *Actas de la XIII Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca*, Catamarca, 2011. Disponível em: Las huelgas generales en Cuba en los años '30. Registro Las huelgas generales en Cuba en los años '30. Registro Acesso em: 8 abr. 2025.

Gunn, F.; Barros Correia, T. de. (2001). O urbanismo: a medicina e a biologia nas palavras e imagens da cidade. In: Bresciani, M. S. M. (org). *Palavras da Cidade*. Porto Alegre: EDUFRGS, pp. 227-260.

Gutiérrez, J., Tartarini, J., Stagno, R. (2007). *Congresos Panamericanos de Arquitectos, 1920-2000*. Aportes para su historia. Buenso Aires: CEDODAL.

Hardoy, J. E. (1968). *Urban Planning in pre-columbian america*. George Braziller, Columbia University.

Hardoy, J. E. (1983). La Forma de las ciudades coloniales en la America Española. In: Solano, F. *Estudios sobre la ciudad iberoamericana*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto Gonzalo Fernandez de Oviedo, p.315-344.

Hardoy, J. E. (1991). *Cartografia Urbana e Colonial de America Latina y el Caribe*. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Grupo Editor Latinoamericano.

Hardoy, J. E., Schaedel, R. P. (1975). *Las ciudades de America Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*. Buenos Aires: SIAP

Hartog, F. (2015). *Regimes de Historicidade: presenteísmo e experiências do tempo*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 1ª ed.

Hernádez Aguilar, O. (2017). *El asociativismo municipal: fundamentos para su regulación jurídica en el contexto cubano* (Tesis de Doctorado). – La Habana: Editorial Universitaria. Disponível em: https://rc.upr.edu.cu/handle/DICT/3565 Acesso em: 21 mai. 2025.

Hernández Aguilar, O. (2014). La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 30, enero-junio, pp.91-122.

Hidalgo Dattwyler, R. (2012). La vivienda social en Chile entre 1930 y 1960. Contexto institucional, planes de vivienda y planificación urbana. In: Sambricio, C. (Org.). *Ciudad y vivienda en América Latina entre 1930 y 1960*. 1ed.Madrid: Editorial Lampreave, pp. 198-229.

Huapaya Espinoza, J. (2022). *Arquitetura e urbanismo modernos na América Latina: olhares através das revistas especializadas (1920-1960)*. Salvador: EDUFBA.

Iriye, A. (2007). The transnational turn. *Diplomatic History*, v. 31, n. 3, june, p. 373 376.

Keith-Lucas, B., Richards, P. G. (1980). *Historia del régimen local inglés en el siglo XX*. Madrid: IEAL.

Kinsbruner, J. (2005). *The Colonial Spanish-American City: urban life in the age of Atlantic capitalismo*. University of Texas Press.

Le Goff, J. (1998). *Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun*. Editora da Unesp.

Levi, G. (1992). Sobre a micro-história. In: BURKE, Peter (org). *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: EDUNESP.

Lissette P. H., L.; Orestes J. Díaz Legón, O. J. (2011). Diálogo con municipalistas. Un acercamiento a la historia del pensamiento cubano. In: Correa, A. M. El Derecho como saber cultural. Homenaje al Dr. Delio Carreras Cuevas. La Habana: Editorial UH, pp. 324-339

Lucena Giraldo, M. (2006). *A los cuatro vientos: las ciudades de la América Hispánica*. Fundación Carolina. Centro de Estudios Hispánicos e Iberoamericanos. Marcel Pons, Ediciones de Historia, S.A.

Magalhães, F., Machado, D., Martins, M. (2020). A casa romana na Hispânia: aplicação dos modelos itálicos nas províncias ibéricas. In: Arnaud, J. M., Neves, C., Martins, A. (org). *Arqueologia em Portugal: 2020 – uma questão de Estado*. Lisboa: AAP, pp. 1221-1236. Disponível em: https://doi.org/10.21747/978-989-8970-25-1/arqa88 Acesso: 20 fev. 2026

Marques, J. (1993). Os municípios portugueses dos primórdios da nacionalidade ao fim do reinado de D. Dinis: alguns aspectos. *História: Revista Da Faculdade De Letras Da Universidade Do Porto.* Vol. 10, p. 69-90.

Martín-Retortillo, S. (1973). Descentralización administrativa y organización política / T. II, La centralización española vigente. Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973.

Matos Reis, A. (2002). Origens dos Municípios Portugueses. Livros Horizonte.

Mello e Souza, L. de. (2009). Política e administração colonial: problemas e

perspectivas. In: Mello e Souza, L. de. Furtado, J. F., Bicalho, M. F. *O governo dos povos*. São Paulo: Alameda, pp. 63-90.

Mello e Souza, L. de., Furtado, J. F., Bicalho, M. F. (2009). *O governo dos povos.*

São Paulo: Alameda

Melo, M. A. B. C. de (1998). A ideologia anti-urbana e a modernização da gestão

municipal no Brasil: 1900-1960. In: Padilha, N. (org). *Cidade e Urbanismo: história, teorias e práticas*. Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, FAUFBA.

Melo, M. A. B. C. de (2008). Municipalismo, Nation Building e a modernização do

Estado no Brasil. In: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios. O pensamento de Teixeira de Freitas e Rafael Xavier*. Documentos para Disseminação. Memórias Institucional 13. Rio de Janeiro: IBGE.

Melo, M. A. B. C. de. (2009) Municipalismo, nation building e a modernização do

Estado no Brasil. In: IBGE. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: IBGE.

Montoya Pino, A. P. Ramírez Nieto, J. V. Aravecchia-Botas, N. (2024). *CINVA:*

un proyecto latinoamericano 1951-1972. Bogotá: Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos; Editorial de la Universidad Nacional de Colombia.

Moyano, J. (2009). El Concepto de América Latina en el pensamento de Manuel Ugarte y Deodro Roca. In: GARCÍA, Aimer Granados e MARICHAL, Carlos (org). *Construcción de las identidades latinoamericanas. Ensayos de historia intelectual, siglos XIX y XX*. México: El Colegio de México / Centro de Estudios Históricos, p. 179-206.

Munro, W. B. (2013a). *Municipal Government and Administration*. New York.

Munro, W. B. (2013b). *The government of American Cities*. New York.

Myers, J. (2016). Músicas distantes. Algumas notas sobre a história intelectual hoje: horizontes velhos e novos, perspectivas que se abrem. In: Noronha de Sá, M. E. *História intelectual latino-americana: itinerários, debates e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, p.23-57.

Nascimento, F. B. do. (2007). Carmen Portinho e o habitar moderno: teoria e trajetória de uma urbanista. *Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais*, *9*(1), 69. https://doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n1p69 Acesso em: 03 mai. 2025.

Offner, A. C. (2012). Public housing and private property Colombia and the United States, 1950-1980. *Progressive Planning*, n. 193, p. 26-29.

OICI (2009). *La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal*. Ayuntamiento de Valladolid. Tercera Edición

Orduña Rebollo, E. (2003). *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias; Instituto Nacional de Administración Pública; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Pérez Hernández, L., Díaz Legón, O. J. (2011). Diálogo com municipalistas. Un acercamiento a la historia del pensamiento cubano. In: Matilla Correa, A. (org). *El Derecho como saber cultural. Homenaje al Dr. Delio Carreras Cuevas*. La Habana: Editorial UH, pp. 324-339.

Pratt, M. L. (2011). Ojos Imperiales. Literatura de viajes y transculturación. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Posada, A. (1979). *Escritos municipalistas y de la vida local; estudio preliminar de Florentino-Agustín Díez González*. -- 1ª ed. -- Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 493 p.

Purdy, S. (2012). A história comparada e o desafio da transnacionalidade. *Revista de História Comparada*, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p. 64-84, 2012.

Ramírez González, K. R. (2018). Estudio Introductorio. In: Reta Martínez, C. *Municipalistas y municipalismo en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Delegación Cuajimalpa, México, D.F., p. 517-533.

Revel, J. (2015). Microanálisis y construcción de lo social. In: Revel, J. (org). J*uegos de escalas: experiencias de microanálisis*. San Martín: UNSAM EDITA, pp.19-45.

Rodríguez, M. V. (2012). Os princípios do Krausimo: política e filosofia na América Latina. Intermeio: *Revista do Programa de Pós-graduação em Educação da UFMS*. Campo Grande, V. 18, n. 35, pp. 30-48

Romero, J. L. (2013) La ciudad occidental: culturas urbanas en europa y américa. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Rosemblatt, K. A. (2009). Other Americas: Transnationalism, scholarship, and the culture of poverty in Mexico and the United States. *Hispanic American Historical Review*, v. 89, n. 4, p. 603-641.

Russell-Wood, A. J. R. (1977). O governo local na América portuguesa: um estudo de divergência cultural. *Revista de História*, São Paulo, v. 55, n. 109, p. 25–79. DOI: 10.11606/issn.2316-9141.rh.1977.77329. Disponível em: https://revistas.usp.br/revhistoria/article/view/77329. Acesso em 10 de abril de 2024.

Salcedo Salcedo, J. (2018). *Urbanismo hispanoamericano siglos XVI, XVII y XVIII: el modelo urbano aplicado a la América española, su génesis y su desarrollo teórico y práctico*. Tercera Edición. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Sánchez Albornoz, C. (1976). *Viejos y Nuevos Estudios sobre las instituciones medievales españolas*. Madrid: Espasa Calpe, 2 vols.

Santos Júnior, J. Júlio G. dos. (2019). A história política na hora da virada transnacional: Novas possibilidades de pesquisa. *Esboços, Florianópolis*, v. 26, n. 41, jan./abr, p. 67-83.

Santos, M. A. M. (2008). Teixeira de Freitas e Rafael Xavier: a montante do municipalismo no Brasil. In: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios. O pensamento de Teixeira de Freitas e Rafael Xavier*. Documentos para Disseminação. Memórias Institucional 13. Rio de Janeiro: IBGE.

Saunier, P. (2021). *La historia transnacional*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Schmidt, B. V. (1983). O *estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: EDUFRGS.

Silva, K. M. da. (2011). *O poder municipal e as práticas mercantilistas no mundo colonial: um estudo sobre a Câmara Municipal de São Paulo – 1780-1822*. Tese apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Assis - UNESP - Universidade Estadual Paulista para a obtenção do título de Doutora em História (Área de Conhecimento: História e Sociedade). Disponível em: https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/bb4479e3-d3dc-47a8-9696-4290f70290fe/content Acesso em: 10 jan. 2024.

Smith, M. P. (2005). Transnational urbanism revisited. Transnational urbanismo revisited. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v.31, n. 2, 2005, p.235-244. DOI: 10.1080/136918304200033990.

Soares, F. A. M. (2009). Cidadãos e habitantes: por uma dialética da pólis. In: Florenzano, M. B. B., Hirata, E. F. V. *Estudos sobre a cidade antiga*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, pp. 185-204.

Solano, F. (1983). *Estudios sobre la ciudad iberoamericana*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto Gonzalo Fernandez de Oviedo

Solano, F. (1990). *Ciudades hispanoamericanas y pueblos de indios*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid

Soria, E. A. (2009). La política cultural de Francia en la génesis y difusión del concepto L'Amérique Latine (1860-1930). In: García, A. G. e Marichal, C. (org). *Construcción de las identidades latinoamericanas. Ensayos de historia intelectual, siglos XIX y XX*. México: El Colegio de México / Centro de Estudios Históricos, p. 71-106.

Torres Estrada, P. (2005). *La Autonomía Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México: Ciudad de México.

Tota, A. P. (2000). *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras.

Vainer, C. B. (2007). Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais*, *9*(1), 9. https://doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n1p9 Acesso em: 19 abr. 2026

Valdeón Baruque, J. (1970-1971). Las Cortes Castellanas en el siglo XIV. *Sevilla: Anuario de Estudios Medievais*, n. 7, p. 633-644.

Valencia Carmona, S. (2016). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporâneas*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHR, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ,

Varela, C. (1987). La Isabela. Vida y ocaso de una ciudad efimera. In: *Revista de Indias*, vol. XLVII, n. 181.

Velázques Castillo, C. (2011). *Mujer y arquitectura en el Perú*. Pioneras. In: Revista Logo/Topo, n. 2.

Victoria Zardoya, M. (2012). Por unas casas dignas. La vivienda social en La Habana, 1930-1962. In: Sambricio, C. (Org.). *Ciudad y vivienda en América Latina entre 1930 y 1960*. 1ed.Madrid: Editorial Lampreave, pp. 316-342.

Weinstein, B. (2013). Pensando a história fora da nação: a historiografia da América Latina e o viés transnacional. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, n. 14, p. 9-36. https://doi.org/10.46752/anphlac.14.2013.2331 Disponível em https://revista.anphlac.org.br/anphlac/article/view/2331 Acesso em 04 set. 2023.

. Documentos Gerais

. Unión Panamericana. (1953a). CIES. Consejo Interamericano Economico y Social. El Problema de la Vivienda de Interes Social en America Latina. Informe preparado por la Comisón Ad Hoc para el Estudio del Problema de la Vivienda Económica. Washington.

. SIAP. (1961). *La Enseñanza de la planificación en America latina. Informe de la Misión Técnica organizada pela Sociedad Interamericana de Planificacion*. SIAP; Fundación Ford. Puerto Rico.

. Unión Panamericana. (1953b) Boletín Vivienda y Planeamiento. N. 7-8, Septiembre-Deciembre.

. Unión Panamericana. (1953c). "Prospecto – Centro Interamericano de Vivienda". In: División de Vivienda y Planeamiento. UP. Proyecto 22 del Programa de Cooperación Técnica de los Estados Americanos.

. Contreras, C. (1927). ¿qué cosa es la planificación de ciudades y regiones? In: *Planificación*. Organo de la Asociación Nacional para la Planificación de la Republica Mexicana. Tomo I, número 1, septiembre.

. ANPRM. (1927). Fines de la Asociación Nacional para la planificación de la República Mexicana. In: *Planificación*. Organo de la Asociación Nacional para la Planificación de la Republica Mexicana. Tomo I, número 1, septiembre.

. Simonsen, R. C. (1973). Evolução Industrial do Brasil e outros estudos. Editora Nacional e EDUSP.

. Unión Panamericana. (1958). *Compilación de resoluciones sobre planeamiento, vivienda y edificación*. Acervo do Autor

. ABM. (1948). Apresentação. Revista Brasileira dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, Ns. 1 e 2.

. Medeiros, O. de (1948). Introdução à Sociologia Jurídica do Município Brasileiro. In: *Revista Brasileira dos Municípios*. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, N. 1-2, janeiro-junho.

. Porto, C. (1948). O Cooperativismo e a Revitalização da Economia Municipal. In: *Revista Brasileira dos Municípios*. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, N. 1-2, janeiro-junho, pp. 34-42.

. Junior, N. (1948). O Pauperismo dos Municípios Brasileiros. Revista Brasileira dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, N. 1-2, janeiro-junho, p. 81-84.

. Mello, D. L. de. (1965). Competência do Município. In: JAMASON, Samuel Haig (org). *Administração Municipal – Textos Selecionados de Administração Pública* – Volume X. Rio de Janeiro: FGV, 1965, p. 101-114.

. Roig Leuchsering, E. (1958). Prefácio. In: El Cinquentenario de la Ley Organica de los Municipios 1908-1958. Cuadernos de Historia Habanera n. 65. Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, pp. 7-13.

. Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (1958). El Cinquentenario de la Ley Organica de los Municipios 1908-1958. *Cuadernos de Historia Habanera* n. 65.

. Gaceta de Madrid. Ley Municipal de 1870. 21 de outubro de 1870. Disponível em https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1870/233/A00014-00020.pdf Acesso em 14 jun. 2024.

. Arazoza. An. J. de. (1958). Prólogo de la Segunda Edición de la Ley Orgánica de los Municipios. In: El Cincuentenario de la Ley Orgánica de los Municipios 1908-1958. Cuadernos de Historia Habanera n. 65. Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, pp. 41-51

. Municipalismo. (1968). Revista da Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal. New Orleans: OICI. Acervo do autor

. Carreza y Jústiz, F. (1905). Introducción a la historia de las Instituciones Locales de Cuba. Tomo Segundo. La Habana: Lib. e Imp. La Moderna Poesia.

. Carreza y Jústiz, F. (1907). Programa de las Assignaturas de Gobierno Municipal y de Historia de las Instituciones Locales de Cuba. La Habana: Imprenta, Librería y Papelería "La Propagandista".

. Boletín de Información (1971). Secretariado Iberoamericano de Muicipipios. Madrid: IEAL.

. Woodruff, C. R. (1908). The National Municipal League. the American Political Science Association, Vol. 5, Fifth Annual Meeting, pp. 131-148. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3038520?seq=2 Acesso em: 8 abr. 2025.

. Recopilación de las Leys de los Reynos de las Indias (1680). Recoge la legislación atinente a la materia, por orden cronológico, mandada imprimir y publicar por Carlos II. Madrid. Edición facsímil: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Disponível em: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1998-62 Acesso em: 08 abr. 2025.

. *La organización del plan regulador de la Ciudad de Buenos Aires y el Planeamiento del Gran Buenos Aires. Separata do Tema III do I Seminario Interamericano de Estudios Municipais* realizado em São Paulo em 1958. Autores: Carlos Mouchet e Eduardo J. Sarrailh. Manuscrito (acervo do autor);

. Luca, T. R. de; Ferreira, A. C. (Org.); Yokoi, Z. M. G. (Org.). Encontros com a História. Percursos históricos e historiográficos de São Paulo. 1. ed. São Paulo: UNESP/FAPESP, 1999. v. 1.

. XIII Congres International des Villes et Pouvoirs Locaux, La Haya, 12-18 juin, 1957. Informe com nomes de profissionais representantes nacionais onde consta o nome de Antonio Delorenzo Neto como "délégue des villes brésilliennes" (Acervo do autor);

. Evolución del Municipio Hispano-Americano y del Brasilero. Autor: Carlos Mouchet. Profesor de la Facultad de Derecho de Buenos Aires, abril de 1957. Manuscrito (Acervo do autor);

. Trilogia do Municipalismo. Associação Brasileira de Municípios. Autor: Osório Nunes. Presidente do Conselho Deliberativo da A.B.M. Manuscrito (Acervo do autor);

. Reunión sobre Financiamiento Municipal. en América Latina. Informe sobre la reunión. DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICAN0 DE DESARROLLO. Reunião realizada entre os dias 23 e 26 de janeiro de 1966 na sede da Organización Panamericana de Salud, Washington, EUA. Manuscrito (Acervo da Biblioteca da OEA/Washington);

. Reunión sobre Financiamiento Municipal. en América Latina. Informe sobre la reunión. DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICAN0 DE DESARROLLO. Exposición del Coordinador de la Reunión, el Señor Alfonso Rochac, na sessão de encerramento da Reunião dia 26 de janeiro de 1966. Manuscrito (Acervo da Biblioteca da OEA/Washington);

. *Renovación Urbana*. Serie Vivienda y Planeamiento N. 10. Publicado en cumplimiento del Programa de Trabaio del CONSEJO INTERAMERICANO ECONOMICO Y SOCIAL de la ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. DlVlSlON DE VIVIENDA Y PLANEAMIENTO DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES, Washington, D.C-.,1955. Impresso (Acervo Fondo Documental Jorge Enrique Farfán, Archivo Distrital de Bogotá, Colômbia);

. *La institucionalización de la planificación municipal (Conceptos y su aplicación en America*

Latina). Autor: Salvador M. Padilla, vicepresidente de la Sociedad Interamericana de Planificación, s/d. Manuscrito (Acervo Fondo Documental Jorge Enrique Farfán, Archivo Districtal de Bogotá, Colombia);

. Mouchet, C. *Tendencias Actuales de las instituciones municipales en América*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1961 (Acervo do autor);

. Delorenzo neto, A (1971). Estudos Municipais (1948-1968) - A perspectiva internacional do municipalismo. Faculdade Municipal de Ciências Econômicas e Administrativas de Osasco. Série Estudos e Monografias, N. 8;

. Sevilla, L. B. (1938). La vivienda económica estudiada por el arquitecto chileno Gonzalez Cortes. In: Arquitectura. Revista Mensual. Órgano del Colegio Nacional de Arquitectos. Ano VI, N. 64, pp. 420-422.

. Tito de oliveira, Y. O (1950). O IV Congresso Historico-Municipal Inter-americana. Conferencia sobre direito municipal. Separata da Revista de Direito Municipal: Salvador (Acervo do autor);

. Carmona ramoy, A. G (1952). El gobierno Municipal: de las antillas mayores españolas a la influencia que ha podido ejercer en su formación y desarrollo el de los Estados Unidos de America. Al V Congreso Histórico Municipal Panamericano. La Habana: Editorial Libreria Marti (Acervo do Autor);

. Dana Montaño, S. M. (1962). Estudios de politica y derecho municipal. Universidad del Zulia, Maracaíbo;

. Dana Montaño, S. M. (1958). El derecho municipal en el cuadro de las Ciencias Sociales. In: Seminário de Estudos Municipais realizado na Escola de Sociologia e Política de São Paula. Manuscrito. Acervo do autor.

. Moran, B. Origen de los Municipios Cubanos. Manuscrito. La Habana, 15 de octubre de 1942. Fonte: Oficiona del Historiador de la ciudad de La Habana (OHC). Disponível em: https://repositoriodigital.ohc.cu/s/repositoriodigital/media/11458 Acesso em: 16 mai. 2024;

. CUBA (1926). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Febrero de 1926. La Habana: Imprenta y Papeleria de Rambla, Bouza y Ca. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00127/2j Acesso em 22 mai. 2024.

. CUBA (1938). *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Boletín Oficial de la Secretaria de Estado de la República de Cuba. Julio de 198, N. 338, Ano XXXIV, p. 22-24. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00222/24x Acesso em: 23 mai. 2024.

. CUBA (1938). El *Primer Congreso Panamericano de Municipios y la Misión del Sr. Lugo-Viña*. Boletín Oficial de la Secretaria de Estado de la República de Cuba. Julio de 198, N. 338, Ano XXXIV, p. 418-424. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00225/29j Acesso em 23 mai. 2024.

. Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Biblioteca de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid. Reimpressão fac-similar, Madrid: IMPRENTA NACIONAL DEL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 1998.

. Beruff Mendieta, A. (1938). El primer congreso panamericano de municipios. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Octubre, Año VI, n. 63. Acervo da Biblioteca Nacional de Cuba.

. Delorenzo Neto, A. (1968). Estudos municipais (1948-1968). São Paulo: Serviço Gráfico Revista dos Tribunais.

. Delorenzo Neto. A. (1950). A planificação municipal de Guaranésia. Rio de Janeiro: IBGE

. Holoubek, F. (1937). Conceptos Generales del Urbanismo y en especial Saneamiento de los Centros Urbanos y Vivienda. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Órgano Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año V, Num. 51, pp. 23-27.

. González Cortes, R. (1938). El Congreso Urbanístico de Municipios de Antofagasta, Chile. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VI, Num. 55, pp. 68-80.

. Tito de Olivera, Y. O. (1949). A influência Municipalista de Alcides Greca no Brasil. In: Revista de Direito Municipal. Ano III, setembro-outubro, Vol VI, Fasc XVII, pp. 159-163.

. Gaceta de Madrid. (1870). *Ley Municipal*. Ano CCIX, N. 233. Disponível em: https://www.boe.es/gazeta/dias/1870/08/21/pdfs/GMD-1870-233.pdf Acesso em: 08 abr. 2025.

Lugo-Viña, R. de (1938). La Intermunicipalidad Universal. La Habana: Municipio de La Habana.

. Republica de Cuba (1926). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXII, N. 253, Febrero de 1926. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00127/4j Acesso em: 8 abr. 2025

. Republica de Cuba (1928). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXV, N. 285, Octubre de 1928. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00163/4j Acesso em: 08 abr. 2025

. Republica de Cuba (1929). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXVI, N. 299, Deciembre de 1929. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00179/4j Acesso em: 08 abr. 2025

. Republica de Cuba (1937a). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXXIV, N. 338, Julio de 1929. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00222/3j Acesso em: 08 abr. 2025

. Republica de Cuba (1930). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXVII, N. 310, Noviembre de 1930. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00192/3j Acesso em: 08 abr. 2025

. Republica de Cuba (1931). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXVIII, N. 313, Febrero y Marzo de 1931. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00197/2j Acesso em: 08 abr. 2025

. Republica de Cuba (1937b). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXVIII, N. 313, Abril, Mayo y Junio de 1937. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00197/2j Acesso em: 08 abr. 2025

. Republica de Cuba (1937c). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXXIV, N. 341, Octubre de 1937. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00197/2j Acesso em: 08 abr. 2025

. Republica de Cuba (1937d). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXXIV, N. 342, Noviembre de 1937. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00226/3j Acesso em: 08 abr. 2025

. Republica de Cuba (1938). Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXXV, N. 345, Febrero de 1938. Disponível em: https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00230/3j Acesso em: 08 abr. 2025

. Loza Colomer, C. A. (1943). El problema de la intermunicipalidad. In: Revista de Problemas Argentinos y Americanos; no. 2. Universidad Nacional de La Plata, pp. 60-80. Disponível em: https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/144950 Acesso em: 18 abr. 2025.

. Arquitectura. (1938a). Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos.Año, VI, Num. 63. La Habana.

. Dykstra, C. A. (1939). Factores destacados en la evolución social y económica de la vida urbana en los países de América. In: In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VII, Num. 69, pp. 143-147.

. Mac-Lean y Estenós, R. (1938). La Ciudad y el Municipios. In: Revista del Colegio de

Abogados de La Habana. La Habana. Año I, Vol. 1, 1938, pp. 393-400.

. González Cortés, R. (1938a). Actividades municipales en provisión de casas baratas. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VI, Num. 64, pp. 422-430.

. Maza, A (1938). El XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación y los arquitectos cubanos. *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VI, Num. 62, pp. 333-337.

. González Cortés, R. (1938b). Actividades municipales en provisión de casas baratas. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VI, Num. 65, pp. 476-485.

. González Cortés, R. (1938c). Los Problemas Urbanísticos. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VI, Num. 55, pp. 68-80.

. González Cortés, R. (1940). La administración comunal y el urbanismo. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VIII, Nums. 78-79, pp. 35-41.

. Contreras, C. (1938). Principios fundamentales del trazado de poblaciones y preparación de planos incluyendo las zonas y las tierras de propriedade pública. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VI, Num. 65, pp. 450-45.

. Gay Calbó, E. (1938). Posibilidades de estrechar las relaciones entre las municipalidades americanas. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VI, Num. 63, pp. 389-391.

. Direito Municipal. (1946). Fundação da "Associação Brasileira de Municípios". Revista de Direito Municipal. Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação. Salvador: Imprensa oficial. Ano I, Vol. 1, Fasc. 2, pp. 161-169.

. Xavier, R. (1946). A Organização Nacional e o Municípios. Revista de Direito Municipal. Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação. Salvador: Imprensa oficial. Ano I, Vol. 1, Fasc. 2, pp. 121-141.

. Dias, J. L. (1947). União de Municipios. In: Revista de Direito Municipal. Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação. Salvador: Imprensa oficial. Ano II, Vol. 3, Fasc. 8, pp. 103-115.

. Tito de Oliveira, Y. (1949). A influência municipalista de Alcides Greca no Brasil. In: Revista de Direito Municipal. Doutrina, Administração, Urbanismo, Jurisprudência e Legislação. Salvador: Imprensa oficial. Ano III, Vol. 6, Fasc. XVII, pp. 159-164.

. Arquitectura (1939). Principios Fundamentales de trazado de ciudades. *Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VII, Num. 71, pp. 230-238.

. Lo Valvo, J. (1939). Anteproyecto de Código del Urbanismo. In: Arquitectura. *Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VII, Num. 71, pp. 230-238.

. Ricaldoni, A. (1938). Factores destacados en la evolución social y económica de la vida urbana en los países de américa. In: *Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos*. La Habana. Año VI, Num. 64, pp. 441-442.

. Dana Montaño, S. M. (1957). El municipio ante la reforma constitucional. In: Dana Montaño, S. M. (1962). *Estudios de Política y Derecho Municipal*. Maracaibo: Editorial de la Universidad del Zulia, pp. 45-85.

. Porto, C. (1948). O Cooperativismo e a revitalização da Economia Municipal. Revista Brasileira dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, N. 1-2, janeiro-junho.

. Dana Montaño, S. M. (1957). El derecho municipal en el cuadro de las Ciencias Sociales. In: Dana Montaño, S. M. (1962). *Estudios de Política y Derecho Municipal*. Maracaibo: Editorial de la Universidad del Zulia, pp. 17-41.

. García De Enterria, E. M. (1961). Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (117), 321–330. https://doi.org/10.24965/reala.vi117.7136 Acesso em: 9 jun. 2025

. García De Enterria, E. M. (1960). Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 33, pp. 79-110.

. Albi, F. (1966). La crisis del municipalismo. Madrid: IEAL/Graficas Uguina.

. Albi Cholbi, F. (1942). LA CRISIS DEL CONCEPTO DEL MUNICIPIO COMO ENTIDAD NATURAL. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (5), 13–35. https://doi.org/10.24965/reala.vi5.3855. Disponível em https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/3855 Acesso em 10 out. 2024.

. Albi, F. (1955). Derecho Municipal comparado del mundo hispânico. Madrid: Aguilar

. García de Enterría, E (1960). Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. (E). RAP Núm. 33. Disponível em: file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/%C3%81gora-TurgotYLosOrigenesDelMunicipalismoModerno-2112480.pdf Acesso em: 19 abr. 2026

. Medeiros, O. de. (1948).. Introdução à Sociologia Jurídica do Município Brasileiro. *Revista Brasileira dos Municípios*. Rio de Janeiro: IBGE. Ano I, N. 1-2, janeiro-junho.

. Leal, V. N. (1948). Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012 [1948].

. Ashley, P. (1906). Local and Central Government. London.

. Jackson, W. E (1962). La estructura del régimen local inglés. Madrid.

. Clarke, J. J. (1945). "The local government of the United Kingdom". London: Isaac Pitman & Sons, Ltd.

. Jenks, E. (1902). Essai sur le government local en Angleterre. Paris.

. Burkinski, F. (1953). URBANISMO. Revista do Serviço Público. Departamento Administrativo do Serviço Púbico. Rio de Janeiro. Ano XV, VOL. III, n.3.

. ONU. Organización de las Naciones Unidas. *Formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York: ONU, 1957.

. Modesto, H. (1957). Los problemas de la planificación en Brasil. En: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. *Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York, p. 95-98.

. Modesto, H. (1960). Planejamento governamental e urbanização. *Revista de Administraçã Municipal*, Ano VII, n. 38, p. 2-22, jan-fev.

. Lander, L. (1957.) Evolución futura de la planificación en América Latina: In: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. *Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York, p. 94-95.

. Adams, F J. (1957). Situación de la planificación y de su enseñanza. En: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. *Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York.

. Kayanan, A. C. (1957). Antecedentes, organización y procedimentos del Seminario. In: NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. *Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York.

. Solow, A. (1957). Acción de la OEA dirigida a estimular la educación en planeamiento urbano y regional. En: *NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económico y Sociales. Formación de personal para la planificación urbana y rural: seminario sobre formación de personal para la planificación urbana y rural*. New York.

. Nieto, G. G. (1941) *Panamericanismo*. Santiago de Chile, Chile: Imprenta.

. RMI. Revista Municipal Interamericana / Inter-American Municipal Review, da Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: La Habana, Año I, julio-diciembre 1950, números 1-2, p. 2.

. Carrera y Jústiz, F. (1905). *Introducción a la Historia de las instituciones locales en Cuba*. Tomo I y II. La Habana: Lib. é Imp. "La Moderna Poesía". Disponível em https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00021760/00002/3x Acesso em 22 de maio de 2024.

. Anais dos Congressos Interamericanos de Município (inclui documentos "isolados" ou "em separata" que foram localizados em outros fontes ou publicações)

. I Congresso Panamericano de Municípios. Cuba, 1938

. *Acta Final de Primer Congreso Panamericano de Municipios*. La Habana, 14 a 19 de noviembre de 1938 (Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo);

. *Acta Final de la Primera Reunión de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal*. Chicago, 21 a 25 de novembro de 1939 (Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo);

. *Programa del Primer Congreso Panamericano de Municipios*. In: . Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos. La Habana, Cuba. Año VI, N. 63, octube de 1938, p. 403-406 (Acervo Hemeroteca, Biblioteca Nacional de Cuba, La Habana);

. *Sevilla, L. B (1938). El Primer Congreso Panamericano de Municipios*. In: . Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos. La Habana, Cuba. Año VI, N. 64, noviembre de 1938, p. 418-419 (Acervo Hemeroteca, Biblioteca Nacional de Cuba, La Habana);

. CPCI (1950). Revista Municipal Interamericana. Publicación trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal. La Habana. Año I, números 1-2.

. CPCI (1938). Acta Final del Primer Congreso Panamericano de Municipios. Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal. La Habana: Cuba.

. CPCI (1939). Acta de Chicago de la primera reunión de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal. Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal. La Habana: Cuba.

. II Congresso Interamericano de Municípios. Santiago de Chile, 1941

. Segundo Congreso Interamericano de Municipios. Actas, Reglamento, Actas de Chicago yActa Final de Congreso de La Habana, 1938. Santiago de Chile: Imprenta Rapid, 1941 (Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo);

. Segundo Congreso Interamericano de Santiago de Chile, septiembre de 1941. Informes e proposiciones de la Intendencia de Montevideo. UDELAR, Facultad de Arquitectura: Publicación del Instituto de Urbanismo. Primeiro Semestre de 1942, N. 7 (Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo);

. *Caractaristica de la vivienda salubre en Chile y medios para solucionarla*. Trabalho apresentado por Jorge Rodriguez, Rafael Ojier e Enrique Gebhard no II Congreso Interamericano de Municipios, Santiago de Chile, 1941(Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo);

. *Labores del II Congreso Interamericano de Municipios*. In: Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos. La Habana, Cuba. Año IX, N. 101, deciembre de 1941, s/p (Acervo Hemeroteca, Biblioteca Nacional de Cuba, La Habana);

. III Congresso Interamericano de Municípios. New Orleans, 1950

. Acta Final de la III Reunión del Congreso Interamericano de Municipios Nueva Orleans, 2-5 de mayo de 1950. In: Revista Municipal Interamericana. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO V, Ns. 1-2, julio-deciembre, 1950 (Acervo do autor);

. Outros documentos OICI.

. Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal. Solicita cooperación para incluir al Sr. Carlos Gómes Gavazzo en la Agenda. UDELAR, Instituto de Teoria de la Arquitectura y Urbanismo. Sección: ITU. Carpeta 36. Montevideo, 9 de abril de 1956. (Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo);

. Boletín de Información del Secretariado Iberoamericano de Municipios. Publicação do Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid.

. Boletín de Información del Secretariado Iberoamericano de Municípios. N. 14-15, marzo-junio, 1970. Dedicado a los Congresos de Colombia;

. Revistas (geral).

. *Revista Municipal. Publicação da Câmara Municipal de Lisboa. Ano XVII, números 110-111, quarto trimestre de 1966.* Disponível em: https://hemerotecadigital.cm-lisboa.pt/obras/RevMunicipal/N110_111/N110_111_master/N110_111.pdf Acesso em: 10 de maio de 2024;

. Revista de las Municipalidades de la República. Organo Oficial de las Municipalidades de la República. República de Chile, Ministerio del Interior, Departamento de Municipalidades: Santiago de Chile. Año XIII, Ns. 133-134 agosto-septiembre de 1941(Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo).

. Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos. La Habana, Cuba. Año VI, N. 63, octubre de 1938 (Acervo Hemeroteca, Biblioteca Nacional de Cuba, La Habana).

. RBM (1948). Revista Brasileira dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE/ABM. Vol. 1, n. 1

. Revista OICI.

. RMI (1958). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO IX, Ns. 1-2, julio-deciembre (Acervo do autor);

. RMI (1956). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO VI, Ns. 3-4, enero-junio (Acervo do autor);

. RMI (1955). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO V, Ns. 3-4, enero-junio (Acervo do autor);

. RMI (1959). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO IX, Ns. 3-4, enero-junio (Acervo do autor);

. RMI (1957). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión

Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO VII, Ns. 3-4, enero-junio (Acervo do autor);

. RMI (1957). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO VIII, Ns. 1-2, julio-deciembre (Acervo do autor);

. RMI (1955). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO VI, Ns. 1-2, julio-decimebre (Acervo do autor);

. RMI (1955). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO V, Ns. 3-4, enero-junio (Acervo do autor);

. RMI (1956). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO VI, Ns. 2, octubre-deciembre (Acervo do autor);

. RMI (1958). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO VIII, Ns. 3-4, enero-junio (Acervo do autor);

. RMI (1960). *Revista Municipal Interamericana*. Publicación Trimestral de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal: Cuba. AÑO X, Ns. 1-4, julio (Acervo do autor);

Fontes das Figuras e Tabela

Figura – 1: *La Rendición e Granada. Francisco PRADILLA Y ORTIZ (Villanueva de Gállego, Zaragoza, 1848 - Madrid, 1921). La Rendición e Granada. Obra - Óleo sobre lienzo - 330 x 550 cm.*
Fonte: Obra do acervo do Palácio do Senado. Disponível em: https://www.senado.es/web/conocersenado/arteypatrimonio/obrapictorica/fondohistorico/detalle/index.html?id=SENPRE_014124# Acesso em: 12/02/2026.

Figura – 2: *Dibujo de la costa noreste de la Española.*
Fonte: Hardoy, J. E. (1991). *Cartografia Urbana e Colonial de America Latina y el Caribe*. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Grupo Editor Latinoamericano, p. 34.

Figura – 3: *Plano de la ciudad de Santo Domingo con un proyecto de recinto amurallado*. Archivo General de Indias. M. y P. Sto. Domingo, 22.
Fonte: CEHOPU (1989). La Ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, p. 81.

Figura – 4: *Ciudad y Puerto de Baracoa* (Cuba), firmado por Luís Boson d'Vsillion em 1807. Archivo General de Indias. M. y P. Sto. Domingo, 673.
Fonte: CEHOPU (1989). La Ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, p. 67.

Figura – 5: *Charge* - Revista de Direito Municipal: doutrina, administração, urbanismo, jurisprudência e legislação.
Fonte: Revista de Direito Municipal: doutrina, administração, urbanismo, jurisprudência e legislação. Salvador: Imprensa Oficial. Ano IV, Vol. III, maio e junho/ julho e agosto, p. 397, 1950.

Figura – 6: *Plano de la ciudad de Santo Domingo con un proyecto de recinto amurallado*. Archivo General de Indias. M. y P. Sto. Domingo, 22.
Fonte: CEHOPU (1989). La Ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, p. 81.

Figura – 7: *Plano de un proyecto para el trazado de la nueva ciudad de Panamá realizado en 1675.*
Fonte: CEHOPU (1989). La Ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, p. 66.

Figura – 8: *Planta del Puerto de Yztapa* (Guatemala).
Fonte: CEHOPU (1989). La Ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, p. 71.

Figura – 9: *Plano de Fundación de la villa de Ntra. Sra. Del Rosario de Perixá* (Venezuela).
Fonte: CEHOPU (1989). La Ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, p. 72

Figura – 10: *Ruy de Lugo-Viña*
Fonte: *Actas del Segundo Congreso Interamericano de Municipios*. Actas, Reglamento, Actas de Chicago y Acta Final de Congreso de La Habana, 1938. Santiago de Chile: Imprenta Rapid, 1941. Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo.

Figura – 11: *Frontispício do Livro "La Intermunicipalidad Universal"*
Fonte: Acervo digital do Autor

Figura – 12: *Frontispício da Revista de Direito Municipal. Vol. 1, Ano I, Fasc 1.*
Fonte: Acervo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Figura – 13: *Índice da Revista de Direito Municipal. Vol. 1, Ano I, Fasc 1.*
Fonte: Acervo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Figura – 14: *Frontispício das Actas del II Congreso Interamericano de Municípios.*
Fonte: Actas, Reglamento, Actas de Chicago y Acta Final de Congreso de La Habana, 1938. Santiago de Chile: Imprenta Rapid, 1941. Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo.

Figura –15: *Actas de Primer Congreso Panamericano de Municipios, 1938.*
Fonte: Actas, Reglamento, Actas de Chicago y Acta Final de Congreso de La Habana, 1938. Santiago de Chile: Imprenta Rapid, 1941. Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo.

Figura –16: *Composição da Comissão Organizadora do Segundo Congreso Interamericano de Municipios, 1941.*
Fonte: Actas, Reglamento, Actas de Chicago y Acta Final de Congreso de La Habana, 1938. Santiago de Chile: Imprenta Rapid, 1941. Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo.

Figura –17: *Composição Diretiva da Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal em 1941*
Fonte: Actas, Reglamento, Actas de Chicago y Acta Final de Congreso de La Habana, 1938. Santiago de Chile: Imprenta Rapid, 1941. Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevideo.

Figura –18: *Frontispício da Revista Municipal Interamericana. Ano I, números 1-2.*
Fonte: Acervo Físico do Autor

Figura –19: Composição Diretiva da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal em 1950*Fonte: Acervo Físico do Autor

Figura - 20: *Frontispicio do documento I Seminário Interamericano de Estudos Municipais.*
Fonte: Acervo Físico do Autor

Figura - 20: *Programação do Tema III - "O município em face do planejamento regional" do I Seminário Interamericano de Estudos Municipais.*
Fonte: Acervo Físico do Autor

Tabela – 21: Mapeamento dos eventos/congressos/encontros realizados na década de 1950.
Fonte: Elaborada pelo autor.



Rodrigo de Faria

é Arquiteto Urbanista (CAU A76793-0) e Historiador (Registro Profissional 0000135/DF). Mestre e Doutor em História pelo IFCH-UNICAMP. Professor Titular do Departamento de Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (DTHFAU-FAU-UNB). Membro Fundador da Associação Iberoamericana de História Urbana (AIHU), criada em Brasília no ano de 2013.

“Embora as instituições estejam presentes nos estudos de história urbana desenvolvidos por arquitetos e urbanistas no Brasil, são poucos os que se voltam para suas contradições, tensionamentos, convergências, mediadas pelo jogo político, cultural, técnico e intelectual (...) Neste livro “Urbanismo, Habitação e Municipalismo no Continente Americano: História Intelectual da Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal -OICI (1938-1950) (...) Rodrigo de Faria se volta para as ideias municipalistas sobre habitação e planejamento urbano-regional e práticas de governos municipais em diferentes países. Propõe um exercício “historiográfico-interpretativo transnacional” para “(re)pensar o lugar dos profissionais de origem latino-americana no debate continental-interamericano”. Sem negar o protagonismo dos profissionais anglo-americanos, os profissionais “urbanistas e planejadores, engenheiros, advogados, entre outros, oriundos da América Latina”, são abordados “como sujeitos da (sua) história” (...) Trata-se de um trabalho acadêmico que problematiza questões fundantes relacionadas ao municipalismo e aos municípios, apoiado em robusta pesquisa original de fontes documentais e bibliográficas. Um trabalho acadêmico louvável que abre caminhos para desdobramentos e novas pesquisas”.

Fragmento do Prefácio escrito por Sarah Feldman

ISBN: 978-65-87781-11-2