

Rodrigo de Faria é Arquiteto-Urbanista. Mestre e Doutor em História pelo IFCH-UNICAMP. Professor Associado III no Departamento de Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Membro da Rede Urbanismo no Brasil. Pesquisador dos Grupos CACAL-CNPq, CEHIVAL-FADU-UBA e CIEC-CNPq. Coordenador do GPHUC-CNPq. Pesquisador CNPq/PQ-2

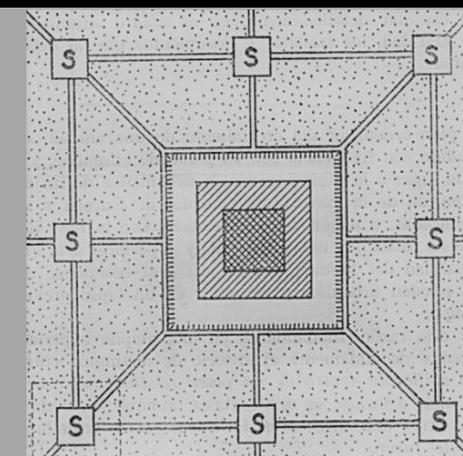
urbanismo.br.org



O que foi produzido no âmbito do IEAL tem relação com os debates desde o Estatuto Municipal na década de 1920, assim como passou a ter com a articulação ibero-americana a partir de 1955, quando foi iniciada importante circulação de profissionais entre a Península Ibérica e a América Latina para discutir urbanismo e planejamento urbano no âmbito de uma ampla rede municipalista de instituições e profissionais cujas ações estavam orientadas a formular respostas aos desafios do desenvolvimento municipal. Afinal, “planea, que algo queda”. Esse *algo* é certamente a instigante contribuição do pensamento municipalista espanhol promovida desde a década de 1920 para os assuntos urbanísticos

Rodrigo de Faria

urbanismo.br.org



Urbanismo e Municipalismo na Espanha

Rodrigo de Faria

Urbanismo e Municipalismo na Espanha

Instituições, Profissionais e Ideias

1925-1967

(...) Municipalismo, movimento municipalista, ação municipal, movimento municipal, ação comunal, são algumas das inúmeras denominações atribuídas a grupos que a partir do final do século XIX agregaram profissionais, cidadãos, diferentes vertentes de partidos políticos, na defesa do município como base para transformações sociais. A diversidade de nomeações é, em certa medida, equivalente ao papel atribuído ao município e ao municipalismo em contextos culturais e políticos diversos (...) Neste livro Rodrigo de Faria se volta para os diálogos entre urbanismo e municipalismo na Espanha entre os anos 1920 e 1960, um período em que se consolidou a institucionalização de saberes e da prática profissional sobre a cidade. Seu ponto de partida para esses diálogos são as instituições “programaticamente municipalistas” e a amplitude da inserção internacional do municipalismo espanhol. Através de minuciosa leitura documental e da interlocução com trabalhos de autores espanhóis (...) ganham visibilidade ao longo do texto os profissionais que atuaram como agentes ativos nesse processo. Cabe destacar que Rodrigo se aproxima dessa documentação a partir de suas pesquisas sobre o municipalismo e urbanismo no Brasil.

Prefácio escrito por Sarah Feldman

ISBN 978-65-87781-05-1



Urbanismo e Municipalismo na Espanha

**Instituições, Profissionais
e Ideias**

1925 - 1967

urbanismo*br*.org

Universidade de Brasília
Faculdade de arquitetura e urbanismo
Departamento de Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo

Urbanismo e Municipalismo na Espanha
Instituições, Profissionais e Ideias
1925 - 1967

Rodrigo de Faria

Brasília - DF



2022

©2022 Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.



A responsabilidade pelos direitos autorais de textos e imagens dessa obra é do autor.

[2ª edição]

Elaboração e informações

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Selo Editorial

Instituto Central de Ciências – ICC Campus Universitário Darcy Ribeiro – Asa

Norte Caixa Postal 04431 / CEP 70904-970 Telefone: +55 (61) 31076630

Equipe Técnica

Coordenação de produção: Rodrigo de Faria

Capa: UrbanismoBR.org

Imagem da Capa: esquema gráfico elaborado por Gabriel Alomar Esreve no livro “Teoria de la Ciudad” (ESTEVE, 1947).

Nota do autor: A primeira edição deste livro foi publicada em 2021 no formato impresso. Esta 2ª edição, agora no formato e-book, foi corrigida para eliminar os erros das citações e textos em espanhol. Algumas mínimas e pontuais mudanças foram realizadas no texto, sem que isso implique em qualquer alteração do sentido original.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília
Heloiza Faustino dos Santos - CRB 1/1913

F224u Faria, Rodrigo de.
Urbanismo e municipalismo na Espanha [recurso eletrônico] :
instituições, profissionais e ideias : 1925 - 1967 / Rodrigo de Faria.
– 2. ed. – Brasília : Universidade de Brasília, Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo, 2022.
213 p. : il.

Inclui bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web.

ISBN 978-65-87781-05-1 (e-book).

1. Urbanismo - Espanha. 2. Municipalismo - História -
Espanha. I. Título.

CDU 711.4(09)(460)

Rodrigo de Faria

Urbanismo e Municipalismo na Espanha

Instituições, Profissionais
e Ideias

1925 - 1967

urbanismo *br*.org



A rede de pesquisa *urbanismobr* foi constituída no início dos anos 1990 com o objetivo de contribuir para o avanço da reflexão teórica e metodológica nos campos da história da cidade, do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil. Com base em uma articulação interinstitucional a rede incorporou, ao longo deste largo período, professores pesquisadores que contribuíram com diferentes miradas para a complexa realidade do urbanismo nas cidades brasileiras. Os livros publicados são o resultado do acúmulo de conhecimentos e interlocuções dessa produtiva e solidária rede de pesquisa. *Urbanismo no Brasil 1895-1965* foi o primeiro produto, seguido do site <http://www.urbanismobr.org>, que divulga o banco documental sobre urbanismo no Brasil para consulta aberta ao público. O livro *Diálogos: urbanismobr* propôs o desafio do enfrentamento de questões sobre as singularidades e as possíveis especificidades entre realidades urbanas distintas presentes nas pesquisas. Integra também a coleção o livro "Urbanismo em Minas Gerais: pelas cidades." Os estudos sobre a complexa relação entre urbanismo, política e modernização das cidades mobilizam há alguns anos as pesquisas da rede. A publicação do livro *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras* e do livro *Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960* contribui para a reflexão sobre essa relação nos dois períodos autoritários no Brasil.

Sumário

1 Prefácio

7 Agradecimentos

10 Apresentação

24 Antecedentes da Union de Municipios Españoles (UME): entre o Estatuto Municipal e o Primeiro Congresso de Urbanismo

60 Urbanismo, Intermunicipalismo e Cooperação Intermunicipal: os Congressos da UME e da UIV

110 Origens do Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL): idéias urbanísticas e política para (re)construir a cidade espanhola

133 Urbanismo no IEAL: um olhar sobre a primeira etapa histórica entre 1940 e 1967 e a articulação ibero-americana na década de 1950

209 Referências Bibliográficas

Lista de Siglas

UME – Unión de Municipios Españoles

IEAL – Instituto de Estudios de Administración Local

UIV – Union Internationale des Ville

ABM – Associação Brasileira de Municípios

OICI – Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal

AGCRJ – Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro

REVL – Revista de Estudios de la Vida Local

INAP - Instituto Nacional de Administración Pública

FENP - Federación Española de Municipios y Provincias

ETSAM – Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid

UPM – Universidad Politécnica de Madrid

IRS - Instituto de Reformas Sociais

IEM - Instituto de Estudios Municipalistas

Prefácio

Sarah Feldman¹

A construção do campo de reflexão, de formação e de atuação sobre o urbano é marcada pela sintonia com questões emergentes nos processos de urbanização e pela persistente busca de cooperação interdisciplinar. Nesse sentido, ainda que categorias profissionais com atribuições exclusivas tenham sido criadas, os caminhos das instituições de urbanismo e das várias formas assumidas pelo amplo leque de disciplinas, de organizações formais e informais que se voltaram para a questão das municipalidades ao longo do século XX são indissociáveis.

A perspectiva de mudanças sociais e ajustes governamentais como processos complementares distingue e conduz o pensamento municipalista diante dos novos problemas enfrentados pela administração pública com a industrialização. As atribuições, competências e distribuição de poderes nacionais e subnacionais definidas através da (re)organização administrativa constituem elemento crucial no nexo que se estabelece com o pensamento e as práticas urbanísticas ao longo do século XX.

Municipalismo, movimento municipalista, ação municipal, movimento municipal, ação comunal, são algumas das inúmeras denominações

¹ Professora Livre-docente Sênior do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq.

2 Urbanismo e Municipalismo na Espanha

atribuídas a grupos que a partir do final do século XIX agregaram profissionais, cidadãos, diferentes vertentes de partidos políticos, na defesa do município como base para transformações sociais. A diversidade de nomeações é, em certa medida, equivalente ao papel atribuído ao município e ao municipalismo em contextos culturais e políticos diversos – seja em continentes, países, regiões e mesmo em estados de uma mesma federação.

A atuação de cidadãos de diferentes posições políticas em instituições e associações que se voltaram para reformar a sociedade - a “nebulosa reformadora” na França do final do século XIX ao início do XX (TOPALOV, 1999), a criação da *Municipal League of Philadelphia*, em 1891, pós-guerra civil nos Estados Unidos (STEWART, 1950), a rede europeia de socialistas europeus que, nas duas últimas décadas do século XIX, se voltou para a modernização de governos locais, no contexto de depressão econômica (DOGLIANI, 2002), assim como a determinação de que os Estados se organizassem “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” introduzida na Constituição Republicana do Brasil, em 1891, juntamente com a extinção do governo monárquico, instalação do sistema de governo

presidencial e da forma de estado federal, expressam as várias dimensões de formulações ou experiências de caráter voluntário.²

Neste livro Rodrigo de Faria se volta para os diálogos entre urbanismo e municipalismo na Espanha entre os anos 1920 e 1960, um período em que se consolidou a institucionalização de saberes e da prática profissional sobre a cidade. Seu ponto de partida para esses diálogos são as instituições “programaticamente municipalistas” (p.16) e a amplitude da inserção internacional do municipalismo espanhol. Da criação da Unión de Municipios Españoles - UME, nos anos 1920, quando os vínculos internacionais se circunscreviam ao circuito municipalista europeu, à atuação do Instituto de Estudios de Administración Local-IEAL, entre os anos 1940 e 1960, quando as conexões atingiram a dimensão ibero americana, desvenda a crescente presença do urbanismo e do planejamento entre municipalistas.

As fontes documentais mobilizadas atestam a capilaridade inerente a um processo de institucionalização, pelos múltiplos espaços de atuação de

² TOPALOV, Christian,org. (1999) Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914, Paris, Editions de l'EHESS; STEWART, Frank M.(1950) A half century of municipal reform.Berkeley and Los Angeles, University of California Press; DOGLIANI, Patrizia(2002) European Municipalism in the first half of the twentieth century,in Contemporary European History,Nov.2002,Vol.11,No.4, pp.573-596; Constituição Federal do Brasil 1891,Artigo 68.

urbanistas e municipalistas: textos de profissionais da administração pública, temários e anais de congressos, revistas, livros e textos publicados pelas instituições, programas e monografias de cursos, leis e decretos de esferas governamentais.

Através de minuciosa leitura documental e da interlocução com trabalhos de autores espanhóis, em especial dos historiadores do urbanismo Carlos Sambrício e Fernando de Terán, do jurista estudioso da organização institucional do planejamento Antonio Carceller Fernandez e do arquiteto Pedro Bidagor Lasarte, ganham visibilidade ao longo do texto os profissionais que atuaram como agentes ativos nesse processo. Cabe destacar que Rodrigo se aproxima dessa documentação a partir de suas pesquisas sobre o municipalismo e urbanismo no Brasil. E foi seguindo os passos dos municipalistas brasileiros vinculados à Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional-OICI, nos anos 1940 e 1950, como o jurista Antônio Delorenzo Neto, que chegou aos arquivos espanhóis.

No contexto de mudanças no papel do Estado e de montagem de um novo padrão de gestão estatal, em escala mundial a partir dos anos 1920, esses profissionais se formaram ou participaram da formação de um novo perfil de funcionário, de perfil técnico, para atuar na administração

pública.³ É o caso dos espanhóis Luiz Jordana de Pozas, Pedro Bidagor, Gascon y Marin, Pedro Muguruza Otaño, entre tantos outros destacados neste livro. E, também, do brasileiro Delorenzo Neto.

Essa aproximação aos agentes que atuam no cotidiano de instituições municipalistas e de urbanismo revela uma atuação profissional multifacetada: foram professores nos cursos de administração, de direito municipal, de urbanismo, elaboraram leis e planos, publicaram livros. A partir dessa escala de observação, suas concepções, as apropriações de ideias em circulação, as formas coletivas de atuação e os níveis de compromisso com o governo nacional e suas contradições em dois períodos de regime ditatorial são perceptíveis.

Mas outras escalas de observação podem ser percebidas no percurso traçado no livro. A autonomia municipal, a associação (ou cooperação) intermunicipal, o planejamento regional aparece, a meu ver, como o espaço de sobreposição de questões que extrapolam as especificidades do

³ Sobre as mudanças no papel do Estado e do perfil de funcionário, consultar GOMES, Angela de Castro, coord. Engenheiros e Economistas: novas elites burocráticas. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getulio Vargas, p.13-83

urbanismo e do municipalismo. Ou, recorrendo à expressão utilizada por Lepetit (1990), configuram o espaço de “contiguidades disciplinares”.⁴

A criação do Centro de Estudios Urbanos no IEAL, em 1967 - limite do período definido por Rodrigo pela importância que o debate urbanístico assume desde a criação do IEAL – poderia ser interpretada como parte e resultado desses movimentos entre os profissionais. Mantiveram-se as identidades dos dois campos de conhecimento, ao mesmo tempo em que se estabeleceu uma interação entre o repertório urbanístico e a organização administrativa - tão cara para o pensamento municipalista e tão necessária para que se definam poderes de decisão nas políticas públicas.

⁴LEPETIT, Bernard (1990) Proposições para uma prática restrita da interdisciplinaridade. in SALGUEIRO, Heliana A. (2001) Por uma Nova História Urbana. São Paulo. EDUSP. pp.31-43

Agradecimentos

Vou agradecer às instituições e pessoas que colaboraram com este trabalho agora publicado. Começo o agradecimento Institucional à *Fundación Carolina da España*, pelos auxílios no âmbito da beca movilidad. Apresento também um agradecimento especial à ETSAM/UPM, particularmente ao *Departamento de Composición Arquitectónica* e à Biblioteca (Diretoria e Funcionários), pelo apoio à pesquisa e pelas diversas ocasiões em que me receberam como pesquisador.

Outro agradecimento ainda na Espanha é para o *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP), particularmente o setor da Biblioteca que, desde a primeira viagem em 2008, sempre esteve de portas abertas. Sem o acesso ao acervo sob guarda do INAP, seria impossível realizar uma parte central da pesquisa documental.

Ainda na España um agradecimento afetivo à Casa do Brasil em Madrid, que sempre foi a minha casa nas viagens de pesquisa e onde morei durante o pós-doutorado em 2014. Agradeço aos funcionários e funcionárias, desde o pessoal de limpeza, serviços, alimentação, portaria e administração, assim como à Direção. Saber que eu tinha na Casa do Brasil em Madrid uma extensão da minha própria casa aqui no Brasil foi fundamental para seguir trabalhando longe da minha família.

No Brasil, os agradecimentos institucionais em relação aos apoios financeiros são à FAPESP, pela bolsa de pós-doutorado na FAU-USP em 2008, à CAPES, pela bolsa de pós-doutorado em 2014, e ao CNPq, pelos

auxílios e bolsas que continuam contribuindo com as pesquisas sobre a OICI que segue em desenvolvimento. O agradecimento a essas instituições, mas especialmente as agências federais CAPES e CNPq é, na atual conjuntura histórico-política do Brasil, algo profundamente urgente e necessário, pois agências públicas que são a base estrutural de apoio à pesquisa no Brasil, cada uma delas com seu papel específico em âmbito nacional. É nesse sentido, o reconhecimento da importância e de como são imprescindíveis como instituições do Estado para a produção do conhecimento. Também tenho que agradecer ao Departamento de Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB, especialmente pelas licenças aprovadas, fundamentais para os períodos de pesquisa no exterior.

Em relação aos agradecimentos pessoais, começo por Carlos Sambricio da ETSAM/UPM, que desde 2008, quando ainda não nos conhecíamos pessoalmente e após um contato por e-mail, aceitou me receber pela primeira vez como supervisor de pesquisa. Desde então, em todas as viagens e, especialmente durante o período do pós-doutorado, sempre tive nele um ponto de apoio e de diálogo constante e revelador sobre os assuntos que permeiam este livro. Foi e continua sendo um privilégio poder contar com esse diálogo, sempre muito franco.

Agradeço também à colega Ana Esteban Maluenda e ao colega Jorge Sainz Avia, ambos do *Departamento de Composición Arquitectónica* da ETSAM/UPM pelo apoio às atividades realizadas no acervo da ETSAM.

Não posso deixar de apresentar um agradecimento ao amigo Ricardo Lampreave por sua cordialidade e pelos presentes literários, especialmente os dois últimos e lindos livros de Fernando de Terán, por ele organizados como Editor.

Ainda na Espanha, um agradecimento especial ao colega e municipalista Enrique Orduña Rebollo, que o conheci como Secretário Geral da OICI. Agradeço sua colaboração com esta pesquisa, especialmente pelas publicações de sua autoria sobre o municipalismo na Espanha e as conversas sobre a OICI.

No Brasil, agradeço à Maria Cristina da Silva Leme da FAU-USP, que me recebeu como supervisora do pós-doutorado em 2008. Desde então, Cristina Leme é uma interlocutora de pesquisas sobre a história do urbanismo e do planejamento, mas também uma grande referência e incentivadora das atividades que venho propondo e realizando.

Por fim, à minha família Denise, Virginia, Lara e Júlia, pela compreensão em relação aos períodos de ausência, quando estive em Madrid, particularmente no período mais longo entre fevereiro de 2014 e janeiro de 2015. Em especial minha companheira de todos os dias, Denise pelo inquebrantável apoio nesses períodos de ausência, e por todas as minhas demais ausências. Com amor.

Apresentação: *origens* e ciclos de um percurso de investigação⁵

O que motivaria um pesquisador brasileiro, sem vínculo inicial com os estudos urbanísticos sobre a Espanha, a se interessar pelo tema deste livro? A resposta para esta pergunta é dupla, sendo que a primeira dela tem relação com a pesquisa de doutorado que eu desenvolvi entre 2004 e 2007 no Programa de Pós-graduação em História na UNICAMP sobre o engenheiro-urbanista brasileiro José de Oliveira Reis.

Foi a partir dos caminhos abertos pelo doutorado que em 2008 eu realizei a primeira viagem de pesquisa à Espanha. À medida que a investigação para o doutorado avançava, explicitava-se como o pensamento urbanístico de José de Oliveira Reis, a partir de 1950, passava por importante aproximação com as ideias municipalistas da Associação Brasileira de Municípios, criada em 1946. A aproximação definitiva aconteceu na ocasião do I Congresso Nacional de Municípios Brasileiros, realizado em Petrópolis/RJ no ano de 1950.

A documentação de pesquisa também indicava a participação de José de Oliveira Reis em congressos municipalistas no Continente Americano e na Europa. O primeiro congresso que apareceu entre os documentos ocorreu em Santiago do Chile no ano de 1941, denominado Congresso Interamericano de Municípios. Na ocasião, conforme nota na

⁵ Parte do trabalho de Pesquisa deste livro integra as atividades que realizado com apoio do CNPq na modalidade Bolsa de Produtividade. A publicação deste livro recebeu apoio do Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI) da UnB e do PPGFAU-UnB.

Revista Municipal de Engenharia em janeiro de 1942, edição n.1, José de Oliveira Reis teria discorrido sobre o tema “Contribuição para Defesa dos Sítios Pitorescos do Rio de Janeiro”.

Alguns poucos vestígios indicavam a existência de uma instituição interamericana que havia sido criada na década de 1930, na cidade de La Habana, com o nome Organização Interamericana de Cooperación Intermunicipal, a OICI. No entanto, eram poucas as informações que constavam nos documentos para entender, naquele momento da pesquisa de doutoramento, a criação e o papel da OICI no debate urbanístico e no planejamento municipal do continente americano.

O contato inicial com essa documentação ocorreu entre 2005 e 2006, numa das viagens que fiz para pesquisar no acervo José de Oliveira Reis localizado no Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGC-RJ). Desde então, eu passei a levantar documentos sobre as atividades da OICI, especialmente sobre os congressos que haviam sido realizados, pois meu interesse no estudo das ideias urbanísticas em articulação com o pensamento municipalista aos poucos ganhava autonomia em relação à tese em si. E se num primeiro momento esse interesse estava centrado nas discussões brasileiras, com a localização de vestígios documentais sobre a OICI, esse interesse foi logo ampliado ao continente americano.

O segundo congresso municipalista que apareceu na documentação tinha sido realizado em Lisboa no ano de 1959 e, como consta nas Atas⁶, José de Oliveira Reis apresentou o trabalho “Métodos

⁶ Localizadas e adquiridas nas viagens que fiz à Espanha a partir de 2008

para Integrar nos Planos Regionais as Necessidades Urbanas". O contato com alguns outros documentos indicava que este Congresso de Lisboa poderia não ter relação com os Congressos da OICI realizados no continente americano.

Os congressos da OICI foram denominados de Congresso Interamericano de Municípios, e o que ocorreu em Lisboa denominado de II Congresso Ibero-americano de Municípios. Era evidente que ambos os congressos não tinham uma relação inicial. E mais, eu já tinha localizado documentos com informações sobre a sequência cronológica de alguns congressos da OICI e as datas não coincidiam: a OICI realizou o VII Congresso em 1958 na cidade do Rio de Janeiro e o VIII Congresso em 1960 na cidade de San Diego/EUA. Nada indicava que pudesse ter ocorrido algum encontro no ano de 1959, menos ainda na dimensão ibero-americana.

A confirmação da ocorrência de ambos os congressos resultou num conjunto de indagações, a saber: não eram realmente os mesmos Congressos? Qual instituição teria organizado o congresso em 1959, exatamente entre os dois congressos da OICI acima mencionados, e com um nome distinto? Esses congressos ibero-americanos tinham a participação da OICI na organização? Se o Congresso de Lisboa foi o segundo, onde e quando teria ocorrido o primeiro?

Outras duas informações relevantes sobre a OICI apareceram nas pesquisas paralelas que eu realizada durante o doutorado. A primeira indicava uma alteração no seu nome como parte das deliberações do I

Congresso Extraordinário realizado em Montevideo em 1976. Nessa ocasião, a OICI – originalmente denominada *Organización Interamericana* - passou a ser denominada de *Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal*. O que teria influenciado nessa mudança?

As informações oficiais indicaram como justificativa a presença de municípios espanhóis, portugueses e brasileiros entre as delegações. De fato, a presença espanhola teve certa frequência nas atividades da OICI na década de 1950, especialmente em dois deles: o de 1954, quando ocorreu o V Congresso Interamericano de Municípios; e o IV Congresso realizado em Montevideo em 1953. Em relação aos municípios portugueses isso não é muito evidente.

Já a presença brasileira foi recentemente confirmada nas pesquisas que sigo desenvolvendo sobre a OICI. A primeira participação brasileira se deu com o engenheiro Edson Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro. Ele integrou a Comissão Panamericana de Cooperación Intermunicipal reunida em Chicago/EUA no ano de 1939. Essa Comissão foi criada no I Congresso Panamericano de Municípios⁷ realizado em La Habana em 1938 e recebeu a incumbência de elaborar o Estatuto preliminar do que viria a ser OICI, como de fato, ocorreu no encontro de Chicago.

⁷ O Congresso passou a se chamar Congresso Interamericano de Municípios a partir da segunda edição, realizada em Santiago do Chile em 1941.

A presença brasileira nos congressos da OICI permaneceria constante, principalmente nas décadas de 1950 e 1960, com a presença de profissionais como Antônio Delorenzo Neto.⁸

A segunda informação relevante indicava uma mudança, na década de 1970, da Secretaria Geral da OICI para a Espanha, ainda que provisoriamente instalada na sede do *Instituto de Estudios de Administración Local* (IEAL) em Madrid. A mudança definitiva ocorreu em 1985 e desde então segue instalada na capital espanhola. Essa informação seria fundamental para aproximar e direcionar, como parte da investigação sobre a OICI, minhas pesquisas sobre urbanismo e municipalismo na Espanha

Estando a OICI instalada em Madrid e em função do interesse em pesquisar possíveis documentos sobre os Congressos Interamericanos de Municípios, ficou evidente a necessidade de empreender uma viagem ao país ibérico. E isso ocorreu, como já mencionado, primeiro no ano de 2008, seguido por mais três períodos de pesquisas realizados em 2012, 2014 e 2017.

A primeira viagem realizada em 2008 tinha dois objetivos principais. O primeiro era tentar encontrar o acervo documental da OICI para que a pesquisa pudesse avançar, pois nos arquivos brasileiros em São Paulo e Rio de Janeiro, já não havia indicativo de que pudesse existir mais do que eu já havia localizado.

⁸ Publiquei na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais um primeiro trabalho mais amplo sobre as atividades de Antônio Delorenzo Neto e sua relação com a OICI. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6406>

O segundo objetivo foi definido após localização de informações nas documentações – que eu vinha pesquisando para o doutorado – sobre a Associação Brasileira de Municípios e Antônio Delorenzo Neto, que confirmavam a presença brasileira no I Congresso Iberoamericano de Municípios, este realizado em Madrid em 1955. No mesmo conjunto documental apareceu o nome da instituição responsável pela organização: o *Instituto de Estudios de Administración Local*, o IEAL.

Foi o primeiro contato que tive com algum documento sobre urbanismo e municipalismo na Espanha. Por isso é que o tema deste livro surgiu em decorrência da viagem que fiz à Espanha para tentar localizar documentos sobre a OICI e os Anais dos Congressos Iberoamericanos de 1955 e 1959.

Entre os meses de janeiro e fevereiro de 2008 realizei pesquisa documental no acervo do IEAL, que naquele momento estava vinculado à biblioteca do *Instituto Nacional de Administración Pública*⁹ (INAP) da España em sua sede na Calle Atocha 106. Foi nesse momento que a pesquisa sobre a Espanha começou a se delinear, pois os documentos localizados nessa primeira viagem não tinham relação com as atividades da OICI. Na sede administrativa geral da OICI, que havia sido transferida para um escritório no edifício da *Federación Española de Municipios y*

⁹ <https://www.inap.es/>

Provincias (FEMP), também sediada em Madrid¹⁰, não existiam arquivos sobre suas atividades desde a sua criação em 1938¹¹.

Com a localização dos Anais dos Congressos Iberoamericanos de Municípios criados pelo IEAL¹² e a localização de outros documentos, como a *Revista de Estudios de la Vida Local* (REVL), editada pelo IEAL a partir de 1942, ficou evidenciado não apenas um interesse, mas sobretudo a necessidade de compreensão das atividades e discussões das instituições municipalistas espanholas. Nesse sentido, o meu entendimento foi de que a aproximação do IEAL com a OICI na década de 1950 não era algo isolado e, portanto, precisava ser analisado como parte do processo histórico de institucionalização do municipalismo na Espanha.

A documentação indicava uma trama complexa de instituições e congressos dedicadas ao urbanismo e ao municipalismo articulando o continente americano e a península ibérica. Estava justificada, portanto, a

¹⁰ <http://www.femp.es/>

¹¹ Em relação à pesquisa sobre a OICI, o resultado dessa viagem foi praticamente nulo. A situação só começaria a mudar a partir de 2016 com viagens de pesquisa que fiz a arquivos situados em Bogotá, em La Habana, San Juan de Puerto Rico e Montevideo. Ainda assim, em nenhum desses arquivos havia um conjunto mais amplo de documentos, apenas conjuntos isolados que traziam vestígios de partes das atividades e de alguns congressos da OICI. Só encontrei uma quantidade relevante de documentos sobre a OICI nem Brasília, numa loja de livros raros que tinha entre seus acervos a base documental originalmente pertencente ao brasileiro Antônio Delorenzo Neto. Um jurista de formação que desde a década de 1950 assumiu papel relevante no âmbito da OICI, da ABM e com o própria IEAL, tendo também participado dos Congressos Ibero-americanos de Municípios.

¹² Foram localizados os dois primeiros (Madrid e Lisboa) e os dois últimos (Barcelona e Santiago do Chile, ambos na década de 1960). O III Congresso Iberoamericano de Municípios aconteceu em Brasília no ano de 1967, mas os Anais não foram localizados, seja aqui em Brasília ou em Madrid. Ao que parece eles não foram publicados.

necessidade de conhecer e analisar as atividades, propostas e ideias municipalistas na Espanha. Os primeiros documentos sobre o IEAL reforçaram essa ideia, pois colocaram em cena outra instituição, a *Unión de Municipios Españoles* (UME), criada em 1925. E por um motivo que, de certa forma, estabelecia uma relação entre ambas as instituições: a mesma Lei que criou o IEAL em 1940 também extinguiu a UME.

Com a sequência de viagens, foi possível avançar consideravelmente na pesquisa documental ao mesmo tempo em que fazia leituras de trabalhos que pesquisadores espanhóis já haviam realizado sobre a história do urbanismo no século XX. Os resultados iniciais foram publicados como artigos e são a base inicial dos três primeiros capítulos deste livro. O trabalho de investigação se concentrou no levantamento documental sobre o Estatuto Municipal e, em especial, sobre a UME.

As investigações em curso revelaram algo interessante, que foi a aproximação da UME com a *Unión Internationale des Villes* (UIV), criada em Gante na Bélgica no ano de 1913. Tal movimento abriu caminho para uma primeira interlocução internacional do pensamento municipalista espanhol com os demais municipalistas europeus. Algo que não ocorreu sem alguma resistência por parte dos demais países, pois, à época, a Espanha estava governada pela ditadura Primo de Rivera.

A última viagem de pesquisa foi realizada em 2017, ocasião que se revelou importante para avançar no trabalho com a documentação específica sobre a criação e atividades do IEAL que eu vinha realizando

desde 2008. Nesse momento a estrutura central e organização dos capítulos estava praticamente definida e o trabalho seria fechado com o estudo do IEAL em dois eixos, que são os dois capítulos finais: o primeiro orientado por uma análise mais específica sobre o lugar institucional e intelectual do IEAL na reconstrução do país pós-guerra civil como instituição criada pela Ditadura Franco; o segundo eixo direcionado aos debates urbanísticos formulados pelos professores e profissionais que ao IEAL estavam vinculados, com particular atenção à crítica ao urbanismo modernista ensejada pela publicação do Livro “Teoría de la Ciudad”, de autoria de Gabriel Alomar Esteve.

O quarto capítulo tem ainda um ponto relevante e que passa pelo que eu denomino de segundo movimento de internacionalização do municipalismo espanhol. Isso está definido exatamente pela proposta de realização, pelo IEAL, do Primeiro Congresso Iberoamericano de Municípios em Madrid no ano de 1955. Uma internacionalização que se fez em articulação não mais com os demais países e profissionais europeus – como foi em relação à UME na década de 1920 -, mas com o continente americano, no caso, pela aproximação com a OICI.

Esse Congresso de 1955 revelou também a importante presença da delegação brasileira, formada, em parte, por profissionais vinculados à Associação Brasileira de Municípios. Uma presença institucional pela ABM que vinha se ampliando em relação às atividades da OICI e que também seguiria ocorrendo com o IEAL. A participação brasileira voltaria a ocorrer no Congresso de Lisboa em 1959 e isso certamente ajudou a

referendar a realização do III Congresso no ano de 1967 em Brasília no Brasil. Essa presença brasileira nos debates urbanísticos e municipalistas ibero-americanos é outro aspecto que responde à indagação inicial sobre o interesse por pesquisar os debates urbanísticos no contexto institucional municipalista espanhol. Isso, pois, a pesquisa sobre o pensamento municipalista no Brasil e suas articulações internacionais teve continuidade como pós-doutorado realizado no FAU-USP no primeiro semestre de 2008, logo após o retorno da primeira viagem à Espanha.

Por fim, uma consideração sobre o recorte histórico que fecha o livro. Ambos os capítulos finais se concentram temporalmente no que foi formulado por Javier Garcia-Bellido como “primeira etapa histórica” do IEAL¹³, delimitada entre 1940/1944¹⁴, e o ano de 1967, quando ocorreu importante reformulação organizacional que resultou na criação do *Centro de Estudios Urbanos*.

Para tanto, faz-se necessária uma observação que considero importante para esclarecer a opção do recorte temporal do livro. O estudo realizado por Garcia-Bellido avança e aprofunda em suas análises sobre as segunda (1967 – 1983) e terceira (1983 – 1988) etapas históricas. Como resultado desse interesse maior pelo período entre 1967 e 1988, a primeira etapa histórica do IEAL ficou negligenciada, apagando aspectos

¹³ Adoto no livro a proposta das três etapas históricas formuladas Javier Garcia-Bellido (GARCIA-BELLIDO, 1898).

¹⁴ 1940 é o ano de aprovação da Lei que criou o Instituto. 1944 é o ano de criação no IEAL da *Escuela Nacional de Administración Local y Estudios Urbanos*. Garcia-Bellido adota o ano de 1944; neste livro está adotado o ano de 1940.

importantes sobre o debate urbanístico nesse contexto municipalista nas décadas iniciais da ditadura franquista.

Por isso fiz a opção por fechar o recorte temporal do livro pelo ano que fecha essa etapa inicial, dedicando o trabalho de análise a esse período e não aos demais. Foi neste ano de 1967 que o IEAL publicou o livro “Problemas del Urbanismo Moderno” com as conferências proferidas no Curso de 1965/1966. Portanto, se a criação do *Centro de Estudios Urbanos* é o fato que abre a segunda etapa histórica, o livro “problemas del urbanismo” é o documento que delimita o recorte histórico analítico da primeira etapa histórica.

Para finalizar essa Introdução, pensada para elucidar os percursos da pesquisa, o que se pode afirmar é que o Estatuto Municipal, a UME e, sobretudo, o IEAL são partes de um longo processo, cada qual em seu contexto histórico, mas como processos correlatos e que também podem ser pensados como continuidade, desde que não desconsideradas suas particularidades, sejam elas políticas, institucionais ou urbanísticas. Essa continuidade é o que pode conter o que foi *planeado* como ideias a responder aos desafios urbanos que determinado contexto histórico apresentou aos profissionais e às instituições.

É inquestionável, portanto, que algo dessas ideias *se quedó* como matéria a informar sobre as experiências e a instigar novas ideias. O oposto a isso seria o mesmo que dizer que as ideias urbanísticas não circulariam, não seriam difundidas, interpretadas e debatidas, partindo sempre de um determinado ponto *ex-nihilo*. Este livro é minha

contribuição à uma história do urbanismo e do planejamento urbano no século XX construída em duas dimensões espacial-históricas: a Espanha e o mundo iberoamericano.

O resultado da pesquisa está organizado em quatro capítulos, os dois primeiros centrados mais diretamente nos debates da década de 1920, quando a UME foi criada, momento em que o municipalismo espanhol realizou sua primeira interlocução internacional, no caso, com o continente europeu. Os dois últimos capítulos estão focados na criação e atividades do IEAL, incluindo aí uma abordagem sobre algumas ideias urbanísticas formuladas entre a guerra civil e o início da ditadura Franco.

Foi com o IEAL que o municipalismo espanhol empreendeu sua segundo interlocução internacial na década de 1950, mas nesse momento, com o continente americano, especialmente com a Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Foi nesse trânsito transatlântico que muito se debateu sobre urbanismo e planejamento urbano no âmbito de uma ampla rede municipalista de instituições e profissionais cujas ações estavam orientadas a formular respostas aos desafios do desenvolvimento municipal. Nesse sentido, o que foi produzido no âmbito do IEAL tem relação com os debates sobre o Estatuto Municipal e a UME e, ao mesmo tempo, também tem com a articulação iberoamericana a partir de 1955.

Muito poderia ser aprofundado, outras interpretações poderiam (e podem) ser elaboradas. O resultado é apenas a explicitação de como eu

apreendi a documentação e de como eu construí o argumento do texto tendo como eixos temáticos o urbanismo e o municipalismo, sobre os quais eu venho me dedicando desde 2008.

Buenos Aires, abril de 2022

“Planea, que algo queda...”

Manuel Ribas Piera, in: Fernando de Terán, 1978, p. 19

Antecedentes da Union de Municipios Españoles (UME): entre o Estatuto Municipal e o Primeiro Congresso de Urbanismo

O pensamento municipalista no século XX e as instituições que de alguma forma atuaram em assuntos de interesse ao desenvolvimento municipal estão geralmente associados à defesa da autonomia, sobretudo política e financeira, dos municípios. Esse pensamento e essas instituições também promoveram discussões e realizaram atividades no campo do urbanismo com foco no planejamento municipal.

Em termos gerais, as instituições programaticamente municipalistas foram criadas em tempos marcadamente democráticos, seja no Continente Americano ou na Europa Ocidental. A mais importante e talvez única exceção ocorreu na Espanha, com duas instituições que promoveram, a seu modo, uma articulação relevante entre o campo profissional urbanístico e o pensamento municipalista: a denominada *Unión de Municipios Espanholes* (UME), que foi formalizada oficialmente durante o II Congresso Nacional Municipalista em 1926, na vigência da ditadura Primo de Rivera; e o *Instituto de Estudios de Administración Local* (IEAL), que foi criado em 1940 por uma lei formulada pela ditadura Franco logo após a guerra civil, que terminou em 1939, deixando cidades importantes totalmente destruídas, sobretudo Madrid.

Não são poucas as complexidades e (possíveis) contradições que podem permear as interpretações desse curto e intenso processo histórico

em relação ao pensamento profissional no campo do urbanismo e do planejamento urbano-regional referente a tais instituições. Por outro lado, uma das riquezas desse período é que esse mesmo pensamento profissional produziu uma ampla trama de proposições, concepções e estudos urbanísticos para o desenvolvimento municipal. Trata-se, ademais, de um contexto que não se restringe à Espanha, mas que se relaciona ao debate urbanístico internacional, tanto na Europa como no Continente Americano, e que esteve em profícua articulação profissional-institucional mediante realização de congressos, publicações e atividades de ensino.

A densidade do caso espanhol pode ser compreendida nos parágrafos iniciais daquele que muito provavelmente é um dos mais importantes livros sobre a história do urbanismo e do planejamento urbano-regional espanhol no século XX: “Planeamiento Urbano en la España Contemporánea – historia de un proceso imposible”. Publicado em 1978, o livro enuncia a complexidade daquele contexto desde o título, ao denominá-lo de *un proceso imposible*. Seu autor, Fernando de Terán, não economizou nos termos iniciais do capítulo *Orígenes e iniciación*:

Durante el período histórico a que se refiere este primer capítulo tienen lugar profundas transformaciones de la realidad política, económica, social y cultural española, que pasará en dos decenios del régimen monárquico al republicano, con la experiencia de una primera dictadura incrustada en el primero, y luego, a la dictadura nuevamente, después del conmocionante trauma de una guerra civil de tres años. España, en ese recorrido, intenta ensayar soluciones para la organización del paso a una sociedad industrial de masas, en la que ya no valen las respuestas del sistema burgués liberal de la Restauración. La resistencia de éste a la crecientemente necesaria democratización, a través de la reforma de la Constitución, para reconocer la presencia real de las nuevas fuerzas populares, impondrá en 1923 la

solución militar de excepción, con disolución de las Cortes, suspensión de la Constitución (...) al que acompañan reformas legislativas, entre las que se pueden destacar los Estatutos Municipal y Provincial, por la importancia de las regulaciones urbanísticas que contienen (...) Pero al no intervenir sobre la estructura social heredada, la Dictadura no hizo más que aplazar o agravar la solución de los verdaderos problemas subyacentes con los que volvería a encontrarse la Corona a la caída del dictador, en 1930 (...) dando pie a la rápida y espectacular eclosión de las fuerzas republicanas (...) en 1931, como apertura esperanzada de una nueva etapa histórica, prometedora de los cambios estructurales que el país reclamaba. Sin embargo, la realidad histórica fue muy otra. La República se encontró con que la pesada herencia no podía modificarse tan de prisa (...) Equivocaciones estratégicas, ingenuidades y precipitaciones se transformaban, por una parte, en formidables armas contra la renovación (...) La polarización política creciente abono el terreno de la gran conspiración que desembocó en el alzamiento militar del 18 de julio de 1936 y dio paso a la guerra civil, que durante tres años mantendría dividida a España. El triunfo final de la sublevación, en 1939, acabaría con las esperanzas de una república democrática y dio paso a la instauración de un Estado totalitario (DE TERÁN, 1978, p. 23-24).

O *Instituto de Estudios de Administración Local* (IEAL) é produto direto desse Estado totalitário, tendo sido criado por uma Lei de fundação interposta no dia 06 de setembro de 1940 e por Decreto de Regulação no dia 2 de junho de 1941. De forma oposta, mas também como resultante de uma decisão da Ditadura Franco, a *Unión Municipalista Españoles* (UME) teve seu destino traçado no mesmo dia 06 de setembro de 1940 e pela mesma Lei que fundou o IEAL. Pelas Disposições Finais da referida Lei, os Municípios ficaram impossibilitados de associarem-se, e a UME foi extinta.

Por outro lado, no caso da UME, sua fundação não ocorreu por uma determinação legal do governo central, ainda que criada em 1926 durante a Ditadura Primo de Rivera. Nesse sentido, sua existência é parte de um processo mais amplo, anterior a 1926, que tem seu ápice na

publicação do Estatuto Municipal em 1924, sendo, portanto, resultante de uma conjuntura jurídica, política e institucional favorável ao associacionismo municipalista. Organizado em 585 artigos, 28 disposições transitórias e uma disposição adicional, o Estatuto Municipal foi publicado em dois livros: o Livro I, “Organización e Administración Municipal”, e o Livro II, “Hacienda Municipal”.

A responsabilidade pela coordenação dos trabalhos de elaboração do Estatuto Municipal ficou com o jurista Calvo Sotelo, nomeado *Director General de Administración* da Ditadura Primo Rivera no dia 23 de dezembro de 1923 (REBOLLO, 2003, p. 540)¹⁵. Participaram da equipe outros importantes nomes do campo jurídico e administrativo, entre eles, Gil Robes, Vidal y Guardiola, Pi i Suner, mas especialmente Luis Jordana de Pozas, que participou dos debates sobre legislação municipal ao longo de décadas.

Segundo Enrique Orduña Rebollo, Jordana de Pozas esteve envolvido nos “projectos de reforma administrativa que afectasen a los funcionarios de la Administración central y local, o a su formación, desde 1918 hasta su fallecimiento em 1977” (REBOLLO, 2001, p. 136). Sua atuação profissional foi marcada pela presença em diversas frentes de atuação: na equipe do Estatuto Municipal de 1924, como membro do

¹⁵ Para Carlos Sambricio, a redação do Estatuto Municipal deve ser entendida como “la respuesta de Calvo Sotelo a los intereses y deseos de los propietarios del extrarradio” (SAMBRICIO, 1984, p. 29). Essa interpretação vem acompanhada de uma observação que Sambricio formulou em relação ao Golpe de Estado de Primo de Rivera ser “sensible al deseo de los propietarios del extrarradio”.

Primer Consejo Directivo da Unión Municipalista Española, como Professor de *Derecho Municipal Comparado da Sección de Administración de Escola de Administración Pública e Estudios Urbanos* do IEAL, como *Catedrático de Derecho Municipal* da Universidad de Madrid, entre outras.

Jordana de Pozas atuaria também numa comissão criada em 1938 pelo Ministério do Interior (pouco tempo antes do fim da guerra civil) para redigir uma *Ley de Gobierno y Administración Local*, promovida e coordenada pelo titular da órgão, o Ministro Ramón Serrano Suñer (REBOLLO, 2003, p. 574). Ou seja, o jurista percorreu por dentro da máquina administrativa governamental todo o complexo processo político espanhol entre as décadas de 1910 e 1970, discutindo autonomia municipal, administração municipal e economia municipal no âmbito dos regimes políticos centralizadores e autoritários que governaram a Espanha no século XX.

Parte dessa atuação intelectual no campo do pensamento municipalista pode ser constatada na conferência “Las bases jurídicas para la actividad econômica de los Municipios”, proferida no *IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales*, realizado na cidade de Sevilla, em 1929¹⁶. Ainda em relação à atuação de Luiz de Jordana de Pozas, é possível considerar que esses estudos sobre autonomia e

¹⁶ Segundo José M. Rodríguez Álvarez, o Congresso Internacional de Cidades e Organismo Locais integra o conjunto das atividades da Unión Internacional des Villes et Pouvoir (UILA), sediada na sua origem em Bruxelas, Bélgica. O I Congresso ocorreu em 1913, quando foi criada a Union Internationale de Villes (UIV), que também era identificada em inglês (International Union of Cities) e espanhol (Unión Internacional de Ciudades). No livro faremos sempre referência o nome em francês com o uso da sigla UIV. (ÁLVAREZ, 2002).

economia municipais representavam alguma independência intelectual no contexto autoritário. Para Orduña Rebollo, uma constatação dessa autonomia está na opinião que o jurista emitiu sobre o *Código de Gobierno y Administración Local*, que Ramón Serrano Sañer retomou em 1941 já como Ministro da Junta Política, em reunião do Conselho Nacional, no dia 19 de julho de 1941. Conforme Orduña Rebollo,

señalo 'su tendencia francamente autoritaria' (...) junto a una mayor intervención del Gobierno a través no sólo del propio Departamento y de la Dirección General del Ramo, sino también por medio de unos Consejos Central y Local de Protectorado y Urbanismo, hacían prácticamente imposible cualquier atisbo de autonomía municipal (REBOLLO, 2003, p. 579).

Se esse posicionamento evidencia provável independência intelectual e política para expor suas críticas aos códigos legais relacionados com a vida municipal, o que é certo é o fato de que, com sua participação, o Estatuto Municipal foi elaborado e aprovado em 1924. Documento cujo rigor técnico e doutrinário foi reconhecido por pesquisadores dos campos jurídico e urbanístico-arquitetônico, o Estatuto Municipal tem sua importância também relacionada ao fechamento de um largo arco temporal de proposições e debates sobre o regime municipal em todas as suas áreas, inclusive a urbanística, especialmente a partir dos projetos de *Ley y bases para la Reforma de las de Administración Local* de 1903 e 1907 coordenados por Antonio Maura¹⁷. Para Fernando de Terán,

¹⁷ Outras informações podem ser localizadas no livro "Municipios y Provincias – História de la Organización Territorial Española", de Enrique Orduña Rebollo (REBOLLO, 2003).

aquella situación de la legislación urbanística española, que iba siendo repetidamente denunciada como inadecuada e insuficiente, y que seguía anclada en disposiciones del siglo anterior, a pesar de los diversos intentos de actualización realizados, deja de ser estacionaria, en virtud el Estatuto Municipal elaborado por el primer ministro de Gobernación de la Dictadura, Joaquín Calvo Sotelo (DE TERÁN, 1978, p. 40)

Se, dentre outras, esta virtude apresentada por Fernando de Terán comprovaria a importância do Estatuto Municipal para a ordenação jurídico-administrativo-político-urbanística dos municípios espanhóis, as análises e interpretações que ocorreram pouco tempo depois explicitaram as contradições e os problemas do próprio documento. Entre os profissionais que se posicionaram criticamente e que, à época, estavam discutindo o desenvolvimento dos municípios, especialmente aqueles interessados no debate urbanístico, é possível mencionar o arquiteto Gustavo Balbuena.

Como Secretário do *XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo)* ocorrido em 1926 na cidade de Madrid, e responsável pela conferência de abertura do Congresso, Balbuena aproveitou a ocasião para proferir críticas importantes ao Estatuto Municipal que posteriormente foram incorporadas ao “Tomo Primero – Trazados de Ciudades do livro Gustavo Fernandez Balbuena – Obras Completas”. Já no início, ele informa como havia analisado o documento aprovado dois anos antes, em 1924:

estimo lícito examinar las cuestiones de ordem técnico que encierra, y luego reglamentar la parte dedicada a obras y servicios municipales en relación más inmediata con el tema que nos congrega. ¿Cuál es la realidad nacional? ¿Como sienten los Municipios, ciudades y pueblos españoles su problema de organización urbana, el de su mutua relación e influencia, el de su desenvolvimiento futuro?, me pregunté (CZEKELIUS, 1932, p. 4).

No entanto, o posicionamento crítico de Balbucena não se direcionava apenas ao Estatuto Municipal e ao seu evidente aspecto administrativista. Sua lente analítica estava apontada para um momento bem anterior à criação do documento, a saber, para o século XIX, especialmente para a *Ley de Ensanche* de 1892, por considerá-la, segundo Carlos Sambricio,

“arcaica y deficiente, por lo que su aplicación al extrarradio¹⁸ no resolvería ningún problema. Al mismo tiempo señalaba el proyecto de Núñez Granés, aprobado en 1916, como técnicamente inadmisibile” (SAMBRICIO, 1984, p.27).

Após expor esse conjunto de indagações, o arquiteto vai direto ao ponto central do Estatuto Municipal que tem relação com o campo urbanístico, muito provavelmente o ponto mais polêmico, que foi objeto de muitas críticas posteriores: o artigo 217, segundo o qual “todos los Ayuntamientos que en el decenio 1910-1920 hubieren experimentado un aumento de población superior al 20 por 100, están obligados a redactar en el término de cuatro años su plan de ensanche o de extensión”. A crítica tem outras várias entradas, passando pela pergunta sobre a adequação, naquele momento, “da evolución urbana de nuestros Municipios” de um “precepto de claro origen extranjero”, pela constatação de que municípios de importante valor histórico não estariam obrigados, nos termos da Lei, a elaborar o plano, entre outros. Uma das críticas, em

¹⁸ Conforme definição no *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, extrarradio significa “parte o zona exterior que rodea el casco y radio de una población”. Disponível em: <https://www.rae.es/>

especial, tem maior relevância em função de problematizar um aspecto estrutural para os municípios e, portanto, para o campo do pensamento municipalista: os técnicos municipais. E qual foi seu argumento?

Podrá alegarse o arguise que la competencia de la Técnica Municipal no es bastante; que los viejos técnicos municipales, no viejo por la edad, sino por la ciencia, carecen de preparación bastante para aprofundizarse con el problema; pero, sobre que de igual calidad puede gozar la técnica privada, el hecho jamás permitirá sentar la doctrina de que el Municipio debe hipotecar o subrogar sus funciones de gobierno. Cuando mucho (ha llegado la hora de las revoluciones efectivas), cabría pedir la revisión cruel de la competencia técnica municipal, de los instrumentos de que han sde service los Municipios para el ejercicio de su facultad ordenadora (CZEKELIUS, 1932, p. 6).

Em paralelo a tais críticas, também existiram posicionamentos favoráveis, por exemplo, o que fora enunciado por Fernando García Mercadal em sua comunicação no mesmo Congresso Nacional de Urbanismo. Em sua opinião, “en España el urbanismo há nacido oficialmente el 8 de mayo de 1924, fecha de la aprobación del Estatuto Municipal”. Ou, ainda, a observação que faria Cesar Córd no ano seguinte, em 1928, durante o III Congresso de Municípios realizado em Zaragoza, como consta no estudo “La acción urbanizadora de los municipios” que ele apresentou neste congresso: “el Estatuto Municipal há tenido la virtud de estimular el interés de los Municipios por las obras de Urbanización” (CORT, 1992, p. 3). Para Carlos Sambricio, essa glorificação do Estatuto Municipal, isto é, relacioná-lo com o dia de nascimento do urbanismo na Espanha, explicita a contradição no pensamento urbanístico de Mercadal:

sorprende que Mercadal lanzase las campanas al vuelo sin comprender que la ciudad que defendía el estatuto era sólo la antigua metropoli, la utopia negativa enunciada por Simmel em la ciudad alemana de los primeros años

del siglo, y donde las intervenciones en el campo de la vivienda que se llevan a cabo responden a una política de casas baratas que no ayuda a resolver el problema de la ciudad del futuro (SAMBRICIO, 1984, p.35).

Outro tema importante debatido nesse Primeiro Congresso de Urbanismo foi o planeamento regional e, com ele, as críticas aos planos de intervenção urbana, planos de extensão e planos de ensanche. Como observado por Carlos Sambricio,

basándose de nuevo en las ideas de los ingleses, el Primer Congreso Nacional de Urbanismo pretende retomar los textos y las ideas enunciadas por Unwin en el Congreso de la Federación de Ciudades-Jardín en 1924 con la intención de sustituir la obligatoriedad que marcaba el Estatuto Municipal de un Plan de Extensión para las ciudades de más de 20.000 habitantes por un Plan Nacional de Urbanismo en el que se adopten los criterios del Plan Regional (SAMBRICIO, 1984, p. 33).

O interesse em abordar o plano regional¹⁹ foi o que marcou a presença no Congresso de Urbanismo de outro importante profissional: Nicolau Maria Rubió. Segundo Fernando de Terán, essa temática regional permeou a atuação de Rubió a partir da sua interlocução como o “ambiente howardiano” em sua viagem à Inglaterra, em 1920, como secretário da *Sociedad Cívica la Ciudad-Jardín*. Para Terán, a apresentação de Rubió sobre Regional Planning foi a primeira que se realizou no panorama espanhol, contudo, já “en sentido moderno, superador de la ‘urbanización-ruralización’ tan querida de Cerdá y de Soria” (DE TERÁN, 1978, p. 42).

¹⁹ No trabalho “Las promesas de un rostro: madrid, 1920-1940 – de la metrópolis al Plan Regional”, Carlos Sambricio faz uma análise profunda sobre o ambiente profissional e institucional que, naqueles anos da década de 1920, estava discutindo o plano regional na Espanha, especialmente em Madrid (SAMBRICIO, 1984, p. 19-136).

De certa forma, essa temática regional explicitava o campo de disputas intelectuais em relação ao próprio saber urbanístico, ao informar quais profissionais ainda indicavam as intervenções no interior das cidades como solução para os problemas urbanos, e quais já apontavam a necessidade de se pensar não mais a cidade, mas a dimensão do território, no que isso passaria pelas relações entre municípios. No caso dos profissionais espanhóis, especialmente para Rubió, esse debate estaria relacionado com uma nova compreensão sobre a própria cidade e as suas relações com o território e tudo o que o constitui. E é aqui que Rubió apresenta a noção de paisagem, sendo a cidade parte dessa categoria conceitual. Segundo Carlos Sambricio,

En 1939 se publica, por el llamado Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, un texto titulado Plan Regional de Madrid. A diferencia de Barcelona, donde sabemos que casi veinte años antes se plantean ya estudios sobre tal posibilidad, ésta es, aparentemente, la primera vez que en Madrid se esboza este análisis (...) Para Nicolás Rubió i Tiburi, Secretario de la Sociedad Cívica la Ciutat-Jardí, ...'Regional Planning vol sempre indicar que una idea de conjunt es aplicada sobre tot un territori al que vol fer vivre harmonicamente'. Al definir de ese modo, en 1926, el concepto de Plan Regional partía de la idea de territorio y la contraponía a la de ciudad. Señalaba, en su análisis, cómo en su opinión se equivocaban al proponer reformas en el interior de las ciudades tanto los que entendían la reforma del núcleo urbano desde una nueva valoración del extrarradio como los que consideraban que el problema de la ciudad se limitaba a la falta de vivienda, proponiendo, como solución, atribuir a la municipalidad competencias inexistentes hasta el momento, con la intención de que así ésta pudiese resolver el problema (SAMBRICIO, 1984, p. 19)

Essas problematizações também foram consideradas por Rubió na sua comunicação “Legislación en materia de urbanismo”, apresentada no *XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo)*, ocasião em que afirmou que a cidade não terminava ali onde acabavam as ruas,

exercendo ela uma influência na paisagem que deveria incorporar a agricultura, a indústria, as atividades produtivas do campo. Uma conceituação mais elaborada foi publicada por ele na *Revista de Catalunya* meses antes do Primeiro Congresso de Urbanismo. Em artigo que Fernando de Terán considera como doutrinal da parte de Rubió, este assim se pronunciou em “La questió fonamental de l’urbanisme: el paisagen”:

Este viejo concepto de la ciudad, núcleo aislado, indiferente a lo que le rodea, está muerto en urbanismo desde hace mucho tiempo. El crecimiento de las ciudades por adiciones periféricas ha exigido el estudio de planes de extensión y de previsión del futuro que, naturalmente, tienen en cuenta el país que rodea la ciudad. Pero, los teóricos del urbanismo, siguiendo el examen de estos fenómenos de crecimiento, han tenido que constatar el vicio que subsistía en aquellos planes de extensión, los cuales consideran, todavía, la ciudad como un organismo-unidad (...) Este estado de espíritu es condenable, al menos porque está pasado de moda. Si damos a la palabra paisaje una significación compleja que comprenda llanuras, bosques, aguas, industrias, minería, agricultura, habitación, tráfico, etc., diremos, con los urbanistas modernos, que la ciudad de mañana no ha de ser más que un elemento del paisaje. En este paisaje, en un país, puede haber más de una gran ciudad. Cada una de ellas no es más que un elemento del paisaje (...) En la concepción urbanista actual, nada es superior per se: todo ha de someterse a una concordia, a una idea de urbanización. La adoración de la gran ciudad, monstruo devorador con todos los derechos sobre los pobres vecinos, no puede resistir el examen de los urbanistas. Los ingleses ha denominado Regional Planning a esta urbanización del país; los franceses le llaman ‘Urbanización Regional’ (...) Pero el Regional Planning quiere sempre indicar que una idea de conjunto es aplicada sobre todo el territorio al cual se quiere hacer vivir armónicamente (...) La urbanización regional significa el tratado de paz entre la ciudad y el campo (...) Un proyecto de urbanización territorial ha de salvaguardar los altos intereses de la cultura y de la vida civil, ha de abrir caminos cómodos para la expansión de la industria, pero al mismo tiempo ha de preservar los terrenos agrícolas de las escaramuzas de la edificación (...) Socialmente, la urbanización territorial se propone ser el freno de la exagerada atracción de los centros de vida urbana. La limitación de la fuerza de aglomeraciones de las ciudades por el único

medio que existe: la disolución de la energia de atracción del núcleo urbano por todo el ámbito del país (RUBIÓ *apud* DE TERÁN, 1978, p. 13)²⁰.

Esse fragmento traz uma série de concepções que informam o amplo espectro de discussões ocorridas no Congresso, desde a ideia de que o conceito de cidade estava ultrapassado, antecipando assim um debate sobre dispersão urbana ainda vigente no atual século XXI – e propondo justamente esse caminho para melhor solução dos problemas urbanos, até numa certa visão “anti-urbana” em relação às grandes cidades –, até a explicitação das referências internacionais à França e à Inglaterra. Trata-se de um desenvolvimento conceitual efetivamente doutrinal, tal como entendido por Fernando de Terán, que marcaria importante ruptura no campo do pensamento urbanístico espanhol, ou seja, uma compreensão dos problemas urbanos que informava a necessidade de pensar não mais única e isoladamente pelo aspecto material e edificado da cidade, suas ruas, praças, edificações e mesmo as diversas infraestruturas – energia, água, esgoto, transportes. Pelos argumentos de Nicolau Rubió, é possível ponderar que a conjuntura histórica das primeiras décadas do século XX demandava ações que não poderiam mais estar baseadas nas soluções empreendidas ainda no século XIX, como as grandes intervenções urbanas de Paris e Barcelona.

Ao apontar essa concepção de paisagem e trazer para o campo profissional dos arquitetos os caminhos necessários do planejamento

²⁰ O recurso ao *APUD* neste caso se fez necessário em função do uso da versão traduzida do Catalão por Fernando de Terán, que o transcreveu em seu livro utilizando o castelhano.

regional, ou urbanização regional, Rubió o fez como contraponto às proposições ainda vigentes nas décadas de 1910 e 1920 (SAMBRICIO, 1984), entre outros, de Pedro Nuñez Granés, Secundino Zuazo e César Cort. Uma particularidade de César Cort, para quem Fernando de Terán dedica em seu livro um tópico específico denominado “La aportación teórica de César Cort” (DE TERÁN, 1978), é que ele não apenas havia desenvolvido planos urbanísticos de extensão (Múrcia), reforma interior e ensanche (Valladolid), mas tinha um papel intelectual central na formação profissional espanhola, pois era professor de “Urbanologia” na *Escuela de Arquitectura de Madrid*.

Essas diversas atuações conferem ao seu trabalho profícua articulação entre o pensamento e a proposição, especialmente constatadas nos dois livros que publicou, a saber, “Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano”, de 1932 – considerado por Fernando de Terán um “compendio de la forma de realizar un plan de ensanche y reforma interior y su sustento teórico” (DE TERÁN, 1978, p. 165) –, e “Campos urbanizados y ciudades rurizadas”, de 1941. De um modo geral, o que caracterizam essas duas obras, de acordo com Terán, são ideias como organização celular do tecido urbano, decomposição nuclear da cidade com base nos conceitos de unidade de vizinhança, propostas de “cidade rural moderna”, tentativas de articulação do corpus teórico howardiano e concepções descentralizadoras e ruralizantes (DE TERÁN, 1978, p. 166-169).

A concepção do curso de urbanismo²¹ do qual Cort foi professor catedrático na *Escuela Superior de Arquitectura de Madrid*, a partir de 1918, reforça sua inserção no conjunto dos profissionais que trabalhavam com planos de extensão, de reformas interiores e ensanche numa abordagem no sentido projetual do urbanismo. Segundo o Programa de “Trazado, Urbanización y Saneamiento de poblaciones”²², o curso era dividido em duas partes, sendo a primeira intitulada “Trazado y Urbanización de poblaciones”, e a segunda, “Saneamiento de poblaciones”. Os temas das aulas, tais como “Teoría del arte cívico, Trazado de poblaciones en la Edad Media, en el Renacimiento y en los tiempos modernos, Belleza de los trazados regulares e irregulares, Movimientos de las aguas y las acantarillas, Sistemas de tratamiento de las aguas residuales”, cujo eixo projetivo era o foco central dos estudos, seriam resumidos em artigo publicado na *Revista Arquitectura* em sua edição de setembro de 1925:

Los trabajos de prácticas en curso de Urbanología que tenemos a nuestro cargo en la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid, consisten de ordinario en el estudio de reformas locales para el emplazamiento adecuado de los edificios, considerando los problemas desde el punto de vista artístico

²¹ Para uma abordagem detalhada sobre o ensino do urbanismo na Espanha, especialmente na Escuela de Arquitectura de Madrid, é imprescindível a tese de doutorado de María Cristina García Gonzales, denominada “Césart Cort y la cultura urbanística de su tempo”. Sobre esse tema do ensino, conferir particularmente o Capítulo 4: La enseñanza del urbanismo em España, 1918-1946 (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 43-132).

²² Originalmente, o ensino de urbanismo na Escola de Arquitectura de Madrid foi implantada com o “Plan de Estudios de 1914” com o nome “Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones”. Segundo García Gonzales, “fue una asignatura implantada desde el deseo de reunir em um cuerpo de doctrina única las enseñanzas referentes al urbanismo que debían impartirse en la carrera de arquitecto” (GARCÍA GONZALES, 2011, p. 45). Com o Plan de Estudios de 1933, o curso recebeu essa denominação “Urbanología”, conforme García Gonzales, “tal y como había propuesto Césart Cort, que la definió como la técnica, arte y ciencia de la composición, urbanización y funcionamiento de ciudades” (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p.50).

y de la conveniencia del tráfico. La toma de datos estadísticos, para la resolución de cuestiones parciales, y el proyecto de edificios para viviendas, de muy distintas naturalezas, para acoplarlas a las manzanas, haciendo notar la relación tan estrecha que existe entre los solares y las dimensiones de las intervías, al objeto de que en ningún caso dejen de relacionarse estas últimas con las primeras (CORT, 1925, p. 210).

Ainda que existisse no curso a presença da cultura urbanística anglosaxônica, com referências a Raymond Unwin, Thomas Mawson e, mais tarde, Patrick Abercrombie (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p.51), desde que Cort assumiu a cátedra “Trazado, Urbanización y Sanamiento”, passando pela mudança a partir de 1933 para “Urbanología”, a presença da literatura alemã era central, especialmente pelos livros de Camillo Sitte e Joseph Stübben. Segundo García Gonzales, a referência a esses autores, especialmente Camillo Sitte, asseguraria a influência de uma ideia

pinturesquista y empirica en el trazado urbano, donde la visión perceptiva y planimétrica buscaba una lógica a la ordenación física de la ciudad basada en los principios de la estética romántica y del expressionismo historicista (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 50)

Em nenhum momento, portanto, aquela compreensão regional apresentada por Nicolau Rubió foi abordada por César Cort, a partir do que é possível deduzir que o saber urbanístico na *Escuela Superior de Arquitectura de Madrid* até o início da década de 1920 não tinha incorporado ao seu corpus teórico parte dos debates vigentes, por exemplo, no *XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primeiro de Urbanismo)* realizado em 1926. As datas, inclusive, permitem cotejar as concepções em pauta no debate profissional à época, informando as diferenças entre as ideias que consubstanciavam o pensamento urbanístico espanhol na década de 1920: os dois artigos de Nicolau Rubió são de 1926, esse artigo

de César Cort é de 1925, e o Congresso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo) é de 1926.

Para além da discussão intelectual, fundamental para entender os posicionamentos dos profissionais em relação ao urbanismo e aos caminhos para o desenvolvimento municipal, a análise do Estatuto Municipal revela outros aspectos também relevantes. Um deles é sobre o significado da aprovação do Estatuto Municipal para os interesses locais na expansão urbana, sobretudo pela garantia ou concessão (ao Ayuntamiento) de “una teórica libertad de planificar y llevar a cabo sus proyectos municipales” (SAMBRICIO, 1984, p. 35). E, ao se pensar sobre essa “liberdade de planificar”, automaticamente deve-se indagar a quem interessava essa liberdade, e de que modo; ou, ainda, como a autonomia municipal para construção de políticas urbanas poderia beneficiar as “elites fundiárias” proprietárias das terras que seriam ocupadas com os planos urbanísticos municipais.

Para o caso específico de Madrid, na medida em que o governo ditador de Primo de Rivera era sensível aos desejos e interesses dos proprietários de terra do extrarradio, este

autorizó al Ayuntamiento a urbanizar la zona solicitada. La medida fue de suma importancia para los poseedores de los terrenos integrados en el Ayuntamiento (em teoría por lo menos), puesto que declarar ampliación de ensanche al terreno extrarradio significaba la posibilidad de obtener ayudas inmediatas del Estado para ejecutar obras, iniciándose éstas (...) dar solución a la falta de viviendas significaba sólo recalificar como suelo urbano zonas que hasta el momento eran tenidas como rústicas, lo que permitía que la burguesía pudiese disponer de nuevas zonas donde edificar, beneficiándose así de las normas fiscales establecidas para las construcciones del Ensanche. Y esta idea de favorecer los beneficios inmediatos de una clase frente a la posibilidad de desarrollar estudios sobre

la región fue la que definió la actuación de Calvo Sotelo en el Estatuto Municipal de 1924 (...) la redacción del texto de 1924 debemos entenderla como la respuesta de Calvo Sotelo a los intereses y deseos de los propietarios del extrarradio (SAMBRICIO, 1984, p. 29).

Essa interpretação de Carlos Sambricio sobre os interesses dos proprietários de terra permite incorporar ao texto alguns questões que haviam sido consideradas na *Conferencia Nacional de Edificación*, realizada em 1923, especialmente aquelas relacionadas com a habitação, a expansão urbana e a especulação imobiliária. Na pauta dessa Conferência, constavam desde discussões sobre a variação dos preços dos materiais de construção entre 1917 e 1922 às críticas de membros da *Camara de la Propriedad Urbana*, interessados numa lei que garantisse a renda do capital empregado na construção das habitações.

Além desses aspectos, outro fato, diretamente relacionado à qual cidade se pretendia construir e a partir de qual concepção urbanística, teve importância central na interpretação de Carlos Sambricio: a proposta elaborada pelo socialista Antonio Fabra Ribas, secretário da Conferência de Edificação, de criação de um Instituto Nacional de Edificação. Segundo Sambricio, essa proposta era uma forma de ocupação do vazio institucional criado pela ditadura Primo Rivera, que destituiu o Instituto de Reformas Sociais, responsável pela organização da Conferência realizada entre os meses de maio e junho de 1923, poucos meses antes do Golpe de Estado (SAMBRICIO, 1984).

No entanto, note-se que não apenas a proposição de criação do Instituto Nacional de Edificação no lugar do *Instituto de Reformas Sociais*,

mas principalmente a sua organização institucional e a concepção urbanística para o problema habitacional foram os aspectos estruturais naquele momento. Antonio Fabras Riba propunha como solução a análise dos diversos fatores que pudessem estar relacionados ao problema habitacional, especialmente o traçado das cidades e a construção de habitações higiênicas. As sete áreas temáticas propostas na organização do Instituto reforçam essas características: Financeira, Urbanização, Traçado de Cidades, Habitação, Higiene, Técnica de Edificação e Ensino. Ou seja, é evidente a preponderância da temática urbana na concepção e condução do que deveria ser uma política habitacional.

Essa preponderância foi assim interpretada por Carlos Sambricio: “lo mas destacable del proyecto de Fabra Ribas consistía en que, de nuevo, identificaba la solución del problema de la vivienda con la necesidad del estudio y trazado de la ciudad” (SAMBRICIO, 1984, p. 29). E justamente nessa concepção urbana e urbanística das proposições de Fabras Riba residiam as diferenças em relação ao que interessava ao Ayuntamiento. Ainda segundo Sambricio,

la diferencia de criterios entre Fabra Ribas y el Ayuntamiento eran claras, puesto que si para el primero la solución al problema de la vivienda sólo podía llevarse a cabo tras un estudio del territorio – en el que desde la imagen del Plan Regional se tuviesen en cuenta los problemas y dificultades enunciadas por Amós Salvador y Salaberry – para el Ayuntamiento, por el contrario, dar solución a la falta de viviendas significaba sólo recalificar como suelo urbano zonas que hasta el momento eran tenidas como rústicas (SAMBRICIO, 1984, p. 29)

Os aportes de Fabra Ribas e aqueles formulados por Balbuena ou Rubió enunciam uma compreensão atualizada urbanisticamente por parte desses profissionais, indicando, muito provavelmente, certo anacronismo do Estatuto Municipal. De certo modo, foi esse o sentido da crítica de Bassols Coma, ao argumentar que

(...) el Estatuto Municipal carece de auténtica originalidad en materia urbanística (sintetiza admirablemente preceptos anteriores y a veces los transcribe literalmente), no abordando frontalmente ningún tema que la doctrina urbanística de la época había decantado ya como de urgente realización o cuanto menos de ensayo (...) En resumen se trata de una brillantísima síntesis, refundición y reordenación de preceptos anteriores, pero carente de toda originalidad (...) La visión técnico-sanitaria que se había impuesto en los primeros lustros del siglo seguía informando toda la directriz urbanística del Estatuto (BASSOLS COMA, 1973, p. 494).

Entre a observação de que o Estatuto Municipal foi apenas uma recompilação ou síntese de ordenações no campo do direito urbanístico e a de que sua concepção teórica estava ainda atrelada ao pensamento urbanístico sanitaria, que desde o séculos XVIII e XIX orientara as intervenções nas edificações e nas cidades, esta segunda é a que dialoga com a crítica de Carlos Sambricio – em especial, a análise que Bassols Coma desenvolveu em seu texto como “consideraciones generales sobre este período” (a referência é ao período 1923-1936) sobre a necessidade de “articulación de nuevos niveles de planificación, bien a nivel supramunicipal o regional” (BASSOLS COMA, 1973, p. 490). Nesse sentido, Bassols Coma ressalta a importância de se pensar o desenvolvimento urbano-municipal não mais circunscrito às “áreas internas” (ou áreas urbanas dos municípios), na medida em que, em

função da expansão urbana decorrente, entre outras coisas, do crescimento populacional e do êxodo rural, a atuação deve considerar a ocupação para além dos limites municipais. Por outro lado, Bassols Coma também menciona a importância da “incorporación de la problemática de las estructuras administrativas locales al campo de las preocupaciones urbanísticas” (BASSOLS COMA, 1973, p. 490).

É inegável a importância do processo de institucionalização do urbanismo na administração municipal para a construção e condução de políticas urbanas e regionais, inclusive para que a atuação no campo do urbanismo não se restringisse aos planos e projetos, no sentido do desenho, da proposição projetiva. Essa incorporação poderia criar uma cultura profissional urbanística associada aos processos da gestão e da administração municipal, levando os profissionais arquitetos e urbanistas a pensar os problemas urbanísticos como problemas de administração municipal, o que é fundamental e imprescindível para pensar as escalas e problemáticas supramunicipal e regional, como veremos nas formulações de Jordana de Pozas num texto produzido para uma conferência em Oviedo.

No entanto, com todos os problemas que efetivamente continha o Estatuto Municipal, tais como aqueles apontados por Carlos Sambricio e Martin Bossol, é evidente que o pensamento municipalista de alguma forma viria a contribuir, no desenrolar do século XX, para a criação e aprimoramento das estruturas administrativas municipais no campo profissional do urbanismo e do planejamento urbano-regional. A

densidade e a complexidade dos problemas urbanos intramunicipais e intermunicipais não poderiam mais serem respondidos unicamente pelos projetos urbanísticos no sentido *stricto*, principalmente nas grandes cidades, estivessem elas na Europa ou no Continente Americano.

Por isso, buscar e interpretar, no pensamento municipalista, processos e concepções que informem sua contribuição ao debate urbano-urbanístico, sobretudo aquele que passa pela cooperação intermunicipal, pelo planejamento regional e pelas articulações no campo dos serviços municipais, não significa amenizar a crítica. Aliás, tanto a crítica histórica é necessária que a sequência da interpretação feita por Carlos Sambricio é fundamental, inclusive porque possibilita a formulação de perguntas importantes. Para este autor,

la operación que propiciaban los Ayuntamientos era perfecta si tenemos en cuenta que quienes integraban las Corporaciones eran, precisamente, los poseedores de terrenos y los hombres ligados a negocios de la construcción: tras haber logrado la recalificación de una zona – para poder obtener en la construcción los beneficios que marca la ley para los que edifican en el ensanche – planteaban además que debía de ser el propio Ayuntamiento quien garantizase la inversión tanto con avales como urbanizando terrenos. La política que en estos momentos desarrolla Primo de Rivera es favorable a estos criterios y es cuando, desde la propia Unión Patriótica, se marcan una serie de normas sobre la actuación política que deben seguir los Congresos Municipalistas. Prueba de ello es que individuos como el entonces Alcalde de Madrid, Vallellano, Gil Robes (colaborador de Calvo Sotelo en la redacción del estatuto), José Elosegui (alcalde de San Sebastián) y Jordana de Pozas figuran, entre otros, entre los miembros del consejo directivo de la Unión de Municipio Españoles, organización que lleva a cabo los congresos (SAMBRICIO, 1984, p. 36).

Uma primeira questão passa pela constatação dos interesses dos proprietários de terra. Evidentemente, na lógica capitalista de uso da

terra, a propriedade privada assume papel central no jogo de poder interno das municipalidades. Tanto é assim que Sambricio informa em seu texto o campo de disputas que existia em Madrid entre uma “burguesia ascendente” e uma “velha oligarquia”, para usar sua própria terminologia, tendo como panorama geral o jogo político para governar a cidade.

A propriedade da terra é o ponto central de toda história do urbanismo, ainda que a sua historiografia se atenha muito mais aos desenhos e proposições do que efetivamente aos “jogos políticos” intrínsecos à prática profissional urbanística (esse não é o caso do texto de Sambricio, que justamente confronta o debate político e os interesses municipalistas para desenvolver sua análise). Isto, porque a propriedade da terra é o grande ativo financeiro do processo de expansão urbana, portanto, da indústria da construção em todos os seus sentidos e escalas: a escala habitacional, do transporte e sistema viário, ou seja, de todo tipo de intervenção no território.

O problema é que a compreensão sobre o que é o Estado muitas vezes é abstraída, como se esse Estado fosse uma “entidade imaterial”, assim como os governos, quando pelo Estado perpassam e estão em disputa todos os grandes interesses econômicos, inclusive aqueles atrelados ao pensamento municipalista, pois é pelo governo local que efetivamente as “elites fundiárias” sempre nortearam suas ações, associando-as aos investimentos no/sobre o território. Em outras palavras, não há municipalismo desvinculado das conjunturas nacionais e dos

governos centrais (sejam ditaduras ou democracias). As ações nos governos locais-municipais passam sempre pelo jogo político nacional, o que poderia constituir uma dicotomia ou contradição do pensamento municipalista, no entanto, não o é, e não significa que o municipalismo abdique do seu preceito fundamental, a autonomia.

Para o caso espanhol, as interpretações de Carlos Sambricio e de Fernando de Terá fornecem indícios de caminhos ou resultantes diversos daquilo que significou o Estatuto Municipal gestado e aprovado na ditadura de Primo Rivera, documento que, no seu bojo doutrinário jurídico, assumiu a autonomia municipal como preceito estrutural. Não é inoportuno lembrar que o Estatuto Municipal foi gestado e aprovado com a participação de profissionais que naquele mesmo momento estavam discutindo a autonomia municipal e cooperação intermunicipal, como Luis de Jordana Pozas.

Com todos os problemas que tem, não deixa de ser um documento de orientação das atividades e práticas administrativas municipais, entre elas, a atividade urbanística, seja no que se refere à legislação urbanística ou ao projeto urbanístico. Como reconheceu García Gonzalez, “el municipalismo español tuvo en la citada ley su respaldo definitivo, aunque la dificultades de su aplicación se hicieron patentes desde el inicio” (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 233).

Em outras palavras, para não ser puramente determinista em relação aos argumentos, no mínimo, o plano e a lei estão em profunda relação, um induzindo à transformação do outro. Assim como o plano

urbanístico, a legislação urbanística está repleta de política, do jogo político, econômico, intelectual e social que a produziu ao longo da história. E a legislação municipal, no que diz respeito à intervenção urbana (seja para produção de habitação, áreas livres e parques ou infraestruturas diversas), está diretamente relacionada ao pensamento urbanístico, assim como ambas estão relacionadas ao pensamento municipalista.

Por tudo isso, a problemática metodológica aqui não passa pelo julgamento primário, ou juízo de valor, sobre quem fez e o que fez. Mas procura entender justamente os processos e concepções intelectuais que informam as características dessa formulação. Portanto, trata-se de buscar compreender menos o que foi proposto no sentido literal, afinal isso está no documento Estatuto Municipal, mas as permeabilidades e possibilidades que o historicizam.

O problema surge quando, nas interpretações que já foram feitas, o aspecto mais descritivo é mais evidente (para não afirmar que é exclusivo), tratando-se quase de transcrições das informações contidas no documento original. Isso ocorreu em análises sobre o próprio Estatuto Municipal, particularmente no livro organizado e publicado pelo IEAL em 1975, no que seria uma comemoração ao *Cincuentenário del Estatuto Municipal*. Num total de 32 artigos desenvolvidos em 726 páginas, somente dois deles são efetivamente dedicados ao tema urbanístico no âmbito do Estatuto. Em ambos, o “Estatuto Municipal y el Urbanismo de

su época” e “En torno a los estándares urbanísticos”²³, é explícita a opção pela narração descritiva dos termos da lei.

O que Carlos Sambricio e Fernando de Terán trazem, além das críticas historiográficas que realizaram ao documento, são possibilidades de compreensão de um processo em sentido temporal mais amplo, seja nas suas origens, que serão consideradas por Carlos Sambricio, seja nas suas consequências, observadas por Fernando de Terán – visto que este elucida importante aspecto que a obrigação de realização de planos urbanísticos contida no Estatuto Municipal promoveu. Esta promoção, na sequência elucidada, não pode ser desconsiderada da compreensão de aspectos importantes da formulação e regulamento da UME e do IEAL, especialmente na articulação de ambas ao municipalismo ibero-americano.

No caso de Sambricio, cuja crítica já foi bastante comentada, sua análise recupera o debate intelectual urbanístico da década de 1910, quando Nuñez Granés apresentou seu projeto para definir um novo limite municipal de Madrid, ainda que o plano tenha sido prontamente abandonado em função do jogo de interesses²⁴ (SAMBRICIO, 1984: 21), ao

²³ O artigo “El Estatuto Municipal y el Urbanismo de su época” foi escrito por Luis González-Berenguer; o artigo “En torno a los estándares urbanísticos”, por Rafael Gómez-Ferrer y Morant (IEAL, 1975)

²⁴ Em relação a esse jogo de interesses, Carlos Sambricio apresenta a seguinte consideração: “Ocurre así que el plan de 1910 de Núñez Granés es pronto abandonado porque no responde al nuevo juego de interesse que se manifiesta tras la guerra mundial. Por ello, frente a una clase social que entente el caso interior y el ensanche como lugar de producción de riquezas y que define las grandes vías como lugares de producción de ideologías, la burguesía surgida tras la guerra mundial ve, en la ordenación del suelo, un primer negocio y, en este

mesmo tempo em que outros arquitetos espanhóis já questionavam a intervenção urbanística baseada na abertura de vias comerciais dentro dos limites do “casco interior primero, para después continuar, en el extrarradio la trama viaria existente” (SAMBRICIO, 1984, p.19).

Entre os debates sobre a urbanização do extrarradio por Amós Salvador, passando pelo plano de extensão para Madrid apresentado em 1922 por J. Salaberry, P. Aranda, J. Lorite e Garcia Cascales e as influências do urbanismo inglês nas concepções sobre cidade-jardim e cidade-satélite, a solução dos problemas habitacionais permaneceria no centro da pauta política e profissional. É o momento em que o *Instituto de Reformas Sociales* (IRS), segundo Sambricio, incorporou em suas atividades outro importante municipalista espanhol, Adolfo Posada²⁵, cuja contribuição foi importante para se pensar a gestão e a solução dos diversos problemas urbanos – principalmente o habitacional – pela articulação entre o governo Central (Estado) e o governo local (Ayuntamiento), cada um atuando conforme suas atribuições (SAMBRICIO, 1984, p. 25). Concepção esta que estará na pauta do debate municipalista ibero-americano no campo do planejamento regional, tanto em relação a essa articulação entre

sentido, fomentará y aplaudirá cualquier operación que cree suelo urbano” (SAMBRICIO, 1984, p. 21).

²⁵ No livro “El Régimen municipal de la ciudad moderna” de Adolfo Posada, consta a seguinte consideração: “desde 1916, el interés por los problemas municipales de la ciudad no sólo no ha decaído (...) sino que aquél interés se ha intensificado, constituyendo la condición de las ciudades, y el régimen municipal de su vida, una de las más apremiantes preocupaciones de los políticos de acción, y de los técnicos de numerosas ramas profesionales” (POSADA, 1936, p. 4-5).

os níveis/escalas de governo, quanto na articulação horizontal dos governos, principalmente município-município.

No caso da análise de Fernando de Terán, ao mesmo tempo em que corrobora a crítica de Bassols Coma ao Estatuto Municipal ao apontar que o documento não incorpora os avanços conceituais do campo urbanístico na década de 1920, não deixa de reconhecer que aquela obrigação de realização de planos contribuiu com o crescimento da atuação profissional. Crescimento que, de alguma forma, minimamente produziu informação e conhecimento sobre a realidade urbana espanhola, ou parte dela, especialmente das cidades mais importantes. Mais ainda, não promoveu apenas uma movimentação profissional, mas dos próprios municípios, que de alguma forma se organizaram para que a obrigação fosse cumprida.

Não se pretende, contudo, desconsiderar as dificuldades para que esse cumprimento se efetivasse ou que a simples “obrigação jurídica” levasse a termo a construção de processos de planejamento municipal, entendimento também enunciado por Fernando de Terán ao considerar os debates no *XI Congresso Nacional de Arquitectos – Primeiro de Urbanismo* de 1926, especialmente levando em conta o que afirmara Fernando Garcia Mercadal em relação à dificuldade prática dessa obrigação de realização de planos pelos *Ayuntamientos*. Para tanto, era necessário que, de alguma forma, algum processo de institucionalização do urbanismo na administração municipal estivesse em vigência, ao risco de criar uma condição de ilegalidade por parte das municipalidades que não

cumprissem as norma do Estatuto. A problematização que talvez mereça investigação por parte da historiografia do urbanismo na Espanha é se os *Ayuntamientos* estavam institucionalmente preparados para tal empreitada, e, caso não o estivessem, o que efetivamente ocorreu nesse sentido, ao se induzir a criação de setores municipais que atuassem no campo do urbanismo e do planejamento urbano; este, entretanto, não é o objetivo aqui.

Reconhece ainda Terán que, ao definir que a atividade urbanística é da responsabilidade ordinária dos *Ayuntamientos*, o faz “muy de acuerdo con el espíritu de afirmación de la autonomía municipal” (DE TERÁN, 1978, p. 42). Ao mesmo tempo, qualifica aquela crítica sobre a desvinculação do Estatuto com os avanços conceituais da época, ao afirmar que “la idea del plan de conjunto que como hemos visto anteriormente, ya había sido elaborada teóricamente no es recogida en el texto legal, que tampoco facilita la solución del problema del planeamiento supramunicipal” (DE TERÁN, 1978, p. 42).

Essa passagem do texto de Fernando de Terán é extremamente importante no contexto do debate profissional da década de 1920, porque informa a desconexão do Estatuto Municipal quanto ao debate sobre plano regional, como discorrido por Sambricio. Da mesma forma, o Estatuto estaria em desconexão com o sentido intermunicipal, como ponderado por Jordana de Pozas em conferência proferida em Oviedo no ano de 1927, ao afirmar que o Estatuto Municipal “há impuesto a todos los Ayuntamientos de ciudades populosas la obligación de hacer su plano

de ensanche o urbanización extensivos a todo el término. Pero esto no basta” (DE POZAS, 1961, p. 694). E, ainda segundo Pozas,

el desarrollo de la edificación y la complejidad creciente de los transportes está obligando en muchos países a llevar a principio de los planes de urbanización mucho más allá del territorio que inmediatamente circunda a los núcleos urbanos. Hoy no se habla ya de planos locales de urbanización, sino de planes regionales (DE POZAS, 1961, p. 964)

Para Jordana de Pozas, essa conjuntura necessitaria da parte das *Mancomunidades* municipais a realização de planos de urbanização que compreendessem os limites de toda uma região. Como referência a essa articulação, traz o exemplo da Inglaterra, ao afirmar que neste país eram frequentes os “*joints committes for regional planning*”. Essa concepção reforça as contradições e problemas do Estatuto Municipal, ao mesmo tempo em que coloca como questão central o papel de profissionais como o próprio Jordana de Pozas no processo de discussão dos termos da Lei: se era essa sua concepção, ainda que alguns anos após a aprovação do texto em 1924, ela foi efetivamente discutida nesse processo? A posição final pela lógica intramunicipal, aquela que beneficiava os interesses imobiliários dos proprietários de terra, como postulado por Carlos Sambricio, foi uma imposição de Calvo Sotelo?

Se esse debate, quiçá enfrentamento intelectual entre formas de pensar o desenvolvimento municipal – de um lado, conforme o Estatuto, com planos de urbanismo, de outro, conforme Pozas, com propostas intermunicipais e planos regionais –, efetivamente ocorreu e dele resultaram conflitos e oposições, não seria o caso de pensar que a criação da UME, com a forte presença de Pozas como um dos seus interlocutores

centrais, poderia forçar o debate intermunicipal? Nesse sentido, criando um contraponto aos postulados do Estatuto Municipal?

O próprio Jordana de Pozas ofereceu indícios de que o processo de elaboração do Estatuto Municipal pode não ter ocorrido de forma linear e tranquila e que as referências internacionais sobre administração e desenvolvimento municipal, de alguma forma, tensionaram o debate. No texto que elaborou para o *Cincuentenário del Estatuto*, explicitou a importância dessas referências, especialmente as vigentes na Inglaterra, Alemanha, França e nos EUA. Segundo Pozas, “tuvieron muy en cuenta las experiencias inglesas y alemanas de municipalización de servicios y de las de varios países europeos” (DE POZAS, 1975, p. 21).

Ainda que reconhecendo o pressuposto da autonomia municipal do Estatuto, tal como o fez Fernando de Terán ao atribuir ao *Ayuntamiento* a condução dos temas urbanísticos, Pozas não escondeu a resistência da burocracia governamental ao considerar que o documento de 1924 conferiu “a los órganos municipales la facultad de decidir y obrar en uso de sus facultades, sin ajena intromisión” (DE POZAS, 1975, p. 20). Para Pozas, muitas daquelas referências internacionais e suas concepções não puderam entrar na proposta, pois “tropezaran con la resistencia generalizada de la burocracia, imbuida de centralización y rutina” (DE POZAS, 1975, p. 21).

No entanto, aqui se coloca outra pergunta: trata-se de uma simples resistência da burocracia, ou de alguma imposição da parte da Ditadura Primo de Rivera que não aceitou qualquer tipo de ação mais

independente em relação à gestão municipal, inclusive no caminho da cooperação intermunicipal? Nesse contexto, não é inoportuno relembrar que já se faziam discussões sobre a intermunicipalidade nos fóruns internacionais, como a *Unión Panamericana* e a *Unión Internationale des Villes (UIV)*, como o próprio Jordana de Pozas comentou na conferência de 1927. Ou seja, discutiam-se caminhos e liberdades para práticas que talvez não interessassem à Ditadura Primo Rivera, que, ao mesmo tempo em que garantiu a autonomia municipal para intervenções urbanísticas locais, não o fez para o planejamento regional e a cooperação intermunicipal. Seria esse um possível papel da *Unión de Municipios Españoles*?

A partir dessa observação-indagação é possível formular outras perguntas: a criação da UME teria sido uma institucionalização linear e natural do municipalismo espanhol após a criação do Estatuto de 1924? É possível que a criação da UME tenha sido não o resultado dos interesses da Ditadura Rivera, mas a demarcação de um território intelectual oposto sobre os caminhos para o desenvolvimento dos municípios, ainda que reconhecendo e valorizando a autonomia municipal como doutrina basilar do Estatuto Municipal produzido por essa mesma ditadura? Por outro lado, é possível conceber que a UME contivesse em seu próprio projeto a formulação do projeto político ditatorial? Com base na observação feita por Carlos Sambricio de que “desde la Unión Patriótica, se marcan una série de normas sobre la actuación política que deben seguir los Congresos Municipalistas” (SAMBRICIO, 1984, p. 36), seria

possível considerar que a UME teria promovido ações que poderiam referendar o projeto político de Primo de Rivera? Ou ainda, em que medida a institucionalização do municipalismo espanhol pela *Unión de Municipios Españoles* deve ser pensada como parte do projeto centralizador? Essa indagação pode ser contraposta pelo argumento de Enrique Orduña Rebollo, para quem “el asociacionismo municipal es uno de los pilares sobre los que se asienta la democracia de las estructuras locales y la defensa de la autonomía municipal” (REBOLLO, 2001, p. 138). Orduña Rebollo acrescenta ao seu argumento o que seria também uma estratégia dos governos autoriários ao afirmar que o movimento associacionista municipal

“surgido en Europa después de la I Guerra mundial” encontrou na España “un ambiente propicio, primero por la tendencia de los autoritarismos a proyectar una imagen de normalidad y eficacia y segundo, porque, entre algunos redactores del Estatuto, se apoyaba todo lo que supusiera un mejoramiento de las condiciones democráticas y participativas del municipio (REBOLLO, 2001, p. 138).

Fato é que a UME foi oficialmente criada em 1926, quando da realização do II Congresso Nacional Municipalista, já que em 1925, durante o I Congresso realizado em Madrid, os debates centraram-se na apresentação dos *Reglamentos y Estatutos*, para que fossem aprovados após estudos e avaliações, o que se deu em 1926, em plena Ditadura Primo Rivera. Todas as discussões e encaminhamentos da UME foram realizadas durante os Congressos. Da documentação disponível, constata-se a ocorrência de quatro Congressos - em Madrid, Barcelona e Zaragoza - até a instauração da República. Os dois primeiros tiveram lugar em

Madrid (1925 e 1926), sendo o II um Congresso Extraordinário, os outros, respectivamente, em 1927 e 1928.

É possível afirmar que os dois primeiros Congressos formam uma unidade, já que o primeiro foi marcado pela discussão do que seria a UME e pela apresentação do “Proyecto de Reglamento de la Unión de Municipios Españoles”, e o segundo, pela aprovação do seu Estatuto, neste caso, com a participação de mais de 600 municípios. No âmbito dos quatro primeiros Congressos, a pauta urbanística foi tratada logo no segundo, quando da discussão sobre uma *Ley General de Urbanización* que propunha a obrigação de elaboração de projetos de reforma urbana e extensão, por exemplo, para municípios com mais de 10.000 habitantes. No entanto, foi nos Congressos de Barcelona e Zaragoza, respectivamente o terceiro e o quarto, que a pauta urbanística recebeu importantes contribuições, especialmente de César Cort, do *Instituto de Estudios Municipalistas de España*, e de Miguel Ángel Navarro.

De todo esse percurso analítico, talvez o registro de maior interesse seja o que constata a importância da década de 1920 em relação ao urbanismo e o planejamento urbano-regional. Nesse período, arquitetos, urbanistas, juristas, engenheiros e outros profissionais, de alguma forma, se depararam com as problemáticas concernentes ao pensamento urbanístico e ao pensamento municipalista. Como observou María Cristina García Gonzales,

en la década de los veinte el urbanismo inició en España un etapa de consolidación institucional. Confluyeron reflexiones académicas y experiencias prácticas de intervención en la ciudad que condujeron a una consagración legislativa en la profesión. El punto de partida de la definición

de un instrumental propio que permitiera el crecimiento ordenado de las ciudades y su adecuada gestión fue la aprobación del Estatuto Municipal en 1924, bajo la dictadura del general Miguel Primo de Rivera (GARCÍA GONZALES, 2011, p. 217).

Ou seja, todos esses anos da década de 1920 foram centrais para o debate urbanístico e o seu papel no desenvolvimento municipal, pois os dois campos institucionais representantes do pensamento municipalista e do pensamento urbanístico, respectivamente a UME e a Sociedad Central de Arquitectos, organizaram praticamente ao mesmo tempo congressos importantes, ocasiões em que as ideias foram formuladas e problematizadas. No caso do campo institucional dos arquitetos e urbanistas, a partir de importantes críticas aos problemas relacionados à prática urbanística nos municípios. Como apontado por María Cristina García Gonzales, nos termos redigidos por Teodoro Anasagasti, Amadeo Llopart e Estanislao Segurolo no Primeiro Congresso de Urbanismo,

se estableció la obligatoriedad de crear un organismo técnico urbanístico municipal con carácter permanente encargado de todo el proceso, desde la recopilación, estudio y los diversos proyectos, para cuya viabilidad económica el Consistorio debía asignar partidas presupostárias específicas (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 231)

Ou seja, aquela preocupação de Gustavo Fernández Balbuena em relação aos técnicos municipais, que fora por ele enunciada na Conferência de abertura do Primeiro Congresso, foi, de certa forma, reafirmada, incluindo-se aí a necessidade de criação de uma *Ley general de urbanización*, coisa que efetivamente o Estatuto Municipal não foi – por certo seus autores não poderiam pretender que fosse, dado o aspecto jurídico-administrativista que orientou a sua concepção.

Por fim, é necessário enunciar que todo isso não estava restrito à Espanha, já que em 1929, sob a coordenação da UME, seria realizado em Sevilla-Barcelona o *IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales*. Neste momento, e através da UME, o pensamento municipalista espanhol e suas interlocuções com o pensamento urbanístico faziam um primeiro movimento de articulação com o contexto internacional de instituições e fóruns de debate interessados no desenvolvimento municipal.

Urbanismo, Intermunicipalismo e Cooperação Intermunicipal: os Congressos da UME e da UIV

No livro “Doctrina de los Congresos Municipalistas 1926-1929”, publicado pela *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP), estão reunidos 33 documentos produzidos para os quatro primeiros Congressos da *Unión de Municipios Españoles* (UME), todos eles realizados durante a Ditadura Primo de Rivera. A constatação de que outros congressos municipalistas teriam ocorrido aparece em dois trabalhos: primeiro no livro “Génesis y Evolucion del Derecho Urbanístico Español”, de Martin Bassols Coma; depois na tese de doutorado de Maria Cristina García Gonzalez sobre César Cort. Em ambos os trabalhos aparece informação sobre a realização de um Congresso municipalista na cidade de Gijón no ano de 1934. Na tese de Gonzalez, consta também um anterior, que teria ocorrido em 1933 na cidade de La Coruña. Segundo a autora, “en la Asamblea de La Coruña de 1933 Jose Paz Maroto incluyó un plan concreto de enseñanza que dio lugar incluso a la creación de una comisión de estudios para desarrollar la iniciativa de establecer una Escuela de Administración y Estudios Urbanos” (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 88)

Não fica claro, entretanto, se esses Congressos seriam uma sequência daqueles que foram organizados pela UME e que foram publicados no livro acima referido. Isso não muda, porém, o fato de que os registros documentais sobre a existência de outros Congressos e atividades durante a República sejam extremamente lacunares. Segundo Enrique Orduña Rebollo, “lamentablemente los documentos del archivo

de la UME no existen (...) los datos de su funcionamiento son indirectos, pero, nos consta que desarrolló un papel importante en el mundo local de los años treinta” (REBOLLO, 2001, p. 141). A única referência que Bassols Coma apresenta para discorrer em seu livro sobre os temas do Congresso é uma publicação de setembro de 1934, denominada Revista *Tiempos Nuevos*. Segundo Bassols Coma, na edição n. 11 da Revista, constam documentos sobre os temas que foram abordados, entre eles, o “Urbanismo y Expropiación Forzosa”, que, segundo o autor,

dio lugar a la elaboración, por la Ponencia encargada de su estudio, de tres documentos en forma de anteproyectos de textos articulados bajo las siguientes rúbricas: Bases de Urbanismo, Bases de Expropiación Forzosa y Proyecto de Bases para una Ley Nacional de Urbanismo (BASSOLS COMA, 1973, p. 513).

Ainda conforme a brevíssima consideração que o autor apresenta a partir da documentação a que teve acesso,

el tema central sobre el que versan estos documentos radica en la consideración conjunta y conexas de las cuestiones propiamente urbanísticas con las relativas a la organización territorial de carácter local; o más exactamente, de la incidencia del Urbanismo en la revisión y acomodación de las estructuras administrativas locales (BASSOLS COMA, 1973, p. 514).

Ao fazer referência a um autor da época²⁶, cujo texto fora publicado na mencionada Revista *Tiempos Nuevos*, Bassols Coma especifica um pouco mais essa relação do urbanismo com a administração local. Para ele, o que se pretendia com uma Lei de Urbanização, segundo

²⁶ Bassols Coma apresenta a seguinte referência na Nota de Rodapé n. 514: “A. Fernández Ballesteros: *Necesidad de una Ley de Urbanización*, em ‘*Tiempos Nuevos*’, Madrid, año I, núm. 10 (10 de septiembre de 1934)”.

o autor citado, é que ela “posibilite, estimule y encarne una profunda reorganización de los servicios municipales” (BASSOLS COMA, 1973, p. 514). É oportuno destacar que, se esses interesses com os serviços municipais, sobretudo com a articulação entre municípios para o desenvolvimento de ações coordenadas, já estavam na pauta das discussões dos profissionais envolvidos com a criação da UME, por outro lado, também abrangiam os interesses municipalistas na Europa e no Continente Americano, tanto que foram enunciados por Luiz Jordana de Pozas, posteriormente publicadas em 1961 no livro “Estudios de Administración Local y General” (POZAS, 1961).

Como afirmado por María Cristina García Gonzalez, “los movimientos asociacionistas de los municipios se convirtieron en uno de los grandes centros de debate sobre el urbanismo no sólo en Europa, sino también en España” (GONZALES, 2011, p. 234). E não foram apenas, efetivamente, importantes centro de debates sobre o urbanismo, como não estiveram limitados ao continente europeu; mais ainda, grande parte da interlocução do associacionismo municipalista espanhol ocorreria com o continente americano, especialmente a América Latina. No caso espanhol, como será melhor elaborado no quarto capítulo, o *Instituto de Estudios de Administración Local* seria o responsável por consolidar a interlocução espanhola com instituições criadas no continente americano que, de alguma forma, atuavam no campo do urbanismo e do desenvolvimento municipal: seja a *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*

(OICI) como instituição supracional, ou, por exemplo, a *Associação Brasileira de Municípios* como instituição nacional.

Nesse sentido, os congressos promovidos pelas instituições, sejam europeias ou interamericanas, tiveram papel fundamental para o debate profissional sobre as problemáticas do desenvolvimento urbano. Os congressos e reuniões técnicas propiciavam a circulação do conhecimento e articulação de redes profissionais e institucionais interessadas nos diversos aspectos da planificação municipal. O processo de institucionalização municipalista internacional se beneficiou dessa circulação, com os primeiros movimentos na década de 1910, avançando por todo o século XX, mesmo nos períodos em que a situação política internacional, especialmente durante a segunda grande guerra mundial, não favorecia as atividades em escala internacional.

Não menos importante, as publicações, como os livros e anais das reuniões e congressos, mas principalmente as revistas, também são essenciais para se compreender o papel de cada instituição. Em seus editoriais, nos artigos publicados, nas sessões de discussão, nas notícias nacionais e internacionais, é possível percorrer os temas e proposições centrais do debate sobre o desenvolvimento municipal ocidental ao longo do século XX, condição especial para colocar as interpretações sobre as conjunturas nacionais em relação às internacionais, uma vez que os profissionais circularam por todas as instituições e eventos. Circularam também suas ideias, publicadas na revistas, nos anais dos congressos e nos livros.

Exemplo desse processo pode ser observado nas considerações sobre a articulação entre municípios que constam no texto publicado que teve como base uma conferência realizada por Jordana de Pozas na Universidad de Oviedo no dia 23 de setembro de 1927. A conferência foi proferida por ocasião da “Semana Municipal”, organizada pelo *Colegio del Secretariado Local de Asturias*. O próprio título traz em si a relevância do tema da articulação municipal para a organização e implementação dos serviços municipais: “Intermunicipalismo, Mancomunidad y Asociaciones de Municipios”, chamando a atenção para a importância dos planos regionais²⁷. A conferência proferida por Jorandada de Pozas ocorreu em 1927, um ano depois do *XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo)* em 1926, sendo muito provável, portanto, que Pozas tivesse tido acesso aos textos sobre a questão regional. Ou, mais especificamente, que tivesse conhecimento das discussões que já haviam sido feitas por Nicolau Maria Rubió, e delas se inteirado, rearticulando seu próprio pensamento municipalista, tal como o tema da Conferência em Oviedo pode indicar.

Assumindo, mesmo como hipótese, que Pozas teve contato com as discussões que ocorreram em Madrid no Primeiro Congresso de Urbanismo, abre-se uma possibilidade de indagação sobre a compreensão que o jurista (Pozas) e o urbanista (Rubió) poderiam ter articuladamente

²⁷ Essa conferência e outros artigos de Luiz Jordana de Pozas foram publicados pelo IEAL em 1961 como homenagem prestada pelo motivo da sua jubilação universitária. Como informado, o livro tem como título “Estudios de Administración Local y General” (POZAS, 1961).

em relação ao planejamento regional: o jurista, ao pensar a questão regional pela articulação institucional intermunicipal, e o urbanista, a partir da compreensão das escalas e características do território. Aspectos que conjuntamente deveriam permear, desde então, o campo do planejamento regional. Não seria esse, portanto, o passo necessário para que o planejamento regional pudesse orientar os processos de desenvolvimento intermunicipal e interregional (inclusive para os atuais contextos metropolitanos), na condução das políticas públicas para implementação daqueles serviços municipais (aqui denominados de serviços intermunicipais) mencionados por Bassols Coma para o caso espanhol na década de 1920 pela Lei de Urbanização?

Dito isso, é possível considerar que a Conferência proferida por Jordana de Pozas apresenta dois aspectos importantes. O primeiro é a discussão da cooperação entre os municípios, definida pelo autor como “doutrina intermunicipalista, que se construye sobre la base respetada del *selfgovernment* de las entidades municipales” (POZAS, 1961, p. 686), respeitando o preceito político-jurídico da autonomia municipal. O segundo aspecto é a apresentação de referências fundamentais para compreender o contexto internacional de construção do pensamento municipalista desde a década de 1920 e, a partir destas informações, cotejar a interlocução do municipalismo espanhol para além das suas fronteiras. Por esse segundo aspecto em particular, passam também as redes profissional-institucionais para a efetiva institucionalização das ações municipalistas, como foi, no caso da Espanha, a criação da *Unión de*

Municipios Españoles, ou, no caso do continente americano e depois ibero-americano, da *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*, criada em Cuba no ano de 1938²⁸. E os primeiros sinais desse processo de associação estão localizados entre as décadas de 1910 e 1920, quando, quase simultaneamente, a Europa e o Continente Americano passam a organizar instituições cujo foco estava no desenvolvimento dos municípios.

No caso Europeu, o primeiro movimento internacional de associação ocorreu com a fundação da *Union Internationale des Villes* (UIV) em 1913, sediada inicialmente em Bruxelas. A decisão por organizar essa instituição ocorreu durante o “Congresso Internacional da Arte de Construir Cidades e Organização da Vida Comunitária”, realizado neste mesmo ano na cidade belga de Gante, e se deu sobretudo pelo interesse em reunir documentação e informação de temas de interesse municipal. No entanto, com a eclosão da I Guerra Mundial no ano seguinte (1914), as atividades da UIV ficaram paralisadas, e sua sede foi transferida para uma sede provisória localizada no escritório da Associação de Municípios Holandeses em Haya. A retomada das atividades ocorreu em 1919, quando Emile Vinck, primeiro Secretário da *Unión Internationale des Villes*, apresentou um chamado geral para que se obtivesse informações e financiamentos para os trabalhos da UIV.

²⁸ A O.I.C.I. terá seu nome alterado em 1976, quando a indicação Interamericana foi modificada para Ibero-americana, momento em que a sede passou a ser na cidade de Madrid.



Portada do Congresso Internacional da Arte de Construir Cidades e Organizar a Vida Comunitária. In: UCLG, 2013.

Os anos sequenciais a esse chamamento pós-guerra foram de grande importância para as atividades da UIV. Em setembro de 1920, num primeiro encontro realizado em Bruxelas entre os membros fundadores, decidiu-se pela inclusão dos temas do Urbanismo e de Governo Local como de interesse da UIV, e, em 1921, foram criadas as “Tablas de Documentación Municipal”. Essas Tablas foram organizadas como Boletins da UIV e, nelas, foram publicados artigos sobre urbanismo,

habitação, saneamento, transporte, entre outros, sendo ao mesmo tempo o ponto de conexão e de colaboração com o *Instituto Internacional de Ciências Administrativas* e a *Federación Internacional de Vivienda y Ordenación del Territorio*.

Os anos de 1923 e 1925 foram também particularmente importantes para o municipalismo internacional. Em 1923 iniciou-se a articulação europa-américa, enquanto que 1925 demarcou a aproximação do municipalismo espanhol a esse contexto internacional e ao tema “intermunicipal”. Em 1923, o tema da cooperação intermunicipal entrou na agenda da IV Assembleia da Liga das Nações, apresentado com Resolução de número 44 da *Unión Panamericana* aprovada na V Conferência Internacional Americana (ou Conferência Panamericana) de Santiago do Chile, realizada em maio de 1923. O título da referida Resolução n. 44 era *Fomento de las relaciones entre las municipalidades de los países americanos*.

Originalmente formulada no Conselho Municipal de La Habana em novembro de 1922 pelo conselheiro Ruy de Lugo y Viña²⁹, essa Resolução foi desenvolvida em dois artigos que Luiz Jordana de Pozas reproduziu no texto publicado da conferência proferida por ele em Oviedo – em conformidade com a Ata da V Conferência Internacional Americana. A resolução “recomendava a los Gobiernos de los países americanos que empleen los medios más eficaces para establecer entre los

²⁹ Também desenvolveu importante trabalho em Cuba o Professor Francisco Carrera Jústiz, da Faculdade de Derecho de La Habana, instituição onde lecionava disciplina sobre Gobierno Municipal e Historia de las Instituciones Locales de Cuba.

Municipios relaciones más íntimas de las que existen en el círculo restrinido de suas diferentes territorios municipales” (DE POZAS, 1961, p. 686). Ao mesmo tempo, como artigo segundo, apontava para a necessidade das relações intermunicipais entre países “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”,³⁰

A inclusão do conceito-ideia de cooperação intermunicipal na pauta da IV Assembleia da Liga das Nações, motivo de reuniões entre Ken Harada e Emile Vinck, secretários da Liga e da UIV respectivamente, não explicita e embasa a interpretação apenas do protagonismo de Cuba no continente americano em relação ao debate municipalista. Esse movimento ajuda a repensar as relações entre Europa e Continente Americano – sobretudo com a parte hispano-portuguesa da América, que por séculos foi colônia de Portugal e Espanha – na construção e condução dos temas de interesse internacional. Evidencia como as relações estavam sendo geridas no sentido inverso daquele que a empresa colonial conheceu, sempre na direção da “civilizada” Europa à América, sobretudo a explorada América hispano-portuguesa. Nesse sentido, a institucionalização e todo o debate municipalista internacional, especialmente europeu, naquele momento, passou pelas ideias e concepções em formulação no “além-mar”. Tanto é assim que, mesmo não

³⁰ As Resoluções e outros documentos de parte das Conferências estão disponíveis no site www.dipublico.com.ar. A pesquisa foi realizada no dia 11 de março de 2014.

se chegando a conclusões efetivas na IV Assembleia da Liga das Nações em 1923, o debate sobre a cooperação intermunicipal vigente no contexto interamericano foi incorporado pelos profissionais.

Para ficar apenas com o exemplo da Espanha, recorre-se às considerações que Luiz Jordana de Pozas formulou sobre as proposições intermunicipalistas gestadas em Cuba. Ele as apresentou na conferência “Intermunicipalismo, Mancomunidade y Asociaciones de Municipios” proferida em 1927. E, sendo ele personagem fundamental do municipalismo espanhol, das origens do processo de institucionalização do municipalismo na Espanha, não se pode desconsiderar que o tema da cooperação intermunicipal – ou “doutrina intermunicipalista”, como a chamou Jordana de Pozas – permeou os debates sobre a criação e as concepções da UME entre os anos de 1925 e 1926.

Assim, se 1923 pode ser considerado o ano em que a discussão sobre a importância da cooperação intermunicipal ganhou escala internacional, chamando a atenção também dos profissionais espanhóis, 1925, por outro lado, representa a efetiva inserção da Espanha nos debates e nas associações estrangeiras. E, ainda que 1925 seja considerado o ano que marcou o primeiro movimento concreto que culminaria na criação da UME, as proposições e chamamentos são um pouco anteriores, passando sobretudo pelo próprio Luis Jordana de Pozas, que publicou, em 1924, mesmo ano de publicação do Estatuto Municipal, um documento propondo a criação de uma Liga Municipalista Española, lançado em

Valência e corroborado por professores universitários e outros profissionais (DE POZAS, 1975, p. 23).

No mesmo ano de 1924, em La Coruña, outro documento foi apresentado com essa finalidade de criação de uma associação municipalista na Espanha. A ideia, segundo Jornada de Pozas era “constituir una Liga Municipal a la que asignaba una finalidad ciudadana y politica para defender en nuevo régimen municipal contra las asechanzas de que pudiera ser objeto” (POZAS, 1975, p. 24). O movimento foi estendido e levado a toda Galícia pelo Alcade de La Coruña, propondo a criação de uma *Mancomunidad Municipal*. No entanto, segundo o próprio Pozas, todo esse movimento inicial “quedó truncado por la oposición de la recién nascida Unión Patriótica” (POZAS, 1961, p. 695, nota de rodapé n.2), que “erroneamente creyó que se intentaba promover organizaciones o concurrentes a la suya propia” (POZAS, 1945, p. 24).

Essa oposição por parte da Unión Patriótica, criada depois do golpe de Primo de Rivera, permite a elaboração de uma pergunta delicada ao municipalismo espanhol: a institucionalização das ações municipalistas com a criação da UME em 1925³¹, durante a ditadura, e todos as temáticas centrais ao pensamento municipalista, tais como a

³¹ Uma explicação sobre a adoção do ano de 1925 como a data de criação da UME: historiograficamente interessa o registro inicial de indicação de criação da Unión de Municipios Españoles que consta no texto “Proyecto de Reglamento de la Unión de Municipios Españoles que, por acuerdo del Primer Congreso Nacional Municipalista, se somete a estudio de los Ayuntamientos” formulado em 1925. Ainda que a criação jurídica da UME tenha ocorrido em 1926, será aqui adotado o ano de 1925 exatamente pela proposição-ideia que fora apresentada no Primer Congreso Nacional Municipalista.

autonomia municipal e a cooperação intermunicipal, estiveram a serviço de um processo de legitimação da ditadura primoreverista? Mesmo que não haja uma resposta objetiva a essa indagação, ela claramente indica o quão complexa era a conjuntura política e institucional espanhola na década de 1920. E, para Carlos Sambricio, tal conjuntura escapa ao aspecto isolado de criação da UME e de construção de uma política municipalista na Espanha. Em seu trabalho publicado no livro “Madrid, urbanismo y gestión municipal, 1920-1940”, é possível compreender que o jogo político, econômico e intelectual era mais amplo, e não pode ser interpretado apenas nos “termos internos” ou doutrinários da própria Lei, desde o Estatuto Municipal, passando pelo pensamento municipalista e sua relação com o desenvolvimento urbano. Segundo Carlos Sambricio,

En la política desarrollada por Unión Patriótica la regeneración del país pasaba por una intensificación de la vida municipal. Así, la idea de Calvo Sotelo de una *revolución desde arriba* dio pie a potenciar la figura del arquitecto municipal y, como consecuencia, al desarrollo de una importante actividad sobre la ciudad que se sintetizó en los Congresos Municipalistas que se celebraron en estos años. El primer Congreso, celebrado en 1925, partía de una difícil situación puesto que debía analizar el sentido y alcance del enfrentamiento existente Estado y Ayuntamiento: en él se planteó, como tema fundamental, el problema de la financiación de las casas baratas (...) La operación que propiciaban los Ayuntamientos era perfecta si tenemos en cuenta que quienes integraban las Corporaciones eran, precisamente, los poseedores de terrenos y los hombres ligados a negocios de la construcción: tras haber logrado la recalificación de una zona planteaban además que debía de ser el propio Ayuntamiento quien garantizase la inversión tanto con avales como urbanizando los terrenos. La política que en estos momentos desarrolla Primo de Rivera es favorable a estos criterios y es cuando, desde la propia Unión Patriótica, se marcan una serie de normas sobre la actuación política que deben seguir los Congresos Municipalistas (SAMBRICIO, 1984, p. 35-36).

Os primeiros congressos municipalistas na Espanha, aqueles organizados pela UME, fazem parte desse processo todo. No momento em que foram criados, permitiram o debate nacional sobre o tema central relacionado aos municípios espanhóis na década de 1920, isto é, o Estatuto Municipal; e, mais, um debate que indicou posicionamentos críticos em relação ao documento. Como afirmou Carlos Sambricio,

la evolución en la línea de estudios de los Congresos Municipalistas se sintetiza en el IV Congreso, celebrado en Zaragoza en 1928, y es el que plantea como tema de estudio 'La Gran Ciudad'. La propia Unión de Arquitectos Municipalistas acepta, a través de la ponencia presentada por Navarro, que sean los Ayuntamientos los encargados de coordinar los planes de éstas, intentando, en lo posible, establecer un organismo directivo de carácter regional capaz de lograr el nuevo urbanismo. El cambio, respecto a la política municipal anterior era evidente, puesto que se aceptaba que los Ayuntamientos no habían logrado, por lo general, desarrollar su labor y aun en el caso en que las corporaciones hubiesen aprobado planes de extensión, éstos sólo eran proyectos parciales desligados de las necesidades reales. Comienza, oficialmente, la crítica al Estatuto Municipal por parte de los cuadros dirigentes de la Unión de Municipios Españoles (SAMBRICIO, 1984, p. 38).

Sem discordar do enunciado de que a crítica ao Estatuto Municipal pautou o debate no VI Congresso Municipalista, talvez seja possível pensar em termos mais amplos e relacionais às origens e temporalidades dessa crítica. Essa ampliação permite não apenas considerar que a crítica estava posta anteriormente em outros campos institucionais, como que, talvez, ela possa ter sido formulada dentro da UME, ainda que o tenha sido de forma individual, sem o aval e concordância da própria UME.

Um primeiro conjunto de críticas foi formulado no âmbito institucional dos arquitetos, especialmente a *Sociedad Central de los*

Arquitectos, e mais especificamente em seu Congresso de 1926, aquele denominado de Primero de Urbanismo. Passa por aí, portanto, a ideia de que a crítica foi enunciada não só antes do Congresso de Zaragoza, como não partiu da UME. Isso foi feito por Gustavo Balbuena que, mesmo dizendo em sua conferência no Primeiro Congresso de Urbanismo que não iria “comentar, aun cuando fuere com propósito constructivo, el sentido político del nuevo Estatuto municipal” (CZEKELIUS, 1932, p. 4), assim o fez, como é possível constatar na sequência de sua fala:

la disociación entre los dos concepto, morfológico y político-administrativo, es notoria, perceptible y valorable a través del Estatuto Municipal. Em efecto, mientras la preocupación política es la de independizar el Municipio, robustecer su personalidad frente al Poder Central (...) dibujar así el molde de un Municipio libre, democrático (...) le entrega, sin proposito deliberado, claro es, indefenso a una serie innúmera de factores poderosos que el Municipio tiene implantados, incrustados, dentro de la linea imaginaria que define su personalidad. Factores que son sociedades poderosas (...) cuyos activos económicos y medios financieros sin muy superiores en número y potencia a los del mismo Municipio (CZEKELIUS, 1932, p.11).

Outras críticas ao Estatuto Municipal foram realizadas e, nesse caso, por profissional do quadro institucional UME. Ainda que tenha sido indireta, Jordana de Pozas formulou sua crítica em 1927 na Conferência “Intermunicipalismo, Mancomunidades y Asociaciones de Municipios”, ou seja, apenas três anos após aprovação do Estatuto Municipal. Nesse mesmo ano da conferência de Jordana de Pozas, a UME realizou o III Congresso Municipalista em Barcelona. Na ocasião, o *Instituto de Estudios Municipalistas* (IEM) da Espanha apresentou texto sobre o tema *Urbanismo* para discutir a necessidade de implementação de uma “política del Regional Planning, o sea, de la urbanización que comprende uma

territorio, una región” (UME, 1992), discussão que Pozas também propôs na conferência, indicando um certo movimento sincrônico de ideias e concepções, ao afirmar que as Mancomunidades deveriam “llevar a cabo los planos de urbanización que comprendam los terminos de todo una región” (POZAS, 1961, p. 695). Foi nesse sentido que Pozas desenvolveu sua crítica, ainda que sutil, ao Estatuto Municipal, incorporando a esse tema regional o questionamento sobre o sentido da autonomia se não houver cooperação entre as entidades autônomas. Segundo Jordana de Pozas,

a los Municipios españoles les amenaza el peligro de creer que um régimen de autonoma puede subsistir y dar buenos resultados sin que la Corporaciones autónomas se pongam en relación permanente con otras para superar sus propias limitaciones. Quisiera con ello contribuir a quel el espíritu de cooperación municipal prendiese en el mayor número posible de Municipios españoles, porque de no ocurrir así, temo mucho que esa autonomia que está ya en la Ley y comienza a entrar en la realidad, tengamos que combatirla pronto los mismos que hemos hecho tanto para verla promulgada (DE POZAS, 1961, p. 686).

A passagem informa o reconhecimento de Pozas sobre a autonomia “que está ya en Ley”, evidentemente a Lei do Estatuto Municipal, porém sugeriu que, se essa autonomia caminhasse para a automatização ou autarquização dos Municípios, isolando-os em seus limites municipais, precisaria ser revista, ou “combatida”, como ele afirma. Ou seja, somente a autonomia conferida pelo Estatuto Municipal em nada possibilitará o desenvolvimento dos Municípios, se esse desenvolvimento não passar pela cooperação intermunicipal, ou “intermunicipalismo” segundo sua expressão, entendida como “acción

conjunta y espontânea de varios Municipios” (DE POZAS, 1961, p. 286). Aqui entra, talvez, o grande problema do Estatuto: a proposta apresentada na Lei faz referência aos planos urbanísticos locais sem qualquer menção a essa compreensão intermunicipal. Em outras palavras, a autonomia, o “regime de autonomia” para elaborar esses planos e conduzir o desenvolvimento local por si só não resolveria os problemas municipais – como não os resolve até hoje –, podendo, inclusive se transformar em barreira para tal tarefa.

Essa interpretação de Jordana de Pozas é bastante elucidativa da importante concepção jurídico-administrativista na elaboração do Estatuto Municipal. Essa concepção impediu, nesse sentido, a compreensão de que o processo de urbanização espanhol na década de 1920 deveria orientar a elaboração de um documento estruturador de ações no campo do urbanismo e do planejamento condizente com a sua época. Provavelmente, a ausência de profissionais do campo urbanístico que naquele momento já discutissem a ação planejada para além dos limites municipais, para além do *ensanche*, prejudicou a compreensão sobre os processos urbanos vigentes, ainda que isso não explique tudo.

Para Carlos Sambricio, a orientação do Estatuto Municipal foi pensada nesses termos, concebida conscientemente em função dos interesses imobiliários dos proprietários de terras. Talvez a existência de profissionais do campo urbanístico na equipe de elaboração da Lei pudesse conduzir o debate em termos mais amplos, mas, evidentemente, não é possível desconsiderar o contexto político autoritário da Ditadura

Primo de Rivera nesse processo, como conjuntura que orientaria os trabalhos de elaboração do Estatuto Municipal nos termos em que foi moldado, independentemente da presença de profissinais que pudessem efetivamente representar oposição conceitual à Lei. E mesmo que essa presença tivesse ocorrido, teria ela força e condições para uma oposição à condução política que certamente orientou os trabalhos de elaboração do Estatuto Municipal?

O fato que interessa é que o caminho para as primeiras discussões sobre o Estatuto Municipal ocorreram no próprio espaço institucional municipalista dos Congressos da UME, principalmente a partir do III, que foi celebrado em 1927. Mesmo Carlos Sambricio, que indica o IV Congresso em 1928 como o momento em que “comienza, oficialmente, la crítica al Estatuto Municipal por parte de los cuadros dirigentes de la Unión de Municipios Españoles” (SAMBRICIO, 1984, p. 38), não deixa de apontar a importância do III Congresso Municipalista para compreender mudanças na política municipal:

ocurre que el cambio que se manifiesta en el III Congreso Municipalista será evidente, puesto que, conscientes ya los técnicos de que el Estatuto Municipal fue sólo operación política cuyo fin era beneficiar, a corto plazo, a una clase política que, además, no ha sabido aprovechar el mecanismo, se decide dar marcha atrás en el enfoque urbano definido sobre problemas de casas baratas, cooperativas, financiación, créditos...y se acepta la necesidad de comprender, desde el estudio del urbanismo, el sentido de la ciudad y su posible crecimiento (SAMBRICIO, 1948, p. 36-37).

Do conjunto dos 33 documentos publicados no livro “Doctrina de los Congresos Municipalistas, 1926-1929”, a maior parte abordou o tema da “Hacienda Local”. Os temas urbano-urbanísticos são minoria, mas não

por isso de menor importância. No II Congresso, constam dois trabalhos, um denominado “El Estatuto de las grandes ciudades, o outro Base de estudio para formar una Ley General de Urbanización”. No III Congresso, constam os trabalhos “Urbanismo” e “Las corporaciones municipales y el problema de casas baratas”. No IV Congreso, encontra-se outros quatro estudos: “La acción urbanizadora de los municipios”, “Parques Urbanos”, “El problema de la vivienda em España desde el punto de vista municipal” e “Urbanismo”. Este tema “Urbanismo” do III Congresso foi elaborado pelo *Instituto de Estudios Municipalistas de España*, enquanto no IV Congreso esse mesmo tema foi apresentado pelo arquiteto Miguel Angel Navarro.

Do conjunto das considerações sobre urbanismo e desenvolvimento urbano que foram delineadas nos Congressos, uma delas é central, inclusive por reaparecer ao longo dos Congressos: a proposição de uma “Ley General de Urbanización”. A indicação dessa proposição traz em si a compreensão de que o Estatuto Municipal ou não cumpriu essa função ou não tinha esse objetivo. De todo modo, trata-se de uma dupla situação negativa para um documento que passou a orientar a ações dos municípios no campo do desenvolvimento, especialmente em relação ao campo urbanístico. Se não cumpriu essa função, justificava a retomada desse debate. Se não tinha esse objetivo, era maior ainda a importância da discussão sobre os termos do que seria uma “Ley General de Urbanización”.

O primeiro trabalho nesse sentido foi apresentado no II Congresso Municipalista em 1926 por Don Mariano García Cortés, para que “sirvan de base de estudio para formar una ley general de urbanización”, como consta no título do texto. A proposta em si ficou circunscrita aos planos urbanísticos intermunicipais, apenas indicando que os “proyectos” – o autor não fala em “plano” – serão de extensão e de reforma. Segundo o texto,

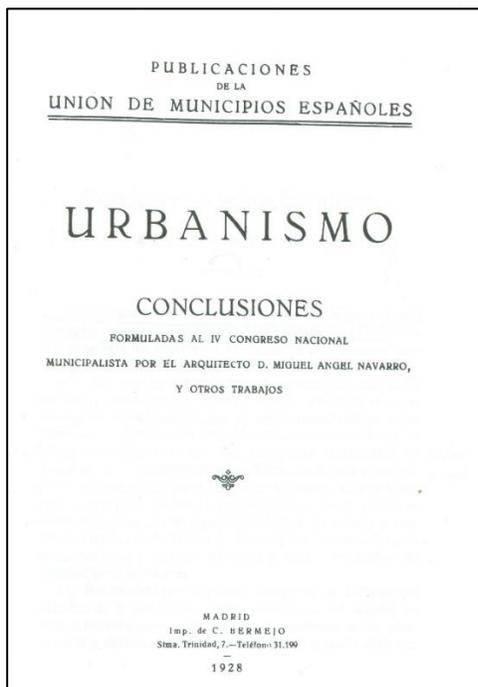
los de extensión se referiere a superficies de terrenos capaces para contener una cantidad de habitantes equivalente al 20 por 100 del que tenga la municipalidad al elaborar el proyecto, reservando a cada habitante supuesto un espacio de 50 metros cuadrados, por lo menos (...) Los proyectos de reforma interior de poblados obedecerán a motivos de orden sanitario, de circulación o estético. En ellos se precisarán las innovaciones que se introducen en el trazado de la ciudad” (CORTÉS, 1992).

A inovação propugnada estava relacionada apenas aos traçados de cidades, sem qualquer indicação ou interlocução com o debate intermunicipalista já vigente à época no sentido da cooperação intermunicipal. Em relação a esse aspecto, Cortés apenas afirma que “en sus proyectos los Ayuntamientos podrán incluir terrenos situados en términos municipales lindantes, siempre que esos terrenos no estén afectados por proyectos urbanísticos de su propia municipalidad” (CORTÉS, 1992), ou, ainda, que os Ayuntamientos dos povoados que estão localizados na cintura das cidades com mais de 100.000 habitantes deverão receber dessas cidades técnicos municipais e parte dos gastos com os projetos que realizarem. Ou seja, nada que informe cooperação intermunicipal, mas transferência direta de um município a outro.

Outra proposta apresentada por Mariano García Cortés neste mesmo documento foi a criação de um *Consejo Superior de Urbanización*. Essa proposta indica a criação de uma instância que poderia assumir um papel de coordenação na gestão urbana, sobretudo pelo seu desenho institucional, formado “por representantes del Estado, de los Municipios, de las Corporaciones técnicas y sociales a quien interesa directamente estos problemas” (CORTÉS, 1992). Propunha, ainda, a criação de um Comité que “llevará las funciones ejecutivas y que será el órgano de relación con los ayuntamientos” (CORTÉS, 1992), ou seja, um sistema de coordenação da gestão do desenvolvimento urbano articulando as instâncias governamentais, que poderia atuar conjuntamente nos assuntos de interesse local.

No entanto, a proposta acaba limitando a atuação desse Consejo e do seu Comité basicamente à verificação ou ao exame dos projetos apresentados pelos *Ayuntamientos*, comprovando o cumprimento das normas. Teriam também um papel interventor, caso algum Ayuntamiento que estivesse entre aqueles obrigados a formularem projetos de extensão ou de reforma interior não o realizassem. Neste caso, “dispondrá la confección del proyecto a expensas del Ayuntamiento incurso en falta”. Ou seja, o que poderia ser a construção de um processo de articulação horizontal Estado-Município, tendo como finalidade a condução de processos de desenvolvimento urbano, limitar-se-ia a um papel burocrático de verificação de normas, ou intervencionista, nos casos em que as obrigações urbanísticas não fossem cumpridas.

O debate sobre uma *Ley General de Urbanización* foi recolocado na pauta pelo arquiteto Miguel Angel Navarro no IV Congresso Nacional Municipalista em 1928. O texto, no entanto, não faz nenhuma referência direta e objetiva à cooperação intermunicipal, mas propõe, até que se tenha essa lei geral, a adoção das cidades-jardim “como sistema de urbanización preferente para los ensanches parciales”.



In: UME, 1992. Acervo do autor

Na sequência, Navarro conceitua sua proposta, afirmando que seriam

Ciudades hechas conforme a un plan previo en que los espacios libres sumen más que los edificados, construídas para la vida higiénica de sus habitantes y para el ejercicio de la agricultura y de la industria, limitadas por una zona d aprovechamiento comunal y con severas normas edilicias que limiten el derecho de propiedad territorial en interés público de la

coletividad, abarcándose en ellas tanto el tipo de 'garde-City' inglesa, com el de Ciudad-lineal española (NAVARRO, 1992).

Nos termos do texto, o que poderia representar uma nova abordagem dos problemas urbanos para além de uma solução projetual urbanística passaria pela incorporação de outros profissionais. Navarro afirma que a matéria “urbanismo” não deveria ser abordada apenas por arquitetos, “sino por pluralidad de aportaciones de otras actividades (Ingenieros, Médicos, Sociólogos, Juristas, etc), estimando urgentísimos llegar a establecer las bases de una nueva legalidad y reglas” (NAVARRO, 1992). Trata-se, nesse sentido, de uma lógica interdisciplinar de atuação no campo do desenvolvimento urbano que coloca o debate no âmbito do planeamento urbano-regional, não mais unicamente no âmbito do projeto urbanístico.

Por fim, e de certa forma dialogando com as ideias de Don Mariano García Cortés apresentadas no II Congresso, Miguel Angel Navarro informa que se acordou – pelo texto, o acordo provavelmente foi feito durante o Primero Congreso de Urbanismo –

constituir una entidad mixta integrada por representaciones de los elementos citados y por técnicos y otras personas con la debida preparación, para proponer al Gobierno la creación de organismos de carácter directivo (central y regionales) que han de presidir la labor urbanista, hasta tanto que los Ayntamientos estén capacitados para ello” (NAVARRO, 1992).

O diálogo com as ideias de Don Mariano García Cortés passou, portanto, pela criação de espaços institucionais de gestão, propondo, no caso de Navarro, esse gabinete diretivo, de um lado com um braço geral centralizado, de outro com estruturas descentralizadas, de certa forma

regionalizando a própria gestão. A proposta é possivelmente mais “aberta”, com uma capacidade de interiorização que o *Consejo Superior de Urbanización* certamente não teria, visto que seria centrado numa única estrutura diretiva.

Outra diferença entre as duas propostas é que, para Miguel Navarro, a Unión de Municipios deveria assumir “a labor de la citada Comisión”, enquanto na de Mariano Cortés o Estado e o Município teriam papel central. Miguel Navarro indicaria outro papel importante para a UME:

la Unión de Municipios, recabará el concurso de técnicos municipales, para el estudio de los diversos problemas del urbanismo en las ciudades españolas, convocándolos anualmente, a una o varias reuniones con ese exclusivo objeto (NAVARRO, 1992).

Em grande medida, é justamente a atuação e a formação de técnicos municipais no campo do urbanismo para empreendimento de ações que resultem no desenvolvimento municipal que fundamentará, como veremos nos próximos capítulos, a existência do IEAL. A gestão e o planejamento urbano-regional nos diversos espaços institucionais governamentais, sejam nacionais ou locais, não podem prescindir desses profissionais, não apenas de arquitetos, mas, como indica Miguel Navarro, também da atuação de outros campos disciplinares, para que a compreensão sobre os processos de desenvolvimento municipal não ficasse circunscrita ao projeto de urbanismo.

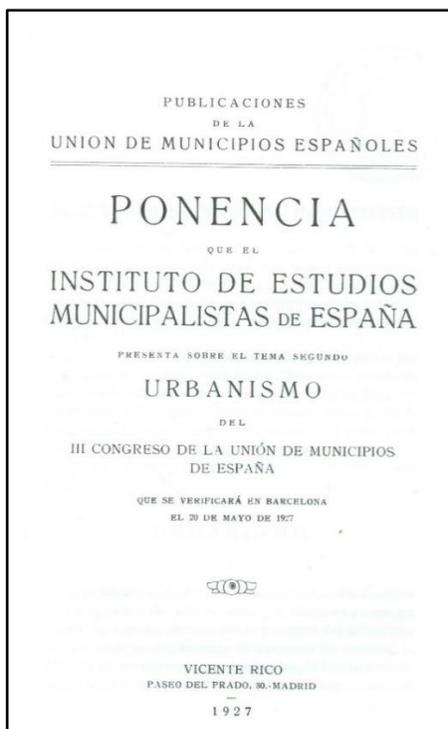
Para tanto, seria preciso uma reformulação na própria compreensão sobre o urbanismo, não encerrando a atuação dos

profissionais aos limites profissionais do desenho, mas ampliando-a, de modo a se pensar o plano como política de atuação profissional no campo do desenvolvimento municipal. Ainda que muito incipientemente formulado, pode ser esse o sentido de “política de urbanización” apresentado pelo *Instituto de Estudios Municipalistas de España* no III Congresso Nacional Municipalista em 1927 – um Congresso que marca uma inflexão em relação ao campo urbanístico e sua relação com o pensamento municipalista.

Ao formularem essa noção de “política de urbanização”, vincularam-na a críticas sobre o crescimento indefinido, especialmente o de Barcelona. O texto reclamava a importância de se compreender que mesmo as pequenas aglomerações urbanas tem um “espíritu municipal respetable” e que o caminho para a relação entre as grandes e pequenas cidades deveria passar pela “política del Regional Planning, o sea, de la urbanización que comprende un territorio, una región” (IEM, 1992).

Sobre a “grand ciudad, Barcelona”, afirmou-se ainda que ela não

puede reclamar el derecho a la extensión indefinida (...) sino que debe someterse en su crecimiento a un plan de urbanización territorial que respete todos y cada uno de los intereses existentes en la vasta zona de que hablamos (IEM, 1992).



In: UME, 1992. Acervo do autor

Como anteriormente afirmado, o entendimento é de que todo esse debate e a contínua reformulação das ideias passou também pelos quadros individuais da UME. Para tanto, era necessário que existisse um espaço institucional, interno ou externo à UME, como de fato existiu, à exemplo da Semana Municipal da qual Jordana de Pozas participou em 1927. No entanto, as ideias por ele apresentadas na Conferência certamente não foram formuladas de prontidão. Estavam em construção, talvez até antes da atuação na equipe de elaboração do Estatuto Municipal. No seu caso, observa-se como que um procedimento dialético,

ainda que possivelmente isolado, de levar a termo aquela posição crítica ao aspecto mais “duro” do pensamento municipalista, a autonomia, chegando ao ponto de afirmar que esta deveria ser combatida nos casos de isolamento dos Municípios.

Essa (re)formulação em construção por Jordana de Pozas não poderia mesmo prescindir de outros espaços institucionais, sobretudo para além das fronteiras territoriais da Ditadura Primorriverista Española. Nesse sentido, é inegável, nesse processo, a interlocução com as ideias construídas e em construção no contexto internacional, especialmente com a *Union Internationale des Ville* (UIV). A própria UME, da qual Jordana de Pozas era um dos diregentes, não apenas integraria os quadros das instituições vinculadas à UIV, como organizaria o *IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales* em 1929.

Essa vinculação colocaria o pensamento municipalista espanhol em contato direto com ideias que talvez não tivessem sido formuladas ou apresentadas na Espanha. Novamente, o exemplo de Jordana de Pozas é central nessa interlocução com o pensamento municipalista internacional, até porque foi ele quem desempenhou papel importante no III Congreso da UIV realizado em Paris em 1925. Sua participação tornou conhecida a reação negativa dos participantes de outras nacionalidades ao documento produzido pela ditadura espanhola: o Estatuto Municipal. A narrativa dos acontecidos em Paris é um pouco longa, mas a riqueza dos detalhes

justifica a reprodução do texto, publicado naquela coletânea “Estudios de Administración Local y General” em 1961³²:

A Calvo Sotelo, que no había viajado nunca por el extranjero, le doía y preocupaba ese cerco de hielo, y quiso romperlo. Se decidió que España asistiera al primer Congreso Internacipnal de Ciudades que se celebrara, y que fue el de París en 1925. Quería haber ido él, pero no fue posible, e hizo que el Gobierno me ortogara su representación. Tive empeño, sin embargo, en llevar una obra suya, y, en colaboración con Gil Robles, escribimos un folleto sobre la autonomía municipal, que se editó en francés (por cierto, plagado de erratas) y fue repartido entre los asistentes a aquel Congreso. La representación del Gobierno español hubo de sufrir no pocas desatenciones. No se le dio puesto en la Mesa presidencial, no obstante acreditar su carácter. Los políticos y profesores belgas, franceses y británicos no querían saber nada de la Dictadura, ni del Gobierno, no de la obra reconstructiva, ni de España. Um famoso profesor de la Sorbona, que luego había de serlo aún más por su defensa del Negus, al pretender yo entregarle la traducción francesa del Estatuto municipal, me dijo desdeñosamente que ‘nada de lo que ocurría en España podía interesar en absoluto’. Había excepciones, pero eran pocas. Pregunté si debía retirarme, y conmigo toda la representación de las ciudades españolas. Por el teléfono oficial se me dijo que no. José Calvo Sotelo no se había retirado nunca, ni se retiraría jamás, del puesto que consideraba su deber ocupar. Había que seguir y luchar. Seguimos y luchamos. Y el Congreso siguiente se celebró en España. El año 1929, un tren especial que hubo de organizar la Unión de Municipios Españoles, fundada por Vallellano, porque las agencias internacionales se habían negado a hacerlo en condiciones aceptables, recogió en Irún a los Alcaldes de todas las capitales de Estado y de la mayor parte de las ciudades importantes del mundo, y, en treinta días de viaje ininterrumpido, les hizo recorrer España. Los congresistas admiraron nuestras urbes, celebraron su Congreso en Sevilla, visitaron la Exposición y, por último, en el histórico Salón de Ciento de la Ciudad Condal, asistieron a una solene sesión de clausura, presidida por Primo de Rivera, a cuyos lados se sentaron Calvo Sotelo y Aunós. Los puestos inmediatos los ocupaban dos senadores socialistas, belga el uno y holandés el otro, que, lo mismo que los demás concurrentes, volvieron a sus respectivos países siendo los primeros propagandistas del régmín de España y de la obra municipal que nos ocupa (DE POZAS, 1961, p. 521-522).

³² Essa descrição em particular está na publicação da Conferência “Calvo Sotelo y el Estatuto Municipal”, proferida na Real Academia de Jurisprudencia y Legislación em 1942.

O relato explicita de forma contundente a desconfiança das representações nacionais com o contexto político ditatorial espanhol. Essa desconfiança, de certa forma, reverberou no próprio texto do Estatuto Municipal, pois era um produto dessa conjuntura, já que pouco interesse despertou nos congressistas. Por outro lado, o relato contém nas suas entrelinhas possíveis estratégias do governo espanhol em se fazer ouvir e entender, por exemplo, com a tradução para o francês do Estatuto Municipal. Observa-se, também, o que parece ser um objetivo da participação espanhola no Congresso, qual seja, levar para a Espanha algum tipo de atividade da *Unión Internationale des Ville*.

Como representante do governo, Jordana de Pozas deveria, portanto, cumprir o papel de porta-voz da Ditadura Primo Rivera, inclusive negociando a realização do Congresso seguinte, que seria o IV, em território Espanhol – o que de fato ocorreu. Essa conjuntura abre a possibilidade de uma indagação: no ambiente adverso do Congresso de Paris, o mesmo governo que sequer foi incluído na mesa presidencial sairia vitorioso com a confirmação, na reunião do Conselho Geral da Unión Internacional de Cidades em Dusseldorf no ano de 1926, de que Sevilla seria a sede do Congresso Internacional de Cidades?



Seção da International Union of Local Authorities (IULA) no IV Congresso realizado na Espanha. Esta Sessão foi presidida pelo Ditador e Primeiro-Ministro Primo de Rivera. UCLG, 2003.

Se é que existe uma resposta efetiva a essa indagação, talvez o melhor não seja arriscá-la, mas problematizá-la a partir da própria pergunta. Se era essa a intenção dos quadros governamentais, entre eles Calvo Sotelo, é possível afirmar que sim, a Espanha saiu vitoriosa. Ou seja, Jordana de Pozas, tendo sido incumbido dessa missão, cumpriu sua função, ainda que tenha recebido por parte dos participantes demonstração de grande desinteresse sobre o Estatuto Municipal e sobre o governo espanhol de modo geral. Desinteresse que, entretanto, não impossibilitou a Espanha de sediar o IV Congresso Internacional de Cidades da UIV. Por outro lado, existem informações em outro texto de

Jordana de Pozas³³ que não apenas amplificam o papel institucional espanhol no Congresso de 1925 em Paris, como também apontam para o aproveitamento dessa experiência para a consolidação da organização municipalista na Espanha.

A primeira informação é a de que ele não esteve sozinho em Paris, mas acompanhado por Conde Vallellano, prefeito de Madrid na época. A segunda informação, conforme o próprio Jordana de Pozas, é que “fue el Conde de Vallellano, Alcalde de Madrid, después de su asistencia al Congreso Internacional de Ciudades de Paris em 1925 (...) el que tomó la iniciativa de fundar la Unión de Municipios Españoles (DE POZAS, 1975, p. 24). Essas duas informações reforçam a compreensão sobre o papel histórico do Estatuto Municipal. Sua aprovação em 1924, mesmo ano de realização do II Congresso Internacional de Cidades da UIV realizado em Amsterdam, teve uma influência considerável na decisão dos espanhóis em participar do Congresso no ano seguinte, em 1925. Foi justamente essa decisão que acabou por influir ou contribuir para o movimento associacionista municipalista na Espanha, já que a UME foi organizada após o Congresso de Paris.

Existe, nesse sentido, forte imbricação entre a consolidação dos espaços institucionais municipalistas internacionais e os espaços institucionais na Espanha. No caso espanhol, isso ocorreu especialmente a partir do Estatuto Municipal, pois de alguma forma este colocou o tema

³³ “Significado del Estatuto Municipal en la Historia del Municipalismo Español” (DE POZAS, 1975). publicado pelo IEAL na coletânea “Cincuentenario del Estatuto Municipal – estudios conmemorativos” em 1975.

urbanístico na pauta dos programas municipais de desenvolvimento. Essa conjuntura culminou na criação da UME, consolidando ainda mais o que estava proposto no Artigo 2º dos objetivos da *Union Internationale des Ville*, isto é, o

establecimiento y el desarrollo de las relaciones internacionales, creando um lazo nacional entre los organismos locales de cada país y um lazo internacional entre las Uniones Locales (UIV, 1929, p. 10).

Uma vez estabelecida essas relações internacionais, os profissionais espanhóis passariam a acompanhar mais diretamente os debates sobre os caminhos para construção do desenvolvimento municipal. E, nesse contexto, as questões relacionadas à cooperação intermunicipal, ao urbanismo, às grandes cidades, aos problemas habitacionais pautavam parte importante das discussões.

No caso da UIV, o tema geral *Urbanismo e Gobierno Local* foi efetivamente discutida em reunião (não considerada como um Congresso) que ocorreu na cidade de Bruxelas em setembro de 1920, imediatamente após a guerra. Antes disso, no primeiro Congresso realizado na cidade de Gante em 1913, quando se criou a UIV, a primeira sessão de debates já apontava a importância do Urbanismo na agenda institucional. Este Congresso teve sessões gerais temáticas, a primeira delas, denominada “Construção de cidades”, direcionada ao debate urbanístico, e organizada em duas sub-sessões: “construção de novos bairros” e “conservação e ordenação de bairros antigos nos centros das cidades”. A segunda sessão foi toda ela dedicada à “Organização da Vida

Municipal”, com sub-sessões particularmente interessadas nos temas econômicos e jurídicos dos Municípios.

Em função da paralisação das atividades da UIV durante a I Guerra Mundial, o segundo Congresso ocorreria somente em 1924, na cidade de Amsterdam. Com a UIV em processo de reconstrução após o esvaziamento provocado pelo período bélico, esse certame serviu basicamente para consolidar o Estatuto definitivo da entidade, deixando-se para o ano seguinte, 1925, a reunião de um grande Congresso: o III Congresso, que ocorreu em Paris. A própria UIV informou posteriormente parte dos motivos pelos quais o congresso de 1925 foi um marco:

La importancia del Congreso de Paris radicó en el número y calidad de los participantes, en el valor de las ponencias que se emitieron y en el considerable efecto moral de sus sesiones. Estuvieron representados 366 municipalidades de 39 países diferentes por 722 delegados (UIV, 1929, p. 8).

A dimensão do Congresso pode ser constada na posterior organização das documentações pela UIV. Foram necessários três volumes, sendo o primeiro estruturado em dois capítulos relacionados à organização do Congresso. No segundo volume, foi publicado apenas o terceiro capítulo dedicado ao tema “El Régimen Municipal em los diversos Países”. Os estudos publicados neste terceiro capítulo abordaram as condições em que, nos diversos países, os municípios criavam suas leis e tradições. Contemplaram-se estudos que naquele momento estavam em pleno debate na Espanha, pautados pela questão

“¿hasta que punto el poder municipal está sometido al poder central, en qué proporción goza la autonomía?” (UIV, 1929, p. 8).

Os capítulos quatro e cinco publicados no terceiro volume foram dedicados aos estudos urbanos, organizados, respectivamente, a partir das temáticas “Política Territorial de los Municipios” e “La Grandes Aglomeraciones”. Em relação à temática do capítulo IV, o debate foi pautado nos preços dos terrenos e na relação destes com as obras públicas implementadas. Segundo o documento da UIV,

hay Ayuntamientos que poseen casi la integridad de su territorio como bienes propios, y hay otros que no poseen nada o casi nada. La política territorial de los municipios consiste en asegurarse la disponibilidad de espacio en previsión de extensiones futuras, a los fines de ejercer influencia en los precios de venta de los terrenos, de reservar al municipio, es decir, a la coletividad, las plusvalías producidas en los terrenos por las obras públicas (...) en fin, la crisis de la habitación obliga cada vez mas a los municipios, a entrar por este camino incluso a aquellos que han permanecido ajenos a estas preocupaciones (IUV, 1929, p. 8).

Como anteriormente informado, a discussão sobre o problema da habitação estava no centro dos debates em Madrid na segunda metade da década de 1920. Dois anos antes do Congresso em Paris ocorreu a *Conferencia Nacional de la Edificación*, organizada pelo *Instituto de Reformas Sociais*. Ou seja, a pauta urbanística e os problemas que requeriam ação por parte dos municípios perpassavam todos os países, ainda que os contextos históricos da industrialização e da urbanização tivessem, naquele momento, especificidades para cada nação.

Por fim, o capítulo V, denominado *Las Grandes Aglomeraciones* trata, segundo a própria UIV, de “uno de los mas importantes fenómenos sociales de nuestro tiempo.” Nos termos do documento da UIV,

las grandes aglomeraciones están generalmente compuestas de municipios diferentes. Se infiere que varias administraciones se distribuyen la gerencia de los intereses de un mismo grupo social, sin ningun lazo, sin ninguna disciplina que aseguren a su acción la unidad que se impone cuando se trata de reglamentar la circulación, la conexión de las vías públicas, las cargas de la asistencia, las de enseñanza, etc. La gravedad del problema ha determinado diversas tentativas de coordinación dignas de ser estudiadas a los fines de destacar todo lo que puede servir, en cada caso especial, para remediar este fenómeno que se dá en casi todos los países. (UIV, 1929, p. 9).

O interesse nesse assunto das grandes aglomerações urbanas estava efetivamente na agenda dos profissionais e dos países. Evidência disso é o tema ter surgido nos Congressos Nacionais Municipalistas da UME, tendo sido abordado pelo *Instituto de Estudios Municipalistas de España* no II Congresso, realizado em 1926, ou seja, exatamente no ano seguinte ao Congresso da UIV em Paris, onde membros da UME estiveram presentes. Essa reverberação dos debates confirma a interlocução internacional de interesse ao pensamento municipalista. Existe, inclusive, importante aproximação entre os argumentos da UIV e os do *Instituto de Estudios Municipalistas* no que tange à crítica da grande cidade.

Se, no caso da UIV, o argumento estava embasado na proposta de “remediar este fenómeno que se dá en casi todos los países”, o argumento dos espanhóis foi mais objetivo. No estudo “El Estatuto de las grandes ciudades”, o *Instituto de Estudios Municipalistas de España* considera que “los ayuntamientos de las grandes ciudades iban devorando com furor

cresciente los Municipios limítrofes” (IEM, 1992b). Na sequência do texto, em uma comparação com a natureza das capitais nos EUA, cuja extensão urbana estaria relacionada com a imigração, o postulado de que as grandes cidades estavam “devorando” os municípios limítrofes seria reafirmado. Porém, o *Instituto de Estudios Municipalistas de España* reafirma esse postulado com a intenção de diferenciar o processo espanhol daquele dos EUA utilizado como exemplo, já que as capitais americanas “no tropezaban con ningún outro nucleo ya existente”. Isto porque, segundo o Instituto,

“nuestros grandes Municipios se han formado por la agregación de otros Municipios limítrofes, que ya antes de entrar en contacto con la capital, antes de ser brutalmente absorbidos por ella, vivían una existencia local propia, construida y nutrida al amparo de una tradición secular de gobierno autonomo” (IEM, 1992b).

Na análise do *Instituto de Estudios Municipalistas*, apareceria ainda o argumento de que, no caso espanhol, não ocorreria uma “fusion, sino una hegemonia”. Essa situação, caracterizada pelo processo de absorção e centralização por parte do grande Ayuntamiento, circunscrevia tudo conforme as necessidades do antigo município principal. Ou seja,

con los recursos de todos el territorio municipal, se han montado servicios que sólo benefician a un sector”. Districtos y barrios han gozado de preferencias injustas. Y mientras de hecho la capital quedaba reducida a unas pocas calles centrales, se convertía a los antiguos ex - Municipios de la periferia en una especie de proletariado municipal, del que forzosamente tenían que derivar antagonismos y rivalidades funestas y perniciosas para la prosperidad general de la urbe (IEM, 1992b).

Ao mesmo tempo em que apontava a necessidade de enfrentar essa situação, considerada como erros de organização contra os interesses

públicos, o *Instituto de Estudios Municipalistas* apontava o que era, em seu entendimento, o caminho correto para tanto: “descentralizando la organización municipal” (IME, 1992b). Esse argumento estava também estruturado na crítica sobre o que seria uma tendência europeia distinta da situação jurídica espanhola, regida por critérios de absorção e unificação que regulavam o crescimento das grandes cidades. Para o *Instituto de Estudios Municipalistas de España*, em decorrência da legislação distinta nos outros países europeus, “no acarreaba la fusión de Ayuntamientos, y por éstos continuaban y continúan viviendo, uno al lado de outro, una vida independiente” (IME, 1992b). Bruxelas, capital da Bélgica, era exemplo dessa lógica para o Instituto, pois era formada por uma aglomeração de municípios que mantinham seu governo local. Ainda segundo o Instituto de Estudios Municipalistas,

se comprende que en países de esta naturaleza existe un deseo de coordinación, de centralización de alguns servicios, y este fue uno de los temas tratados en el III Congreso Internacional de Ciudades celebrado en París en septiembre-octubre últimos (IEM, 1992b).

Para o caso espanhol, o *Instituto de Estudios Municipalistas* apresentaria, no III Congresso Nacional Municipalista de 1927 em Zaragoza, um conjunto de proposições que respondesse às especificidades nacionais. Essas proposições foram apresentadas no URBANISMO, que trazia pontos discutidos anteriormente no II Congresso em Madrid. Dentre aquelas que mais se aproximam do debate sobre as relações entre os municípios, é possível ressaltar duas:

h) Cordinación de los Ayuntamientos situados en la cintura de las grandes ciudades con éstas, para que la correlación urbana no se rompa; j) Precisión de tramitar los proyectos y anteproyectos con arreglo al Estatuto Municipal

y Reglamento de obras, bienes y servicios municipales, cual articulado debería incorporarse a la ley general de Urbanización (UME, 1992a).

A articulação dessas propostas se daria, como já analisado, pela criação de um *Consejo Superior de Urbanización*. Nesse sentido, são proposições que anunciavam, mesmo indiretamente, o caminho da cooperação intermunicipal, independentemente da tipologia dos municípios que nesse processo estivessem integrados. No entanto, esse caminho não só não era nenhuma inovação, como já permeava o debate internacional na UIV desde que o tema havia sido debatido em 1923, na Assembleia da Liga das Nações, a partir de uma resolução Cubana – também já discutida – encaminhada pela Unión Panamericana.

A pergunta que fica aberta para o contexto espanhol é se esse *Consejo Superior de Urbanización* conseguiria implementar processos de articulação e cooperação, principalmente no caso dos serviços municipais de caráter intermunicipal, beneficiando assim localidades de uma determinada região. Isso não diminui, entretanto, o papel analítico e crítico do *Instituto de Estudios Municipalistas* nesse contexto profissional e institucional. Aliás, o Instituto reforçaria suas convicções em duas das conclusões (a primeira e a terceira) do texto URBANISMO, ao propor:

Primeira. Dentro del cuadro determinado por leyes, cada gran ciudad, o agrupación de ciudades, deberá fijar el plan de urbanismo, que convendría en cada caso desarrollar en proyectos de urbanización (...) Tercera. En la legislación urbanística deberían constar, además de los preceptos usuales aplicables a las ciudades de extensibilidad indefinida otros preceptos que regulen la aplicación de los principios de la urbanización territorial (IME, 1992a).

O texto, contudo, não informa o que seriam os “principios de la urbanización territorial”. A referência mais clara sobre esses princípios seria apresentada por Miguel Angel Navarro no IV Congresso Nacional Municipalista realizado em Barcelona. Ainda assim, o que Miguel Navarro formulou não era uma conceituação, mas a orientação geral dos projetos de urbanização territorial. Para ele,

la orientación general de estos proyectos de urbanización territorial, debe ser el respeto al paisaje y a los Municipios subalternos y, por consiguiente, limitar en lo posible la extensión de la gran ciudad, siempre que del respeto a la comarca, ao paisaje y los organismos subalternos no se deriven lesiones para los mayores intereses publicos municipales (NAVARRO, 1992).

Além de caracterizar minimamente aspectos da noção de “urbanização territorial”, essa passagem é também oportuna porque reafirma o entendimento de que as grandes cidades trazem consigo problemas, e que é necessário uma ação coordenada para tratar esse assunto. Mais interessante ainda é que esse entendimento não representa a posição individual de Navarro, mas a da instituição municipalista espanhola, a UME, pois é parte das “Conclusiones acordadas en el III Congreso Nacional Municipalista”.

Por tudo isso, nesse momento da década de 1920, o pensamento municipalista espanhol está em concordância com as posições municipalistas internacionais no que concerne aos temas urbanos. Essa articulação fica ainda mais explicitada se ambos forem colocados lado a lado: para a UIV, o tema das grandes aglomerações urbanas é um fenômeno comum a todos os países, e, no caso espanhol, segundo o *Instituto de Estudios Municipalistas*, elas são entendidas como grande

devoradoras dos municípios vizinhos, de modo que, para a UME, só se poderia alcançar o melhor termo na urbanização territorial limitando o máximo possível a sua expansão.

Em resumo, essa articulação pode ser assim formulada: está aí a identificação da situação na década de 1920, o que ela acarreta e a proposição de uma solução para esse “problema”. A metáfora biológica desse “grande devorador” que são as grandes aglomerações urbanas, no sentido comum àqueles anos da década de 1920 das relações entre o campo da biologia e o do urbanismo, reforçava ainda mais a necessidade de construção de ações planejadas, ordenadoras do crescimento, para que esse “monstro urbano” tivesse no futuro uma dimensão menos aterrorizante.

Toda essa concordância entre o pensamento municipalista espanhol e o debate internacional, especialmente no âmbito da UIV, pode ser formulado ainda de outra forma, considerando-se o interesse da UME em se fazer presente e atuante internacionalmente, como parte integrante e ativa do projeto municipalista em construção na Europa e no continente americano desde a primeira década do século XX. Já estava definido, por exemplo, que a sequência do congresso da UIV, o IV Congresso Internacional de Cidades, ocorreria em Sevilha, sob a coordenação geral da UME.

Originária de um país que, naquele momento, era governado por uma ditadura, a recém criada UME tinha pela frente a responsabilidade de coordenar os debates municipalistas internacionais. Não faria sentido

não coadunar com as premissas e concepções formuladas anteriormente em Gante e Paris. O que não que significa que os municipalistas espanhóis tivessem concepções diferentes ou que a ditadura Primo Rivera pudesse criar algum tipo de problema ou constrangimento ao Congresso de Sevilla. Ainda assim, trata-se de uma tarefa nada simples se lembrarmos que, em 1925, Jordana de Pozas não foi bem recebido pelos Congressistas da UIV que estavam em Paris, quando tentou apresentar o Estatuto Municipal.

Previsto inicialmente para ocorrer em outubro de 1928, o IV Congresso Internacional de Cidades foi transferido a pedido da UME para o ano seguinte, 1929. A mudança visava a fazer coincidir a realização do Congresso de Cidades com a Exposição Iberoamericana de Barcelona e foi aprovada pela secretaria da UIV, que estabeleceu a data final em Assembleia realizada em Munique, na Alemanha, com a presença de Jordana de Pozas como representante da UME: entre os dias 19 e 22 de março em Sevilha, com encerramento no dia 27 do mesmo mês em Barcelona.³⁴

³⁴ A informação sobre o local da Assembleia e a participação de Jordana de Pozas contam na “MEMORIA – presentada al IV Congreso Nacional Municipalista por D. Mariano García Cortés, secretario de la Unión de Municipios Españoles, dando cuenta de la actividad desplegada por dicha Federación” (UME, 1992. Documento 19, p.1). A mudança para o ano de 1929 coincidiu também com a utilização, já em Sevilha, do novo nome da Unión Internacional de Ciudades, que, desde 1928, após viagem de Emile Vinck pelo Reino Unido e pela América do Norte, passou a se chamar Unión Internacional de Autoridades Locais (International Union of Local Authorities).

Do conjunto das atividades realizadas pela *União Internacional de Poderes Locais* (IULA – já com seu novo nome, tal como informado na nota de rodapé n. 16), até então, o IV Congresso certamente demarcou a consolidação institucional e profissional do pensamento municipalista internacional. A importância do evento deve também ser considerada em função de dois aspectos importantes, um deles relacionado com o tema central, o outro, com a abrangência dos países participantes, neste caso, como apontou a própria IULA, com a participação de várias delegações da América Latina.



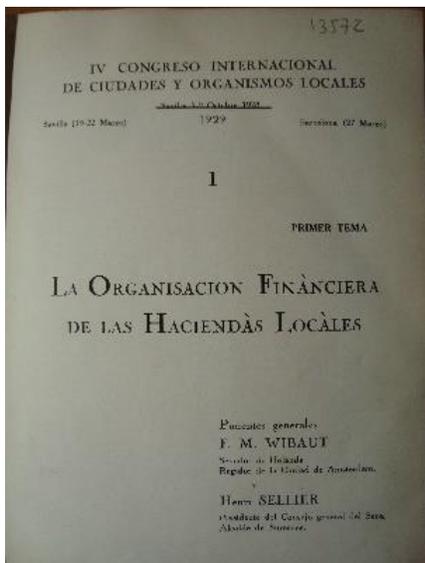
Portada Exposición Internacional de Barcelona no ano de 1929. UCLG, 2003.

Esse aspecto da abrangência certamente foi resultante da robusta distribuição de informes e de convites encaminhados pela UME. Segundo o Secretário da UME, D. Mariano Garcia, foram informados do Congresso os “389 Ayuntamientos más destacados de América hispano-lusitana, 38 de Portugal y con 49 de Filipinas” (CORTES, 1992b). No mesmo

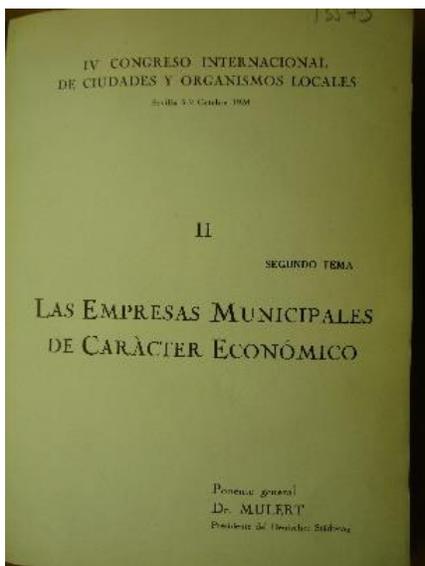
documento, consta a primeira referência ao Brasil como um dos países que receberam material relacionado ao Congresso, e que, conforme os Anais do Congresso, participou com representantes dos municípios de Campinas (estado de São Paulo) e Belém (estado do Pará).

Entre os outros países da América Latina, pode-se destacar Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Panamá, Puerto Rico, Uruguai, Venezuela e o principal deles, Cuba, com a participação de Ruy de Lugo Viña como representante do Governo Cubano e da União de Municípios Cubanos. Essa importante e quantitativa participação do Continente Americano, incluindo o Canadá e os EUA, que também estiveram presentes, reforça o papel da Unión Panamericana e das Conferencias Internacionales Americanas. Estas já estavam na sexta edição em 1929 (a primeira ocorreu em 1889) quando a IULA realizou o Congresso de Sevilla, sendo que o tema da cooperação intermunicipal já estava na pauta dos debates na V Conferência, realizada em 1923.

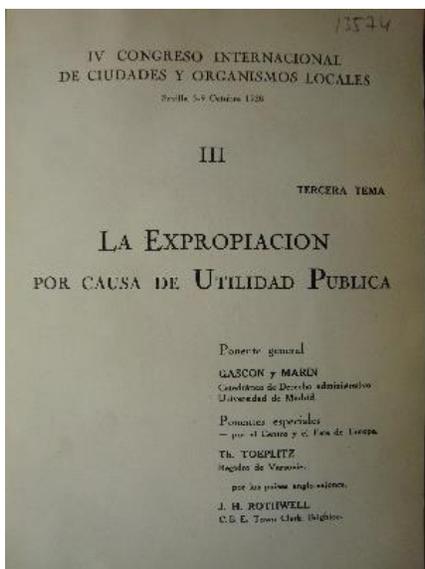
Em relação ao tema do IV Congresso da IULA em Sevilla, o que particularizou suas atividades foi o debate sobre o assunto financeiro dos municípios, desenvolvidos a partir de três temáticas centrais que de alguma forma estavam (e estarão sempre) relacionadas. As três sessões foram denominadas, respectivamente, “La Organización Financiera de las Haciendas Locales”, “Las empresas municipales de carácter económicos” e “La expropiación por causa de utilidad publica”. Nenhum dos temas se relaciona diretamente aos debates urbanísticos, estando muito mais próximos dos temas da economia urbana e do direito municipal.



Portada das Atas das Sessões do IV Congresso Internacional de Cidades e Organismos Locais. UIV, 1929.



Portada das Atas das Sessões do IV Congresso Internacional de Cidades e Organismos Locais. UIV, 1929.



Portada das Atas das Sessões do IV Congresso Internacional de Cidades e Organismos Locais. UIV, 1929.

No caso dos dois primeiros, isso fica mais evidente, pois nos Anais do Congresso existe um breve informe sobre as abordagens que seriam feitas: discussões sobre “métodos de organización financeira que permiten a las administraciones asegurar el funcionamiento de los servicios que son de su incubencia y responsabilidad”, no caso do tema “La Organización Financeira de las Haciendas Locales”; e discussões sobre “métodos de organización, modalidades jurídicas, técnicas y de contabilidad” (IULA, 1929, p. 5), no caso do tema “Las empresas municipales de carácter económicos”. O terceiro eixo temático do Congresso, denominado “La expropiación por causa de utilidad publica”, foi o que mais dialogou com os assuntos específicos do campo urbanístico. Não poderia ser diferente, já que, neste caso, a disponibilidade de terra

para que os municípios implementassem suas ações era (e continua sendo) fator estrutural, por exemplo, para planejar áreas de expansão urbana.

O tema é complexo, pois passa pela discussão das possibilidades de intervenção em áreas que tinham proprietários particulares, portanto, diretamente relacionada a interesses imobiliários com fins capitalistas (rentistas) de uso da terra. Foi abordado por José Gascon y Marin, professor de Direito Administrativo na Universidade de Madrid e, posteriormente, professor no IEAL na disciplina “Legislação e Administração Urbanística”, em uma das conferências desse eixo temático.

Já de saída, Gascon y Marin afirmou que a expropriação era um meio jurídico essencial para que a administração pública pudesse cumprir ações de interesse geral, um serviço público ou obra de utilidade pública. Para o professor, o *Ayuntamiento* não apenas tinha frequente necessidade de terrenos para que realizasse os serviços e obras públicas, sendo necessário privar o direito sobre os terrenos pelos seus proprietários, mas ao mesmo tempo precisava impor limitações sobre esses direitos de modo a regular o próprio uso da terra, ainda que não considerasse a expropriação uma confiscação dos bens imobiliários. Isto, porque “la expropiación se adquiere el objeto necesario al sujeto administrativo a cambio de su valor”, sendo ela uma “institución fundamental de Derecho público” (IULA, 1929, p. I). Seus argumentos embasam a premissa básica de que os interesses coletivos, de ordem pública, estão acima dos

interesses particulares, e que as municipalidades deveriam, portanto, utilizar do expediente da expropiação para fins urbanísticos. Nesse sentido, trata-se de uma questão extremamente importante para o desenvolvimento municipal, tanto que, para Gascon y Marin,

el acondicionamiento interior de una ciudad, su saneamiento, su extensión, el mismo embellecimiento de la urbe, la realización para los que el terreno o el edificio es elemento material necesario (...) la imposición de servidumbres de carácter urbano con privación de importantes derechos de los propietarios, la posibilidad de ejecutar una política territorial municipal, tanto en relación con la vida urbana, con el futuro acrecentamiento de la ciudad o la constitución de ciudades satélites, com en el municipio de carácter rural por la reacción contra leyes desamortizadoras, favoreciendo la adquisición de bienes que se consideren de utilidad general para uso coletivo, muestran como estos aspectos, a los que se une al presente el grave problema del alojamiento en las ciudades, la necesidad de construir casas para alojamiento de clases medias y de clases débilmente económicas, justifican el interés del exámen de la expropiación por causa de utilidad publica en un Congreso Municipalista (IULA, 1929, p. III).

O tema financeiro do município dominou, portanto, as discussões do IV Congresso Internacional de Cidades, seja em relação mais direta com as questões urbanísticas e a implementação de serviços e obras públicas, seja em relação à atuação de empresas municipais com fins econômicos. Essa escolha pelo tema financeiro, ou seja, sua opção como eixo estruturador do Congresso, não foi certamente um deliberação aleatória, pois era um tema dominante nos Congressos Municipalistas organizados na Espanha pela UME. Os dois Congressos espanhóis imediatamente anteriores ao Congresso da IULA em Sevilha no ano de 1929 confirmam isso: tanto em Barcelona, no ano de 1927, como em Zaragoza, em 1928, a maioria absoluta dos trabalhos apresentados dedicavam-se ao tema das “Haciendas Locales”.

Como um dos pilares estruturadores do conceito geral da autonomia municipal, o tema financiero, entendido como autonomia financeira dos municípios, está na base que sustenta o edifício do pensamento municipalista. E, juntamente com o tema da autonomia política, orientará as reuniões e publicações das diversas instituições municipalistas criadas ao longo do século XX. Por isso, a opção pela temática financeira como orientadora do IV Congresso Internacional de Cidades só faz refletir, por parte da UME, a importância do assunto para os municípios. Com efeito, o tema estará sempre na pauta das reuniões das diversas instituições, seja na Europa ou no continente americano, ainda que tratado de forma indireta, como ocorreria nos próximos Congressos da UILA. Foi assim no V Congresso, ocorrido em Londres no ano de 1932, com a discussão das práticas de gestão das autoridades locais, ou ainda no VI Congresso em 1936, ocorrido conjuntamente entre Berlim e Munique, já no contexto da Alemanha Nazista. Em decorrência da II Guerra Mundial, que inviabilizou os encontros internacionais na Europa, o próximo Congresso da UILA ocorreria somente em 1947, na cidade de Paris.



Sessão de Abertura do V Congresso Internacional de Cidades e Organismos Locais realizado em Londres em 1932. UCLG, 2003.



Sessão do Congresso Internacional de Cidades e Organismos Locais realizado Berlin-Munique em 1936. UCLG, 2003.

Ainda assim, algumas reuniões ocorreram em 1938 e 1946, respectivamente, em Glasgow e Bruxelas, para discutir a autonomia local e o papel cívico dos municípios na tarefa de reconstrução pós-guerra. A

participação da UME nesses congressos encerrou-se na reunião de Glasgow em 1938, pois ela seria extinta em 1940, quando foi criado o *Instituto de Estudios de Administración Local*, o IEAL. E, tal como a UME, o IEAL foi obra da uma ditadura, a segunda que governou a Espanha no século XX.

Uma das possíveis perguntas a se fazer no contexto desse cenário de transição que culminou na criação do IEAL é: sua organização, seu pessoal, suas atividades e publicações mantiveram abertos o debate municipalista na Espanha, colocando-o em algum diálogo internacional, seja institucional ou profissional? A pergunta aponta para uma porta que estava apenas entreaberta, tal como a porta pintada por Velázquez em *Las Meninas*, e a partir dela se podia observar um caminho que ainda estava por ser construído. Ao adentrar essa porta e percorrer esse caminho, pretendo localizar e analisar o que nele pode ser entendido com a continuidade dos debates e formulações em urbanismo e planejamento que, findada a guerra civil, foram conduzidas pelo IEAL, criado pela ditadura Franco em 1940. É, ao mesmo tempo, um interesse em percorrer os caminhos da institucionalização do municipalismo na España, institucionalização essa representada pelo IEAL, o que significa dizer, portanto, que não é uma ruptura, mas um processo contínuo, com todas as suas particularidades, pois, *se alguma coisa foi planejada, alguma coisa ficou.*

Orígenes do Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL): idéias urbanísticas e política para (re)construir a cidade espanhola

No texto que escreveu para a coletânea comemorativa dos 50 anos do Estatuto Municipal, Jordana de Pozas afirmou que desconhecia os motivos pelos quais o Artigo 21 da Ley de 6 de setembro de 1940 havia extinguido a *Unión de Municipios Españoles* (UME), criada em 1925. Por essa mesma Lei, foi criado o *Instituto de Estudios de Administración Local* (IEAL), que teve seu Regulamento promulgado por Decreto de 24 de junho de 1941. Pozas explicou ainda que o IEAL

no ha podido sustituirla ni en su función representativa dentro de España, ni mucho menos, fuera de ella, en el seno de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (...) Desde el año 1940, aunque algunas escasas corporaciones y particulares figuremos como adheridos, España está ausente en este foro internacional, a diferencia de lo que con tanto éxito ocurre en el mundo iberoamericano. Y si me he permitido hacer esta digresión es porque considero que tal vez es el momento oportuno, al abordar una reforma ambiciosa del régimen local, para volver a reconocer la facultad de asociarse a las entidades de ese carácter, poniendo fin, a la vez, al aislamiento internacional de nuestro país en este ámbito, que considero muy perjudicial (DE POZAS, 1975, p. 25).

Quando Pozas fez tais considerações, o IEAL já contava com 35 anos de atividades, sendo o próprio Jordana de Pozas um dos seus professores, ensinando “Derecho Municipal Comparado”. Outros importantes municipalistas também foram professores no Instituto,

compartilhando esse vínculo com o IEAL, entre eles, José Paz Maroto e José Gason y Marín.³⁵

Portanto, de alguma forma, é possível considerar o IEAL como continuidade da UME, ainda que, segundo o entendimento de Jordana de Pozas, isso não tenha acontecido em relação ao papel institucional representacional. A continuidade estaria, nesse sentido, no âmbito do pensamento municipalista, discutindo o desenvolvimento municipal em suas várias interfaces: a do direito, da economia, do urbanismo, da administração, entre outras. Ou seja, um movimento profissional e institucional gestado nos anos iniciais do século XX e que teve uma articulação internacional, seja com a *Union Internationale des Villes* (Gante, 1913) no contexto europeu, seja a *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal* (La Habana, 1938), no contexto americano.

No tocante à atuação institucional para o desenvolvimento municipal, o IEAL desenvolveu outra atividade relevante: a formação de quadros profissionais para atuarem nos municípios. Relevante, pois a maioria dos municípios não tinha infraestrutura institucional para enfrentar os desafios que a segunda metade do século XX apresentava em relação à urbanização e a todos os demais processos sociais relacionados.

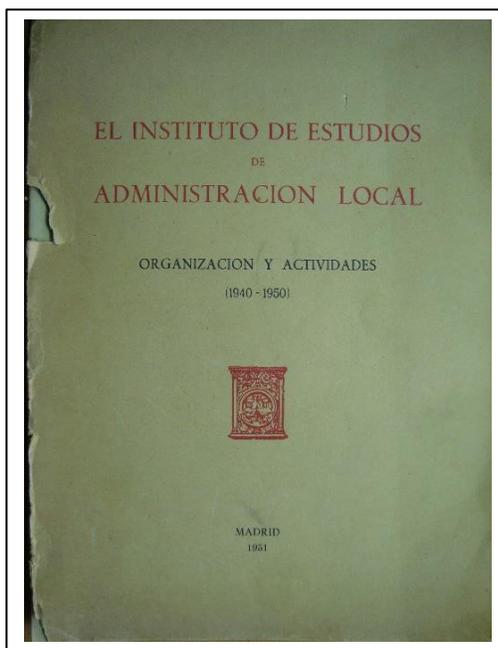
Segundo Maria Cristina García Gonzales,

la demanda por um centro especializado en la formación en el ámbito del urbanismo destinado preferentemente a los funcionarios de la

³⁵ No caso de Gascon y Marín, assim como Jordana de Pozas, ambos eram proficuamente vinculados ao debate municipalista anterior à criação do IEAL, pois eram integrantes dos quadros diretivos da UME.

Administración Pública fue una temprana reivindicación de organismos como la Unión de Municipios Españoles. En la Asamblea Municipalista de La Coruña de 1933 José Paz Maroto incluyó un plan concreto de enseñanza que dio lugar incluso a la creación de una comisión de estudios para desarrollar la iniciativa de establecer una Escuela de Administración y Estudios Urbanos (...) Hasta 1940 no se creó el Instituto de Estudios de la Administración Local, que se puso en marcha bajo la dirección de Pedro Bidagor (...) El Instituto se presentó como el instrumento con el que acometer una reforma profunda del urbanismo nacional (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 88).

Conforme o Artigo 2º da Lei que criou o Instituto, essa atuação informada por García Gonzalez estava mesmo contemplada, podendo ser constatada no livro publicado em 1951 com informações sobre os 10 anos de atividades. Como disposto no referido Artigo, as atividades do IEAL seriam as de “formación y perfeccionamento de gestores y empleados en orden a los problemas de carácter jurídico, administrativo social, económico y técnico de la vida local” (IEAL, 1951, p. 11). Ao mesmo tempo, e conforme o Artigo 4º da mesma Lei, o IEAL tinha como especificidade no campo da formação a especialização urbanística, o que embasa o argumento de García Gonzalez sobre a demanda por um centro de ensino na Espanha. E todas essas interfaces juridicamente formuladas pela Lei de criação do IEAL foram postas em prática na *Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos*, que conferia “diplomas que expresan la formación especializada en una técnica de la Administración Local o del Urbanismo” (IEAL, 1951, p. 17).

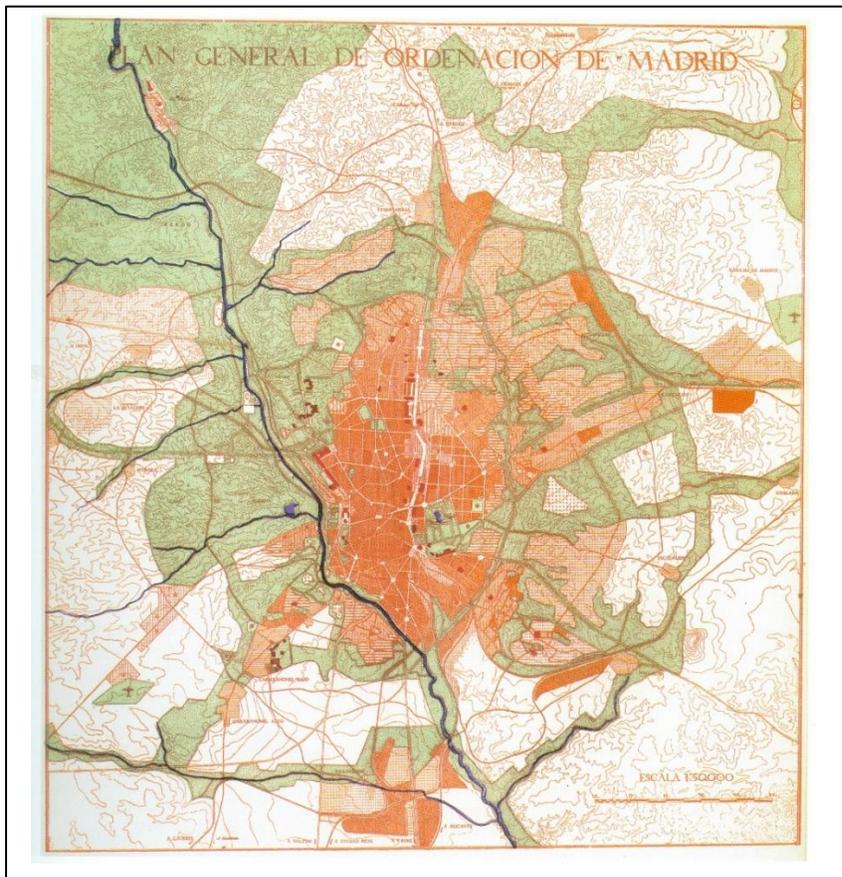


Capa do livro publicado pelo IEAL. Acervo do autor

Por outro lado, não é possível desconsiderar o contexto político de criação do IEAL: a ditadura Franco. Essa particularidade amplia a complexidade da análise sobre Instituto para além das fronteiras da formação especializada nos campos do urbanismo e da administração municipal, na medida em que essas atividades institucionais e as concepções urbanísticas para o desenvolvimento municipal, formuladas pelos profissionais que atuam como professores na referida Escola, estavam, de alguma forma, relacionadas às dimensões política e ideológica da F.E.T e das J.O.N.S. Ou seja, o IEAL não é apenas um

produto abstrato de uma Lei, mas a resultante do complexo processo histórico, social e político espanhol desde a Ditadura Primo de Rivera, passando pela República e depois pela Guerra Civil.

Nesse sentido, o IEAL é parte da atuação institucional e governamental ditatorial nos temas do desenvolvimento municipal, da reconstrução das cidades e da concepção do “Nuevo Orden Urbano” – formulado para a reconstrução de Madrid – que deveria orientar as transformações urbanas na Espanha falangista a partir de 1939. E, segundo Fernando de Terán, essa atuação governamental nas esferas arquitetônica e urbanística foi formulada a partir de uma linha diretriz geral estruturada em dois pontos: o primeiro, caracterizado por uma exaltação nacionalista cuja estética apoiava-se num monumentalismo historicista, o segundo, marcado pela tríade unidade-homogeneidade-coerência ao nível nacional. Este segundo ponto teria orientado a concepção de um Plano Nacional de Reconstrução e de organização total e totalitária que se expressaria num Plano Nacional de Urbanismo (DE TERÁN, 1978). No entanto, o mesmo Fernando de Terán havia realizado anteriormente uma análise importante e profundamente crítica sobre o entendimento que se produziu posteriormente quanto às relações entre a política do Estado autoritário e a construção de uma imagem urbana que o representasse inequivocamente. Essa crítica foi construída com base no caso de Madrid, a partir do “Plan General de Ordenación de Madrid” de 1941.



Plan General de Ordenación de Madrid de 1941. In: SAMBRICIO, 1999.

Como o plano foi elaborado e aprovado após a guerra civil, segundo Fernando de Terán, isso contribuiu para que estivesse carregado de conotações políticas e que por muitos anos fosse considerado como representação e símbolo de uma determinada concepção de cidade: “la que lógicamente debería corresponder a la ‘teoría de la urbanización

falangista', a la 'ciudad del Movimiento' (...) derivadas de declaraciones de principios". É neste ponto que surge sua crítica:

"es esta interpretación la que ha seguido conviniendo a algunas lecturas apresuradas y superficiales (...) pienso que una lectura más detenida y menos interesada em encontrar rápidos paralelismos muestra la evidencia de la escasa aportación de elementos conceptuales realmente importantes que traduzca la construcción de un nuevo modelo de ciudad ajustado a la concepción política victoriosa, lo que no deja de contrastar poderosamente con el tono y la intención de todas aquellas declaraciones de principios que precedieron al propio plan y lo acompañaran durante muchos años. Por el contrario, lo que parece más decisivamente, como podremos constatar, es la continuidad de una línea de elaboración conceptual anterior a la guerra (con lo cual posible descubrir la soldadura), que es recogida como una herencia no contestada y que puede ser rastreada por debajo de negociaciones y condenas, y por debajo, también, de algunos elementos, imágenes y escenografías más inequívocamente ligados a la ideología triunfante y a la estrategia del partido único (DE TERÁN, 1976, p.9).

Ainda que a crítica de Fernando de Terán aponte para a superficialidade das análises que tentaram associar imediatamente o regime político com uma determinada imagem urbana ou concepção de cidade, isso não significa que tais concepções não tenham existido, mas que existiram como continuidade de uma orientação intelectual-profissional. E qual foi essa orientação conceitual? Conforme os argumentos apresentados na sequência de sua análise,

el seguimiento del proceso de evolución del Planeamiento a lo largo de los años siguientes a la guerra va a ser el progresivo abandono de toda una envoltura retórica, para dejar más a la vista la base subyacente, la cual no era otra que la que podríamos llamar componente 'culturalista' del panorama urbanístico nacional anterior a la guerra, componente que venía coexistiendo con las manifestaciones de otra componente, la Progresista. Y ésta, más aparente y hasta visualmente más relacionable e identificable con la imagen de la República, es la que carga de forma expresa con todas las recusaciones y condenas, con lo cual lo que queda violentamente cortada es la sintonización con los sectores de la cultura urbanística universal

representados por los CIAM, y expulsada y proscrita la herencia del GATEPAC (DE TERÁN, 1976, p.9-10).

Essas considerações de Terán são oportunas inclusive para se problematizar o próprio IEAL, e, assim, indagarmo-nos sobre os termos desse debate inerente à cultura urbanística que permearia as atividades do Instituto a partir de 1940, quando foi criado. Nesse sentido, com base na interpretação de Terán sobre a referida diretriz geral da ação governamental, é possível mapear dois movimentos importantes da relação do IEAL com todo esse contexto histórico que o criou: o primeiro relacionado ao desenho organizacional dentro da estrutura administrativa nacional, e o segundo, à delineação do conjunto de instituições criadas a partir 1939 sob a tutela franquista e que, de alguma forma, deveriam executar determinadas funções que possibilitariam a esse Estado autoritário cumprir seus desígnios.

Quanto ao primeiro movimento, o Instituto foi pensado como ente “autónomo con capacidad jurídica y personalidad patrimonial” (IEAL, 1951, p. 15), e seu suporte financeiro foi inicialmente compartilhado entre o Estado e as corporações locais. No entanto, o sentido dessa autonomia tinha suas limitações, pois funcionou “bajo la superior inspección de un Consejo de Patronato, presidido por el Ministro de la Gobernación” (IEAL, 1951, p. 15). E, numa ditadura, estar “bajo la superior inspección” seguramente significaria fundamentar suas práticas e ideias segundo as orientações de um determinado poder central, que no caso espanhol sob a ditadura Franco, foi construída politicamente pela

F.E.T. e pelas J.O.N.S. sobre os escombros da destruição das cidades pelo conturbado e bélico período da guerra civil. Essas observações permitem formular uma indagação: seria então o caso de se esperar algum tipo de reação contrária a essa inspeção por parte de uma instituição cujas premissas tinham suas origens intelectuais no pensamento municipalista desde os tempos da *Unión de Municipios Españoles*? O entendimento, aqui, é de que no caso do IEAL isso não foi interpretado como uma afronta ao seu caráter de ente autônomo, e muito menos como um problema para a sua origem intelectual municipalista. A fundamentação desse entendimento está na constatação de que parte importante dos profissionais que se integraram ao Instituto estava estreitamente comprometida com o “movimento nacional” que saiu vencedor da Guerra Civil.

Em relação a isso, se fosse para imaginar que profissionais historicamente adeptos ao pensamento municipalista não pudessem (ou não aceitassem) se integrar a uma instituição sujeita a todo tipo de orientação-inspeção política oposta à defesa municipalista da autonomia, então que sentido poderia ter a profícua colaboração de Jordana de Pozas e Gascon y Marin com o IEAL? Colaboração essa que também contou com a presença de Pedro Bidagor desde o primeiro momento, ainda que a trajetória profissional deste último contenha uma marca paradoxal que passa pela inserção na esfera da *Confederación Nacional del Trabajo* (CNT), onde assumiu papel central nas sessões de debates sobre Madrid no âmbito da *Sección de Arquitectura e Ingeniería del Sindicato de Industria de*

Construcción y Madera de Madria (CNT-AIT), que ocorreram entre novembro de 1937 e janeiro de 1939 (PATAO, 2003). Bidagor foi um profissional considerado por Sofia Patao como homem de mentalidade conservadora que, depois de ter sido preso nos anos iniciais da guerra civil, buscou proteção nas instâncias sindicais anarquistas – que integravam os grupos que lutavam contra o “Movimento Nacional” na Guerra Civil – e que, com o término da contenda, se integrou imediatamente às instituições do regime ditatorial. Uma explicação? Ao se indagar sobre como foi possível Pedro Bidagor vir a assumir papel central nas estruturas de poder do regime ditatorial imediatamente após o final da guerra civil, Sofia Patao levanta a hipótese de que ele estaria integrado à “Falange clandestina”, mas afirma não possuir elementos documentais para verificação formal (PATAO, 2003, p. 30).

Independentemente dos movimentos e inserções anteriores, seja nas esferas municipalistas, seja como membros de grupos políticos clandestinos, o que não muda é o fato de que esses profissionais se integraram à estrutura e às atividades do IEAL – ainda que, tempos depois, formulassem alguma crítica, como o fez Jordana de Pozas em 1975 –, e colaboraram com a grande tarefa política e intelectual que o Instituto cumpriu, sobretudo na primeira etapa de sua existência entre 1940 e 1967. Qual foi essa tarefa? O IEAL foi um dos instrumentos governamentais de difusão do pensamento urbanístico para a gestão municipal segundo as concepções ideológicas, técnicas e estéticas dos profissionais e instituições responsáveis não apenas pelo “Nuevo Orden Urbano” de Madrid, mas

pelo que deveria ser a nova ordem urbana de toda a Espanha falangista, tal qual observou Fernando de Terán: nacionalista, monumentalista, homogênea e totalitarista.

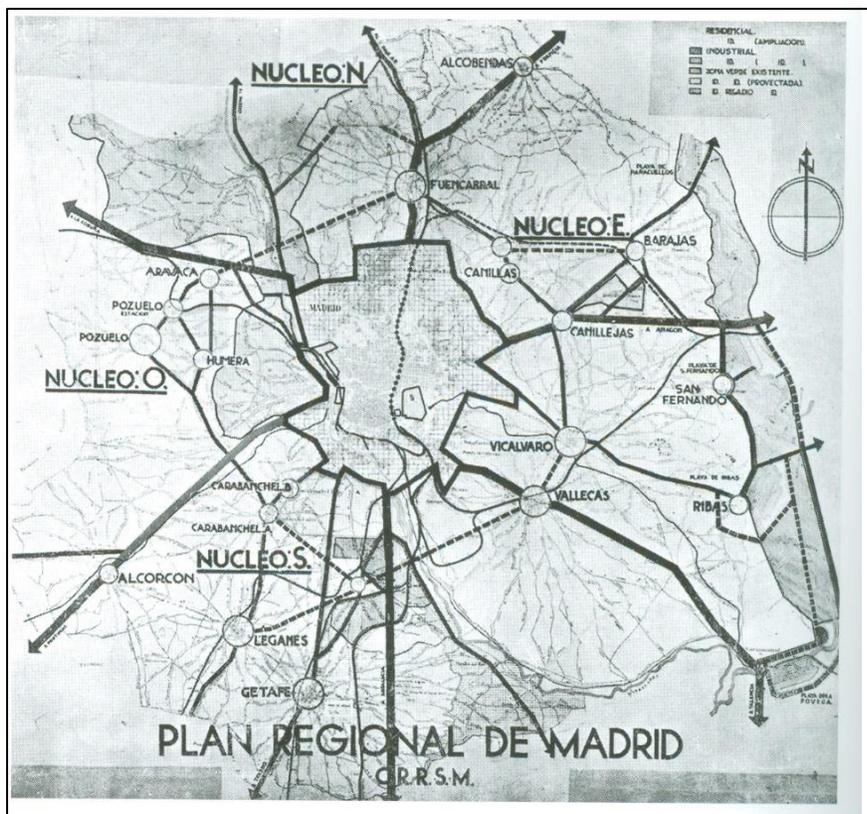
Portanto, ainda que, segundo García Gonzalez, tenha-se debatido em 1933 a formação de uma comissão para discutir a criação de uma Escuela de Administración y Estudios Urbanos (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 88), isso não pode ser entendido com um processo desvinculado dessas circunstâncias históricas e políticas, que culminariam na criação do IEAL em 1940. Mesmo que o IEAL tenha se apresentado, ainda segundo García Gonzalez, como “el instrumento con el que acometer una reforma profunda del urbanismo nacional”, isso não elimina o fato de que essa reforma se daria segundo as concepções de uma lógica autoritária e conservadora. Como observou Fernando de Terán,

em abril de 1939 el país sale de la guerra civil con graves destrozos (...) Madrid yace entre ruinas. En esta situación comienza a desplegarse una estrategia profesional desde los Servicios Técnicos de Falange, encaminada a asegurar a los arquitectos la dirección indiscutible de las tareas de la reconstrucción, amparadas en el apoyo teórico y cultural que pretende proporcionar el manto ideológico que se empieza a extender por el país, con carácter de drástica rectificación respecto a la etapa histórica inmediatamente anterior y de instauración de un ‘Orden Nuevo’. Al mismo tiempo se intenta poner en marcha una organización unitaria y disciplinada de la estructura profesional de la arquitectura encargada de velar por la difusión y mantenimiento de la ortodoxia del nuevo sistema de valores. De todo ello van a deducirse unas nuevas condiciones de entorno cultural para el enfoque de los problemas urbanísticos (DE TERÁN, 1976, p. 21).

Nesses termos, não é possível imaginar que o debate sobre o ensino do urbanismo e da administração local, num contexto em que atuavam Garcia Mercadal, Lorite, Bellido e Julián Besteiro – que expunha

na Revista Municipalista “Tiempos Nuevos” as ideias do próprio PSOE sobre o que deve ser a cidade –, pudesse ter a mesma concepção urbana e urbanística dos profissionais que, a partir de 1940, assumiram os postos de comando na burocracia técnico-urbanística franquista. Nesse sentido, não se poderia pensar que as discussões e a cultura urbanística da geração de profissionais como Fabra Ribas, que na década de 1920 apontava a necessidade de enfrentar o problema da habitação como parte do estudo territorial – que, de certa forma, culminariam na proposta de um plano regional para Madrid nos últimos instantes da guerra civil (elaborada pelo Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid – C.R.R.S.M.) –, seriam mantidas no âmbito intelectual do IEAL, pelo menos em sua fase inicial, quando urbanisticamente esteve sob a influência intelectual de Pedro Bidagor Lasarte.

Como muito bem observou Carlos Sambricio, o que fez Pedro Bidagor foi apontar, em sua proposta urbanística, uma ruptura com o saber urbanístico do período anterior, exatamente o da geração acima mencionada. Essa ruptura não caracterizou apenas as concepções estéticas e técnicas dos arquitetos envolvidos nas discussões urbanas na Espanha, mas fundamentalmente fez parte da estrutura institucional burocrática da ditadura Franco. É nesse sentido que aquele segundo movimento anteriormente mencionado, o das instituições, conforma a outra conjuntura para compreender a criação do IEAL.



CRRSM: Plan Regional de Madrid. Esquema de Núcleos y comunicaciones, 1939.
In: SAMBRICIO, 1984

O IEAL não é resposta isolada do franquismo, pois consta ainda a criação do *Instituto Nacional de Vivienda*, o *Instituto Nacional de Colonización*, o *Serviço Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones* e, como será ainda considerado, especialmente a *Dirección General de Arquitectura*. Nesses termos, a sua criação na ditadura franquista espanhola deve ser entendida como parte do movimento de construção daquela homogeneidade

totalitária de que fala Fernando de Terán. A partir das atividades desenvolvidas pelos profissionais que se integraram ao IEAL – inclusive mantendo seus vínculos anteriores –, forjou-se uma homogeneidade profissional-intelectual cujo objetivo foi o de disseminar pelas municipalidades espanholas nos dois campos de atuação do Instituto: a administração municipal e o urbanismo.

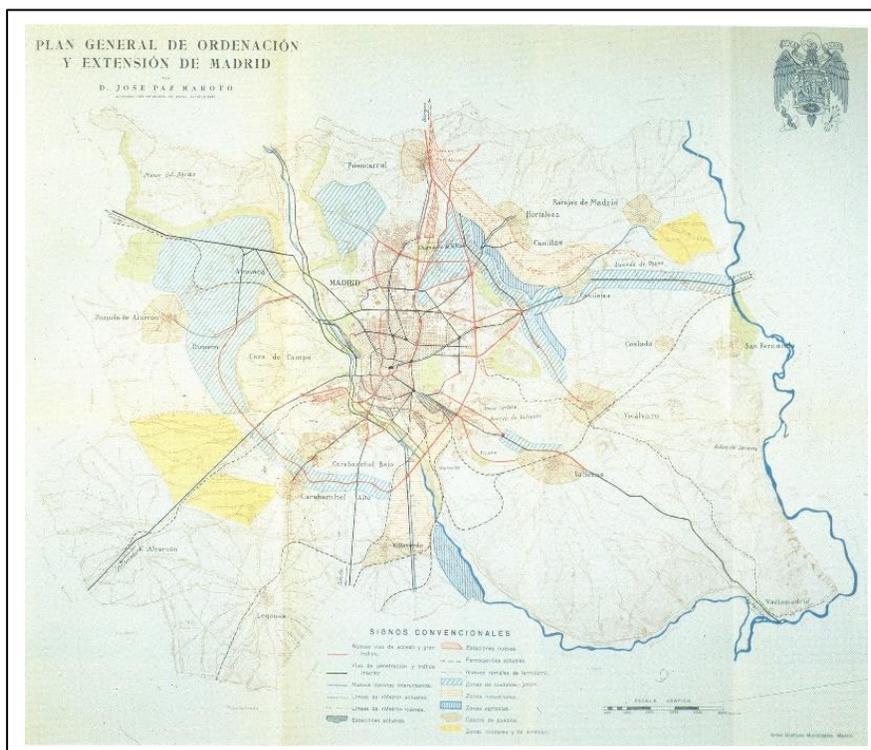
O caminho para compreender esse processo passa pelo contexto dos debates nos campos da arquitetura e urbanismo que antecederam a criação do IEAL e que depois fizeram parte de sua própria estrutura. É fundamental constatar que os principais arquitetos e urbanistas que aderiram ao pensamento político falangista e ao governo ditador fariam parte da *Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos*, criada no IEAL como instrumento de formação especializada, tal qual apontado por García Gonzalez. Ao mesmo tempo, os profissionais se organizaram intelectual e politicamente durante e depois da guerra civil, e, nisso, quatro fatores amplamente analisados por Carlos Sambricio e Fernando de Terá são centrais: a *Dirección General de Arquitectura*; a *Asamblea Nacional de Arquitectos de 1939*; a formulação do “Nuevo Orden Urbano”/ Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1941 e o *Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones*.

Em seus respectivos estudos, Carlos Sambricio e Fernando de Terán, analisaram o contexto profissional dos arquitetos e urbanistas nos momentos finais da Guerra Civil espanhola. Com algumas nuances diferentes, ambos percorrem o movimento profissional e político de

alguns personagens centrais, entre eles Pedro Muguruza, que, por nomeação do próprio Franco, assumiu o cargo de *Diretor General de Arquitectura*.

No livro “De la ciudad ilustrada a la primera mitad del siglo XX”, Carlos Sambricio analisou ainda outros importantes acontecimentos e a participação de outros agentes no processo de construção da cultura arquitetônica e urbanística falangista. Nesse texto, Sambricio faz referência ao trabalho “El Futuro Madrid”, de Paz Maroto, observando como a proposta deste último não pressupunha uma ruptura com a cultura urbanística da República; à atuação de Peña Bouef na redação do *Plan General de Obras Públicas del Estado* em janeiro de 1939 (antes do final da guerra civil); à própria presença de Muguruza na *Escuela de Arquitectura de Madrid*, substituindo Cesart Cort na Cátedra de Urbanologia, ou, ainda, a importante presença de Luis Pérez Minguez nos debates durante a *Asamblea Nacional de Arquitectos* de 1939 (SAMBRICIO, 1999).

Por fim, Sambricio ainda apresenta o que seria o debate intelectual e as diferenças de concepções entre aqueles que certamente foram os principais agentes desse processo (SAMBIRICO, 1999). O primeiro deles é Pedro Muguruza Otaño, cujo protagonismo profissional permeou sua função de *Diretor General de Arquitectura*, por ser esse o centro formulador das concepções estéticas que norteariam a (re)construção das cidades.



Paz Maroto. Plan General de Ordenación y Extensión. In: SAMBRICIO, 1999.

O outro foi Pedro Bidagor Lasarte, que surgiu entre os jovens arquitetos que participaram das discussões da CRRSM ainda durante a República, paradoxalmente, sob a proteção do sindicato anarquista (SAMBIRICO, 1999). Seu protagonismo profissional se daria na coordenação do Plano de Ordenação Urbana de Madrid de 1941 e na *Jefatura Nacional de Urbanismo* criada em 1949, numa atuação profissional

caracterizada pela ruptura com o saber urbanístico dos anos de 1920 e 1930, como anteriormente mencionado.

As diferenças entre ambos se relacionavam, segundo Carlos Sambricio, às interlocuções com outros contextos profissionais urbanísticos. No caso de Pedro Muguruza, essa interlocução se deu com o debate urbanístico na Inglaterra, que foi por ele analisado, por exemplo, no artigo “El urbanismo en Inglaterra”, publicado no segundo número da *Revista de Estudios de la Vida Local* do IEAL. Já Pedro Bidagor possuía interlocução com os profissionais da Alemanha nazista, entre eles Paul Bonatz, da escola de Stuttgart.

Ainda conforme Carlos Sambricio, uma presença em particular teria importante relação com as concepções urbanísticas de Pedro Bidagor no tocante à área da administração local: Gascon y Marin. Este advogado administrativista e municipalista, originário das fileiras da UME, foi figura central da equipe de Pedro Bidagor e um dos principais responsáveis pela construção de conhecimento sobre a gestão local e o controle sobre o desenvolvimento da cidade (SAMBRICIO, 1999). De fato, as formulações de Pedro Bidagor em relação às bases de um urbanismo nacional passavam pelo conhecimento sobre a gestão local, que era, junto com o urbanismo, a área central de atuação do IEAL. Essa base nacional estaria articulada em três pontos: política de controle da especulação; lei de urbanismo para coordenar os planos locais; financiamento de empresas de urbanísticas.

Essas interlocuções e referências acadêmicas para o ensino do urbanismo e da administração local foram enunciadas pelo próprio Instituto em 1951, com a publicação de “El Instituto de Estudios de Administración Local – organización y actividades (1940-1950)”, um livro com informações sobre os dez anos de sua existência e as atividades até então realizadas. Na sessão denominada “Antecedentes”, apresenta-se um conjunto de informações e ações que ocorreram em diversos países, assumindo-as como referencial importante para o desenvolvimento do pensamento municipalista espanhol. Indica-se, também, que o grande interesse no tema municipal se relacionava à progressiva complexidade da administração pública, decorrendo daí a criação de institutos de pesquisa, escolas de funcionários públicos e cátedras em universidades. Neste caso, toma-se como exemplo a própria Espanha, pela Cátedra de Direito Municipal Comparado na *Facultad de Derecho de Madrid* (IEAL, 1951, p. 12).

A seqüência em que as informações são apresentadas é também relevante porque aponta o papel central de instituições que atuavam no campo urbanístico. Informa, por exemplo, que foi nos EUA, a partir de 1907, com a fundação do Instituto da Cidade de New York, que se “inició un movimiento de Instituciones de estudios municipalistas” (IEAL, 1951, p. 13). Para o IEAL, no contexto desse país da América do Norte, seriam fundamentais o surgimento de Institutos de Tecnologia – como o de Massachussets –, as Escolas de Arquitetura Paisagística e as instituições de planejamento.

Ao trazer a abordagem para o caso europeu, a Alemanha é indicada como centro especial de atuação no campo da técnica da administração pública, com a criação de centros de investigação e ensino, particularmente o *Kommunalwissenschaftliches Institut*. Essa aproximação com a Alemanha nazista contemplou ainda visitas oficiais, como as de Franz Kerber e de Harry Goetz em janeiro de 1942³⁶ e, em março do mesmo ano, a do alcalde de Suttgart, Dr. Stroelin, que, segundo a nota informativa, era o Presidente da *Federación Internacional de Vivienda y Urbanismo*.

O caso Inglês foi incluído entre entidades que também atuaram na formação profissional e na divulgação de conhecimento, como a *Association of Municipal Corporation* e a *Municipal Review Borough* (IEAL, 1951, p. 13). Uma segunda referência ao Continente Americano passou pela *Unión Panamericana* que, no âmbito do movimento panamericanista desde o século XIX, e com a criação da *Organización dos Estados Americanos* (OEA), teve atuação relevante na criação de quatro importantes instituições: a *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal* (O.I.C.I.), o *Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento* (CINVA), a *Sociedad Interamericana de Planificación* (SIAP) e a *División de Vivienda y Planeamiento* da *Unión Panamericana*, todas criadas entre e 1930 e 1950.

³⁶ Segundo informação na Edição n. 1 da Revista de Estudios e la Vida Local (REVL, n.1, 1942) publicada pelo IEAL, Franz Kerber era o burgomestre de Friburgo e Vice-presidente da Seção alemã da Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales; Harry Gotez foi apresentado como Secretário Geral da mesma Unión Internacional de Ciudades)

A contribuição da Espanha a toda essa conjuntura teria se dado, segundo o Instituto, a partir de três importantes fatos. O primeiro e mais evidente deles foi o Estatuto Municipal de 1924, pela sua importância como legislação diretamente relacionada com os poderes locais. Segundo o IEAL, “data de entonces la organización de los Cuerpos nacionales de Funcionários de Administración local” (IEAL, 1951, p. 14), quando inclusive iniciaram-se as ações para que se criasse uma escola profissional. A UME também foi mencionada, inclusive porque a Lei que criou o IEAL transferiu para este Instituto o que estava sob a gestão da UME, como também informou Enrique Rebollo, para quem “hubo una continuidad material del IEAL respecto a la UME (REBOLLO, 2001, p. 144). Por fim, a Ley Municipal de 1935, “recogiendo el ambiente aludido, instituyó en la Escuela de funcionarios de Administración local, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública”, que não chegou a funcionar. Evidentemente, a partir de 1936, a Guerra Civil dificultou as atividades nesse campo, dada a situação conflituosa do país todo. E, ainda que produto direto da ditadura instaurada pós-guerra civil, a criação do IEAL representou a consolidação institucional direcionada à atuação no campo do desenvolvimento municipal. Nesse sentido, talvez seja possível e necessário ampliar a interpretação de Enrique Rebollo e considerar que o IEAL não foi apenas uma continuidade material da UME, mas também intelectual, ou ainda, foi também a institucionalização na administração pública nacional da entidade focada no desenvolvimento municipal.

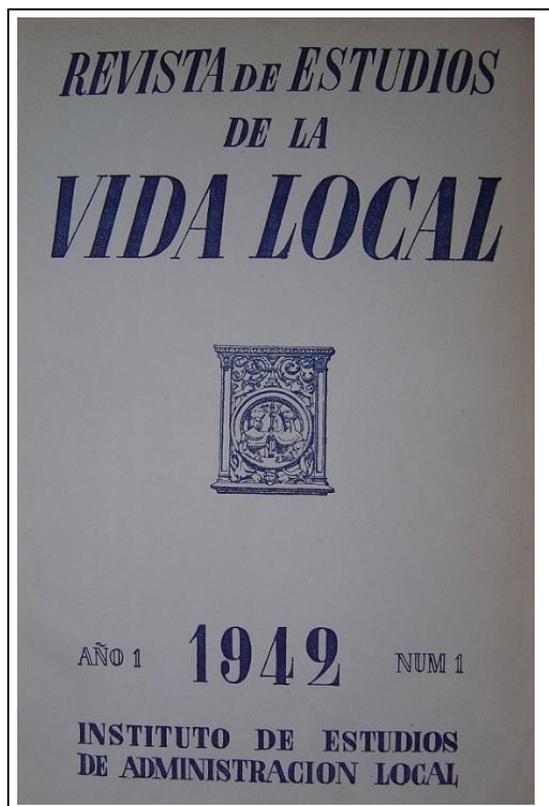
Tudo isso pode ser analisado de outra forma: a UME foi extinta juridicamente (aspecto técnico), mas intelectualmente não (aspecto político), pois o debate municipalista foi institucionalizado no Estado com a criação do IEAL. Nesse sentido, o que era um movimento externo ao Estado foi institucionalizado como órgão da administração pública, transformando, com isso, as discussões sobre os interesses municipais em uma política de Estado. E qual era essa política, e quando ela foi inicialmente delineada? Em relação aos campos da arquitetura e do urbanismo, foi iniciada ainda durante a Guerra Civil, naquelas duas frentes profissionais mencionadas: uma delas relacionada a Pedro Muguruza, a outra a Pedro Bidagor. Um terceiro ator profissional com importante presença no ambiente institucional-profissional do IEAL seria Gabriel Alomar, principalmente a partir da publicação em 1948 do seu livro “Teoría de la Ciudad”.

Como política de Estado, a ideia era pensar o desenvolvimento dos municípios e como atuar em suas diversas áreas, por onde ocorreria um ponto de aglutinação entre a administração local e o urbanismo, ainda que aí pudessem ocorrer embates teóricos, políticos e técnicos, ou diferentes concepções, como o que Sambricio apontou entre Muguruza e Bidagor (SAMBRICIO, 1999). Foi nesse contexto que se deu a organização do IEAL em três sessões: a primeira com *Biblioteca, Documentación y Publicación*, a segunda com *Estadística e Investigación*, a terceira com a *Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos*.

Do conjunto dessas três Sessões, o interesse principal é pela *Escuela de Administración y Estudios Urbanos*, particularmente em sua primeira fase, entre 1944 e 1965. Dois aspectos importantes condicionam esse encaminhamento: o primeiro deles está relacionado aos cursos de “iniciación y de difusión de la cultura municipalista” (IEAL, 1951, p. 17), e o segundo, à “formación especializada en una rama técnica de la Administración local o del Urbanismo” (IEAL, 1951, p.17). Ou seja, municipalismo e urbanismo conformaram as bases estruturais do edifício intelectual do IEAL, e por aí sua atuação foi coordenada e conduzida. Essa atuação foi inicialmente organizada em publicações, especialmente a *Revista de Estudios de la Vida Local* (REVL) em 1942 (portanto, antes da criação da Escuela), cursos de formação, como o curso de Técnico urbanista.

Por fim, se neste capítulo o objetivo foi contextualizar, ainda que mais genericamente, as ideias urbanísticas e políticas que estavam presentes no momento de criação do IEAL para que se possa compreender os termos gerais do debate profissional e das instituições do Estado espanhol vigente na origem do Instituto, o próximo capítulo faz um percurso mas específico. No quarto e último capítulo vou analisar mais detalhadamente o próprio Instituto, sua organização e as atividades realizadas, incluindo, sobretudo, o que considero como o segundo movimento de interlocução internacional do municipalismo espanhol: a organização dos Congressos Iberoamericanos de Município organizados pelo IEAL, o primeiro tendo sido realizado em Madrid, no ano de 1955.

Foi com esse Congresso que o IEAL deu o passo decisivo no sentido da articulação institucional-profissional com a Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) e que resultaria numa rede municipalista iberoamericana responsável por formular ideias para a planificação municipal.



Frontispício da primeira edição da Revista de Estudios de la Vida Loca. Acervo do autor.

Urbanismo no IEAL: um olhar sobre a primeira etapa histórica entre 1940 e 1967 e a articulação ibero-americana na década de 1950

Pelo Real Decreto 1437 publicado no dia 25 de novembro de 1987, ocorreu a fusão entre o Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) e o Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)³⁷ em um único Organismo autônomo do Estado espanhol inserido na estrutura do Ministério de Administración Pública. Essa fusão pode ser entendida como o marco final de atuação do IEAL, encerrando um ciclo de atividades iniciado em 1940 e que se organizou, conforme proposta analítica elaborada por Javier Garcia-Bellido, em 3 etapas históricas diretamente relacionadas com o ensino do urbanismo: a primeira, entre 1944 e 1967; a segunda, entre 1967 e 1983; a terceira, entre 1983 e 1988.

Quem melhor expressou em termos gerais a importância da criação do IEAL, especialmente em relação ao ensino do urbanismo, foi o próprio Javier Garcia-Bellido. Arquiteto e urbanista de formação, Garcia-Bellido ocupou, no final de década de 1980, o cargo de Diretor de Estudos para Administración Local do Instituto Nacional de Administración Pública, o INAP. Segundo ele, o ensino de urbanismo a pós-graduados

constituyeron una importante y pionera novedad en el panorama técnico de la Administración Local, tras el Estatuto Municipal de 1924, por el que, fuera de las aulas universitarias de Arquitectura, principalmente, se formasen

³⁷ Um resumo histórico de criação do INAP pode ser encontrado no site do Instituto, disponível em: <https://www.inap.es/historia-administrativa>. A origem do INAP está associada ao Real Decreto 1464 de 17 de junho de 1977, disponível em: https://www.inap.es/documents/10136/1711562/1977--RD_1464-1977.pdf/2c7262fe-9167-959d-57e1-986dbd49b92f (pesquisa realizada dia 05 de janeiro de 2021)

técnicos municipalistas para asumir las urgentes tareas de reconstrucción urbana tras la guerra civil. De hecho, fueron las primeras enseñanzas de especialización postgrado en urbanismo que se impartieron en España (GARCIA-BELLIDO, 1989, p. 424).

Este argumento de Garcia-Bellido consta em um artigo de sua autoria publicado no livro “Urbanismo e Poder Local”, organizado pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica de Portugal. O livro contém as comunicações apresentadas nas *Jornadas Internacionais sobre Urbanismo e Poder Local* que foram realizadas em Coimbra entre os dias 24 e 26 de novembro de 1988. Essas Jornadas foram organizadas em três temas: “A Organização Institucional do Planejamento Urbanístico – Problemas e Dificuldades”; “Estudos de Casos”; “Urbanismo, Ordenamento do Território e Formação Profissional”.

Entre as várias comunicações apresentadas, duas delas discutiram os problemas da organização institucional, ensino e formação profissional no campo do urbanismo e do planejamento urbano-regional na Espanha. A primeira comunicação foi apresentada por Antonio Carceller Fernández, da *Universidad de Barcelona*, sobre “La organizacion institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades”; a segunda, pelo próprio Javier Garcia-Bellido, intitulada “Reflexões y propouestas sobre la enseñanza de la urbanística en el Instituto Nacional de Administración Pública”.

No texto de Antonio Carceller Fernández consta um breve histórico da criação de instituições públicas espanholas de urbanismo e planejamento, tomando como base a “Ley de Suelo de 1956”, que, para o

autor, é quando “la organización institucional del planeamiento urbanístico se establece en España por primera vez” (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 60)³⁸, pautada pela atuação da *Comisión Central de Urbanismo* e da *Dirección General de Urbanismo*. Do ponto de vista político e institucional, essa organização tinha uma relação com os Municípios a partir do órgão central da administração nacional, o *Ministerio de la Gobernación*, pois a Comissão e a Direção de Urbanismo foram criadas dentro deste Ministério.

Esses dois órgãos colegiados foram concebidos para atuarem com foco na direção, orientação e controle. A atuação mais direta e executiva estaria atrelada às *Comisiones Provinciales de Urbanismo* e aos *Ayuntamientos*. No seu conjunto, essa estrutura estava organizada para funcionar a partir da *Dirección General de Urbanismo*, que atuava como centro diretor, responsável por remitar à *Comisión Central de Urbanismo* os assuntos de interesse urbanístico, mas tendo a representação de outros Ministérios, das Províncias e dos Municípios (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989). Essa organização, na concepção de Carceller Fernandéz, estava pautada na “ideia de que el urbanismo no era un singular sector de la actividad administrativa, sino un complejo en el que confluían las competencias de diversos sectores (obras públicas, régimen local, educación, finanzas, etc)” (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 61).

³⁸ In: “Jornadas Internacionais Urbanismo e Poder Local”. Centro de Estudos e Formação Autárquica de Portugal. Coimbra: CEFA, 1989. p. 53.

Na sequência desse processo, ocorreu a criação do *Ministerio de la Vivienda* em 1957 e, dois anos depois, em 1959, a organização da *Gerencia de Urbanización* (denominada posteriormente de *Instituto Nacional de Urbanización* – INUR), delineando uma “estatalización” do urbanismo na administração central (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 55), em detrimento da atuação municipal no campo urbanístico, ou sobrepondo-se a ela. A crítica de Fernández recaiu também sobre a reorganização financeira desse desenho institucional pós-1957, que privava os *Ayuntamientos* de importante fonte de financiamento prevista na *Ley de Suelo* de 1956. Esses recursos, segundo Fernández, foram atribuídos à *Gerencia de Urbanización*, encarregada da gestão urbanística a partir do governo central (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 68). Na opinião do autor, criou-se, neste contexto de reorganização institucional, um divórcio entre o Urbanismo e a Administração Municipal, talvez reforçado posteriormente pela Constituição de 1978, que atribuiu às Comunidades Autônomas a competência do ordenamento do território, urbanismo e da habitação, cabendo ao Estado espanhol a competência pelo planejamento econômico. Nesse sentido, para Fernández, a Constituição de 1978 promoveu uma repartição de competências entre as autoridades estatais e as Comunidades Autônomas (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1989, p. 62).

A interpretação de Antonio Carceller Fernández contém uma evidente conotação municipalista, sobretudo ao questionar o tema da “competência” para atuação no campo do urbanismo e a problemática do financiamento municipal para conduzir urbanisticamente as ações de seu

interesse. Nesse contexto, a criação do IEAL não deixa de representar um “ponto fora da curva institucional” para o tema urbanístico, ainda que não se tratasse de um órgão governamental concebido para formular e apresentar propostas no campo do urbanismo e do planejamento urbano e regional para os municípios. No entanto, mesmo o IEAL não tendo sido criado como órgão formulador da política urbanística nacional, não se pode diminuir sua importância como “espaço institucional” de discussões sobre o campo profissional urbanístico e sobre o ensino do urbanismo para formação de profissionais que atuariam nos municípios.

O segundo texto do livro “Urbanismo e Poder Local”, em que Garcia-Bellido escreveu sobre o ensino do urbanismo no IEAL, contém em suas entrelinhas a constatação dessa importância como “espaço institucional” que o Instituto teve para a formulação da cultura urbanística no século XX, estando aí parte fundamental da contribuição do Instituto ao tema do desenvolvimento municipal. Garcia-Bellido apresenta, ainda que brevemente, o histórico de criação do IEAL em 1940 e seu curso de formação urbanística a partir de 1944, quando foi criada a *Escuela Nacional de Administración Local y Estudios Urbanos*. Pelo texto, é possível acompanhar as três grandes etapas que o autor considerou relevantes na formação não acadêmica dos profissionais de urbanismo: a primeira entre 1944 e 1965, a segunda entre 1967 e 1983 e a terceira entre 1983 e 1988.

Ao final da primeira etapa, demarcada pela reorganização do IEAL em 1967 e a criação do *Centro de Estudios Urbanos*, houve, segundo o

autor, forte reestruturação do ensino que culminou na obtenção por parte dos alunos do diploma de “Técnico Urbanista”. Esse novo processo de ensino estava organizado em duas partes: Curso Básico ou de Introdução, e outro Superior, por dois anos acadêmicos. Conforme Garcia-Bellido, o curso de Estudios Superiores pretendía ofrecer

una formación integral de técnicos expertos generalistas en la globalidad de los campos que convergen para la realización de una figura de planeamiento compleja (un Plan General), a través de la realización de un proyecto concreto de planeamiento y gestión, común para todos los profesionales, integrados en equipos que al efecto se configuraba entre los propios alumnos (GARCIA-BELLIDO, 1989, p.425).

Na análise de Garcia-Bellido, a primeira etapa histórica ficou relegada a um plano “menor” e, talvez, sem relevância para o debate urbanístico espanhol, resultando um vaziou analítico no que tange ao processo inicial de organização, estruturação e atividades do IEAL, mas sobretudo ao debate profissional no campo urbanístico que de alguma forma tinha como convergência o problema do desenvolvimento municipal em suas dimensões urbana e regional.

Em argumento cujo eixo central era mais o caráter do profissional (generalista ou especialista) do que o ensino do urbanismo no IEAL definiu as duas últimas etapas como os “dos más grandes períodos” de atuação do IEAL. Ao mesmo tempo justificou a impossibilidade de comparação entre a primeira etapa com as duas últimas, incompatíveis por

razones culturales o políticas del devenir histórico de estos últimos cincuenta años en España, sino tampoco por la propia evolución de la cultura urbanística europea que se ha replantado sus principios de la enseñanza y la práctica del urbanismo en una sociedad en continuo cambio

en plena crisis estructural de valores y objetivos (GARCIA-BELLIDO, 1989, p. 428).

Em texto publicado anteriormente, na edição número 66 de 1985 da *Revista Ciudad y Territorio* do IEAL, a diferenciação também ocorreu, reforçando mais diretamente que o curso inicial de urbanismo no IEAL marcou o início do ensino de especialização em urbanismo na Espanha, tendo formado 347 técnicos com Diploma de Técnico Urbanista, sendo 272 arquitetos e 75 engenheiros (GARCIA-BELLIDO; BRUSILOVSKY, 1985, p. 73). A única referência menos superficial à primeira etapa, que informa a existência da *Oficina de Proyectos* e sua contribuição aos cursos ministrados nos Seminários de Urbanismo, foi recuperada no livro organizado pelo próprio IEAL em 1951. Segundo o IEAL – em passagem reproduzida por Garcia-Bellido e Brusilovsky –, a característica dos trabalhos dos Seminários

es el sentido de colaboración acreditado en frecuentes reuniones, y que permite el fecundo contraste de opiniones, la compatibilidad de puntos de vista o la corrección de criterios unilaterales o excesivamente polarizados. Se llega a acuerdos siempre constructivos, excluida toda votación, por el procedimiento de conversaciones entre personas competentes, que sólo persiguen al acierto y que, asociadas en empresas de estudios desinteresados, no obedecen a ningún móvil bastardo. Por el sistema de ponencias, la obra del especialista resulta después contrastada e integrada con aspiración de totalidad (IEAL, 1951, p. 33).

Na sequência dessa citação, Garcia-Bellido e Brusilovsky desenvolveram uma análise mais elaborada da segunda etapa, aquela entre 1967 e 1983, apresentando o que foi, em seu entendimento, o novo enfoque no ensino do urbanismo: “multidisciplinar y cientificista”

(GARCIA-BELLIDO; BRUSILOVSKY 1985, p. 73), já sob a responsabilidade do *Centro de Estudios Urbanos* (CEUR), criado no processo de reorganização do IEAL em 1967. Seu argumento sobre esse novo enfoque “multidisciplinar e científico” foi também baseado nas considerações que o IEAL apresentou na convocatória do I Curso de Introdução ao Urbanismo em junho de 1968.³⁹

Nessa convocatória, o Instituto abordou a concentração da população em cidades, o crescimento demográfico e suas interferências no equilíbrio do ambiente humano, a criação de novas cidades e a expansão das cidades existentes até a conformação de conturbações metropolitanas e megalópoles regionais. Pelos termos da convocatória, essas novas conjunturas seriam resultantes dos “novos modos de produção, transporte e comunicação” que transformaram a imagem do mundo, num processo “irreversible que representará un esfuerzo gigantesco” a ser realizado com “nuevas armas de actuación y un nuevo equipo de técnicos urbanistas y planificadores (GARCIA-BELLIDO; BRUSILOVSKY, 1985, p. 73). O documento informa ainda que essa complexa realidade do mundo urbano possibilitaria uma profunda renovação da

ciência urbanística que pasa de ser una simple corretora de los fenómenos urbanos a una ciencia de participación, programación y planificación comprensiva del entorno ambiental (...) El primer curso de Introducción al Urbanismo está basado en la conciencia de que sólo equipos multiprofesionales podrán enfrentarse con una tarea tan compleja (GARCIA-BELLIDO; BRUSILOVSKY, 1985, p. 73).

³⁹ “En el año de 1979 se produjo una modificación interna tendente a hacer el Curso Superior eminentemente práctico” (GARCIA-BELLIDO, 1989, p. 425).

Essa compreensão por parte do IEAL em relação ao mundo urbano e às implicações do desenvolvimento do próprio campo profissional e intelectual urbanístico não ocorreu somente no final da década de 1960. Já havia sido formulada pelo próprio Instituto no livro sobre os seus 10 anos de atividades, ou seja, desde a primeira etapa de formação entre 1944 e 1967 o IEAL entendia que essas conjunturas estavam latentes e tinham relação com as práticas e realizações nos Seminários de Urbanismo ministrados pela primeira geração de docentes, entre eles, Pedro Bidagor Lasarte, Jordana de Pozas, José Paz Maroto, Gaspar Blein, Gabriel Alomar, Pedro Muguruza, Román Perpiñá, entre outros. Segundo o documento,

como la industria del automóvil en los comienzos de siglo, como la aviación en la segunda decena de éste, el Urbanismo ha significado una irrupción transformadora de las condiciones de vida, de las que es, a la vez que impulso, resultado. Las rápidas mutaciones producidas en los factores de orden demográfico, tanto como en los de habitación y de transporte – en realidad todos ellos interdependientes – están transformando el medio social con tan acelerado movimiento que las previsiones de orden económico y legal sólo penosamente pueden crear las condiciones para la aclimatación y el tratamiento de tan copiosa experiencia. Sería por lo mismo equivocado y pernicioso reducir la complejidad del Urbanismo a una sola dimensión – la del trazado, la edificación y los servicios -, pretiriendo el destino social y el origen humano de los criterios orientadores y fundamentales. Sólo en conexión con las necesidades humanas, con la distribución y agrupación de los núcleos, con la vida profesional y con los niveles económicos, elementos todos que determinan el sentido social de reformas que impliquen un mejoramiento y un progreso reales, puede ser constructivo el Urbanismo (IEAL, 1951, p. 33).

Essas considerações formuladas pelo próprio Instituto embasam o entendimento de que é importante iluminar, mesmo que minimamente, as atividades realizadas entre 1940 e 1960, e por dois motivos. O primeiro

deles tem duas ramificações complementares: de início, relaciona-se a essas considerações que o próprio IEAL formulou sobre a complexidade dos problemas urbanos na metade exata do século XX, e aí observa-se o papel do campo profissional urbanístico no âmbito dos estudos e proposições de interesse municipal – seja no campo do pensamento urbano ou do projeto/planeamento urbano-regional; a segunda ramificação é a que considera justamente o campo profissional urbanístico, os profissionais e as atividades do próprio IEAL. Nesse sentido, resulta da própria interpretação sobre o IEAL, que identifica nesse primeiro período de existência do Instituto a importância e a preponderância que tiveram as concepções de Pedro Bidagor, ao mesmo tempo em que é possível constatar certa atenuação da presença intelectual e política de Pedro Muguruza até seu falecimento em 1952.

É nesse momento que o conjunto das principais atribuições profissionais de Pedro Bidagor dentro e fora do IEAL se consolidam, transformando-o no representante formal e oficial do/sobre o urbanismo espanhol. Ou seja, aquilo que nessa primeira fase representou o posicionamento intelectual, técnico e político do IEAL, portanto, consolidando o Instituto como unidade programática institucional, esteve estruturalmente associado à consolidação profissional de Pedro Bidagor, cujo ápice ocorreria com a realização do I Congresso Ibero-americano de Municípios em 1955.

Entre as atividades que contribuíram com a trajetória de Bidagor é possível mencionar a de professor quase exclusivo da disciplina de

projeto e planos urbanos na *Escuela de Administración e Estudios Urbanos* e a de *Jefe Nacional de Urbanismo* a partir de novembro de 1949, após a criação em julho do mesmo ano da “Jefatura Nacional de Urbanismo como Centro adscrito à *Dirección General de Arquitectura* (REVL, 1949, N. 48, p.911). Ambas as práticas certamente ajudaram na construção de certa “unidade” do campo urbanístico nacional naquele sentido totalitarista da análise de Fernando de Terán. Também não é possível desconsiderar sua atuação na *Dirección Técnica de la Comisaría General de Ordenación Urbana de Madrid*, pela importância que o debate político e técnico sobre a reconstrução da capital teve para o país. Esse debate foi iniciado ainda durante a República no âmbito do *Comité de Reforma y Reconstrucción de Madrid* e avançou para uma possível mudança da própria capital para Sevilha, o que não aconteceu, segundo Carlos Sambricio,

debido quizás a la influencia del concepto definido por Albert Speer sobre la ‘Teoría del valor de la ruina’, idea que indudablemente tenía más fuerza en una ciudad destruida (como lo era Madrid que no en la Capital Hispalense: en síntesis, reconstruir significaba sentar las bases de un nuevo Estado en la ciudad rebelde (SAMBRICIO, 1999, p. 151-153).

Outro aspecto interessante sobre o movimento profissional de Bidagor é que sua ascendência ocorreu, como mencionado, paralelamente ao declínio profissional do arquiteto Pedro Muguruza Otaño. Se, ainda durante a Guerra Civil, Pedro Muguruza havia assumido papel central no campo profissional arquitetônico falangista, sendo indicado pelo próprio Franco como *Director General de Arquitectura*, no desenrolar da década de 1940 sua presença nos debates profissionais foi se tornando cada vez menos frequente, sobretudo no próprio IEAL. Essa diminuição também

pode ser constatada no conjunto dos seus artigos publicados na Revista do IEAL, cuja maioria está concentrada nas edições de 1942 (quatro artigos), limitando-se, depois, a um único artigo em cada um dos anos de 1943, 1945 e 1946. Foi inclusive no ano de 1942 (nas edições n. 4 e n. 6) que Muguruza publicou em duas partes o texto “Estudios para un plan de mejoramiento de las viviendas humildes”. Essa temática passou a interessar Muguruza a partir de 1938, já no final da Guerra Civil, demarcando uma mudança importante em sua trajetória intelectual que, de acordo com Carlos Sambricio, coincide com sua nomeação como primeiro Consejero del Movimiento e depois como Director General de Arquitectura. Segundo Sambricio,

a partir de este momento sus preocupaciones cambian, el contenido de sus trabajos varía e inicia así la publicación de una larga serie de artículos que aparecerían en la prensa periódica y que, buscando divulgar los problemas reales de la ciudad de los vencedores, analiza con extraña sinceridades tanto los problemas de acceso a la vivienda (la situación de los suburbios o la construcción de viviendas populares) como teoriza sobre lo que él entiende como ‘aspectos del urbanismo moderno’. A riesgo de equivocarme entiendo que si el Muguruza anterior a la Guerra se caracterizó sobre todo por ser un excepcional dibujante, el Muguruza político que surge tras 1939 ofrece un perfil desconcertantemente nuevo, preocupado por su realidad inmediata y con criterios, y ello es en mi opinión lo más destacable que em nada coinciden con las opiniones de Bidagor (SAMBRICIO, 1999, p. 156).

Pelo que foi possível averiguar nas informações publicadas na REVL sobre a *Escuela de Administración y Estudios Urbanos*, a presença de Pedro Muguruza esteve limitada a uma única lição da disciplina “Generalidades do Urbanismo”, que tinha como temática o “concepto político de la ciudad en la España actual”. Muito provavelmente essa lição foi ministrada somente no primeiro curso, pois não consta informação em

nenhuma edição da REVL posterior à de n. 7, referente aos meses de janeiro e fevereiro de 1943, de que a temática tenha permanecido na grade curricular. A única possível relação com essa lição ministrada por Pedro Muguruza Otaño é a publicação de um artigo na edição de n. 12, também de 1943, em cuja parte final Muguruza Otaño informa a necessidade de novas discussões que não caberiam numa única atividade, o que poderia confirmar que se trata do texto apresentado na aula.

Publicado na REVL com o mesmo título da lição na *Sección de Estudios Urbanos*, o texto é demasiadamente amplo e genérico, mas parte de uma premissa interessante sobre a necessidade de pensar o conceito político da cidade, que seria a determinação mental para entender o que deve ser a cidade e assim formular seu bom governo. Segundo Muguruza Otaño, não se trata mais, ou não apenas, da questão do traçado urbanístico da cidade como resultante material de determinada política,

sin antes considerar la vida de la ciudad en sus reacciones biológicas y anímicas como realidades que tener en cuenta al tratar de resolver mediante formas de organizaciones materiales los problemas que se plantean a su buen gobierno (MUGURUZA OTAÑO, 1943, p. 782).

Os argumentos apresentados na sequência do texto para discutir mais praticamente os temas urbanos têm como base as relações entre transporte, atividades econômicas comerciais e industriais, crescimento urbano e o desenvolvimento agrícola. Este último como parte de um processo mais lento em relação à hipertrofia das grandes cidades. Muguruza reconhece a predominância da civilização urbana na sociedade, cuja consequência foi o “monstruoso crescimento de las

Ciudades, producido en términos que impiden aventurarse a predecir sus dimensiones en lo futuro” (MUGURUZA OTAÑO, 1943, p. 790). Partindo da necessidade de se reconhecer as especificidades tipológicas das cidades espanholas (industriais, agrícolas e as cidades históricas sem “função orgânica en los conceptos de la economía moderna”), aponta dois caminhos para a orientação do desenvolvimento:

de un lado, la reorganización total de los contingentes urbanos en una operación quirúrgica despiadada, simultánea con la producción fenomenal de un mecanismo urbano totalmente nuevo; de otro, la adaptación de los existentes a las necesidades impuestas por una ordenación nacional. En ambos casos, un principio idéntico contenido en la evidencia de un plan nacional de ordenación (...) un plan nacional de ordenación encomendado a cada Ciudad aquellas misiones que convenga atribuirles debido a sus circunstancias naturales, de su tradición y del lugar que ocupe en relación con las necesidades impuestas por un gobierno de la economía nacional (MUGURUZA OTAÑO, 1943, p. 791-793).

Em relação ao primeiro motivo, a ausência de documentação sobre os cursos é quase um impeditivo para análises mais profundas. No acervo originalmente pertencente ao IEAL - e que no momento de realização das pesquisas integravam a biblioteca do INAP -, não constam informações sobre os cursos, e há outras poucas sobre as monografias realizadas pelos alunos. Essa particularidade talvez tenha sido um dos fatores determinantes de um certo esquecimento desse primeiro período de atividades (1944-1967), resultando em análises mais elaboradas, como as que foram realizadas por Garcia-Bellido, sobre os dois períodos posteriores (1967-1983 e 1983-1988).

Além das referências secundárias que são os importantes textos de Garcia-Bellido (1989) e Garcia-Bellido;Brusilovsky (1985), uma única

fonte documental sobre essa primeira etapa dos cursos está publicada na edição n. 7 do ano de 1943 da Revista de Estudios de la Vida Local. Ainda assim, as informações são genéricas e provavelmente de caráter informativo para que possíveis interessados no curso pudessem se candidatar como alunos. Ademais, como foram publicadas antes mesmo da primeira edição, nenhum tipo de análise ou apresentação de resultados poderia aparecer, constando apenas a nomenclatura das disciplinas com algumas palavras-chave e o nome do professor responsável.

Antes de passar pelas disciplinas, é importante observar que as informações divulgadas com o título “Los estudios de urbanismo en España” (publicadas na seção “Las actividades del Instituto”) trazem uma observação sobre o interesse do IEAL em iniciar as atividades da *Sección Estudios Urbanos* da Escola, pois até então apenas a “Sección Administración” estava em atividade com cursos para funcionários que atuavam nas administrações locais. Isso indica que, desde a criação do IEAL em 1940, o debate urbanístico para o desenvolvimento municipal ainda não havia sido efetivamente incorporado às atividades da Escola, limitando-se, de certa forma, a alguns poucos textos autorais na Revista de Estudios de la Vida Local, entre eles, três de Pedro Muguruza e um de Pedro Bidagor. Por isso, até mais oportuno que o conhecimento de quais disciplinas foram ministradas é o enunciado do próprio IEAL sobre o urbanismo em si e a importância da formação de profissionais com conhecimentos nesse campo. Segundo o texto,

llega el momento de dar vida a la Sección de Estudios Urbanos, cumpliendo así un programa que há orientado los propósitos del Instituto desde a Ley

fundacional (...) no es necesario insistir sobre la importancia que ofrece la Urbanología, cuyas bases han de ser renovadas con el impulso que la guerra actual representa. El momento actual de España, que postula una renovación de todos los aspectos de su vida bajo las inspiraciones afanadas del Caudillo y del Movimiento, es propicio para depurar la técnica del Urbanismo (...) Se vinculan los problemas urbanísticos a la renovación de la vida de nuestras ciudades, tan ligadas al porvenir de la Civilización. Pero el Urbanismo há de ser considerado con un criterio generoso y comprensivo de totalidad. Ciencia compleja la Urbanología se nutre principalmente con los conocimientos del Arquitecto, del Ingeniero en sus diversas especialidades y del Jurista (REVL, 1943. N. 7, p.101).

A partir desse conjunto de argumentos apresentados pelo IEAL para o início das atividades da *Sección Estudios Urbanos* seria possível aprofundar a relação do Instituto com o ensino de urbanismo na Escuela de Arquitectura de Madrid. Essa relação foi inicialmente estreitada com a única disciplina sobre urbanismo que era ministrada na *Sección Administración* do IEAL, denominada de Elementos de Urbanismo. Como a formação na Seção Administração estava toda direcionada à administração pública em seus aspectos financeiros, jurídicos, estatísticos e organizacionais – com disciplinas sobre Fazenda Pública e Legislação Financeira, Direito Municipal, Fazenda Municipal Técnica de Presupostos e Contabilidade Administrativa, Estatística Aplicada, Documentação e organização de Oficina, Deontologia Profissional –, a oferta da disciplina Elementos de Urbanismo era a única que aproximava os profissionais da administração ao campo urbanístico, ainda que o levantamento realizado sobre as teses e monografias da Seção Administração evidencie a relevância dessa disciplina: foi possível catalogar 7 (sete) trabalhos na área, dois deles realizados na década de 1950 e os outros todos já na década de 1960, cujos títulos eram:

- 1) Influencia de la política del Suelo en el Moderno Concepto del Urbanismo⁴⁰;
- 2) Las provincias como centros operantes de municipalismo⁴¹;
- 3) La cooperación como sistema de actuación en la ejecución de planes urbanísticos⁴²;
- 4) La Gerencia Municipal de Urbanismo en las Grandes Ciudades⁴³;
- 5) Planificación y Organización en las Corporaciones Locales⁴⁴;
- 6) Problemática del desarrollo económico regional y su repercusión en las entidades locales⁴⁵;
- 7) Consideraciones sobre el plan de desarrollo con frecuencia a la administración local⁴⁶.

⁴⁰ Autor: José Alcazar Olalla. Curso Acadêmico 1954-55. Orientador: Eugenio Pérez Botija, professor da disciplina "Régimen de Entidades Locales".

⁴¹ Autor: Octavio E. Martinez Albelda. Curso Acadêmico 1956. Orientador: Antonio Saura Pacheco, professor da disciplina "Técnicas de Presupuestos y Contabilidad Administrativa".

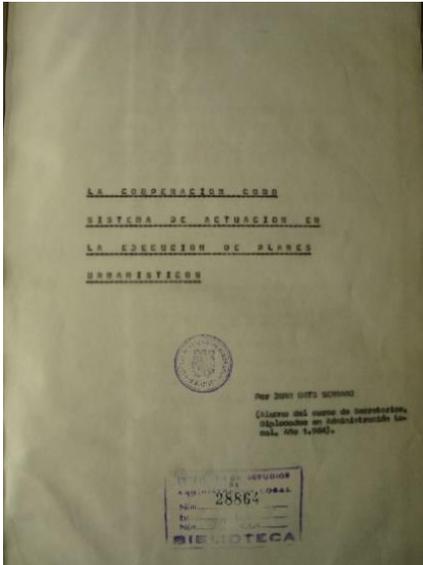
⁴² Autor: Juan Orts Serrano. Curso Acadêmico 1964. Orientador não identificado.

⁴³ Autor: Jose Luis Gonzales-Berenguer Urrutia. Curso Acadêmico 1965. Orientador não identificado.

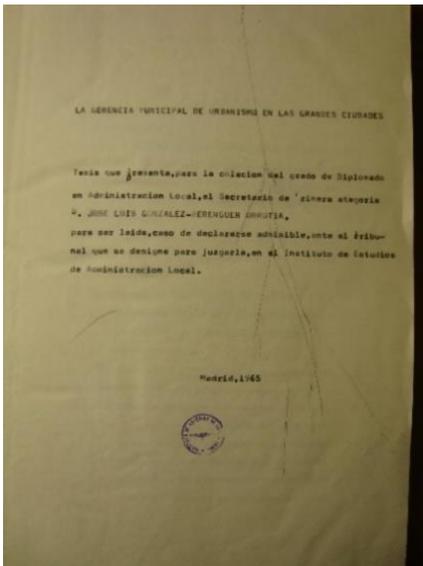
⁴⁴ Autor: Rafael Barril Dosset. Curso Acadêmico 1965. Orientador não identificado

⁴⁵ Autor: Antonio Román Barrio. Ano Acadêmico 1967. Orientador não identificado

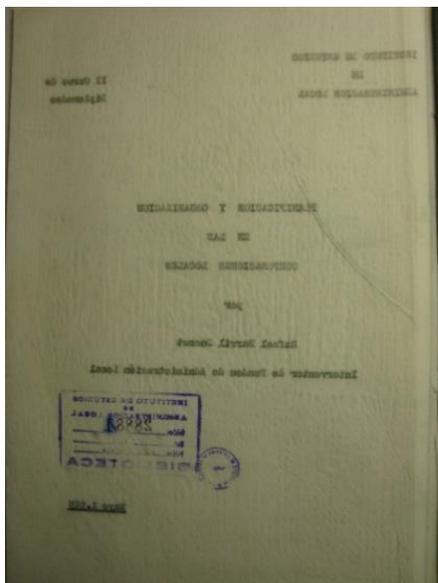
⁴⁶ Autor: Antonio Luis Baena Tocón. Ano Acadêmico 1967. Orientador não identificado



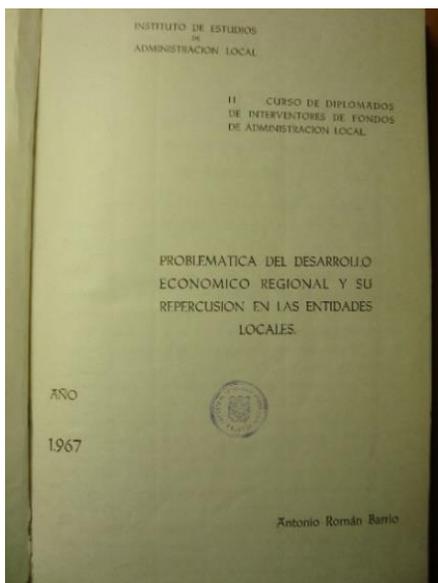
Tese 1. Influencia de la política del Suelo en el Moderno Concepto del Urbanismo



Tese 4. La Gerencia Municipal de Urbanismo en las Grandes Ciudades



Tese 5. Planificación y Organización en las Corporaciones Locales



Tese 6. Problemática del desarrollo económico regional y su repercusión en las entidades locales

O responsável por esse curso era um profissional importante no contexto arquitetônico e urbanístico espanhol, especialmente pela sua atuação profissional como Catedrático na Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid: César Cort Botí. Como profissional liberal, tinha desenvolvido planos urbanísticos de extensão (Múrcia) e reforma interior e ensanche (Valladolid), incluindo a publicação de dois livros, nos quais discorreu sobre suas próprias concepções urbanísticas – “Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano”⁴⁷, de 1932, e “Campos urbanizados y ciudades rurizadas”, de 1941. Na Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid desde 1918, sua atuação ocorreu na cadeira de “Urbanología”. Em sua concepção sobre o campo urbanístico, ele reforçava sua inserção no conjunto dos profissionais que trabalhavam com planos de extensão, de reformas interiores e ensanche no sentido projetual do urbanismo.

O ensino de urbanismo na Escola de Arquitectura de Madrid foi originalmente implantado pelo “Plan de Estudios de 1914” com o nome “Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones”. Segundo García Gonzales, “fue una asignatura implantada desde el deseo de reunir en un cuerpo de doctrina única las enseñanzas referentes al urbanismo que debían impartirse en la carrera de arquitecto (GARCÍA GONZALES, 2011, p. 45). A partir do “Plan de Estudios de 1933”, o curso recebeu a denominação *Urbanología*, “tal y como había propuesto César Cort, que

⁴⁷ Considerado por Fernando de Terán um “compendio de la forma de realizar un plan de ensanche y reforma interior y su sustento teórico” (DE TERÁN, 1978, p. 165)

la definió como la técnica, arte y ciencia de la composición, urbanización y funcionamiento de ciudades” (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 50).

Outro professor que também atuou transversalmente, seja na Seção de Administração, seja na de Estudos Urbanos, foi Eugenio Pérez Botija. Catedrático de Direito Administrativo na Universidad de Madrid, foi responsável pela disciplina “Régimen de Entidades Locales” na Seção Administração. Na Seção Estudos Urbanos, seu nome surge na disciplina “Legislación y Administración Urbanísticas”, neste caso, juntamente com José Gascon y Marín, Segismundo Royo-Villanova e Fernández-Cavada, todos Catedráticos em Direito Administrativo pela mesma Universidade.

As duas Sessões, os seus cursos e as áreas de atuação profissional dos docentes reforça, nesse sentido, o entendimento do IEAL de que a “Urbanologia se nutre principalmente con los conocimientos del Arquitecto, del Ingeniero em sus diversas especialidades y del Jurista”. É oportuno reconhecer nesse argumento uma compreensão mais ampla do próprio campo urbanístico, já não circunscrito ao desenho em si (inerente à arquitetura) ou aos aspectos técnico-tecnológicos (inerente à engenharia). A inclusão do campo jurídico explicita a maior complexidade do urbanismo na década de 1940, mas ao mesmo tempo reforça o papel central – e aqui não se está proferindo um juízo sobre os erros e acertos desse papel, apenas constatando a sua centralidade – que muitos advogados com atuação administrativista tiveram no debate sobre o desenvolvimento municipal desde os tempos do Estatuto Municipal e da Union de Municipios Españoles (UME).

Nesse sentido, o ensino do urbanismo no IEAL retoma e preserva uma característica do debate municipalista na Espanha ao organizar seu tripé intelectual e disciplinar entre a arquitetura, a engenharia e o direito, o que é passível de verificação no conjunto estruturante básico de disciplinas que foram ofertadas no primeiro ano do curso na Seção de Estudos Urbanos: 1 - Generalidades de Urbanismo; 2 - Legislação e Administração Urbanística; 3 - Serviços Urbanos; 4 - Esquemas Urbanos. Os nomes dos professores titulares de cada conjunto de disciplinas evidenciam ainda mais o papel estruturante desse tripé profissional: Gaspar Blein Zarazaga (Generalidades de Urbanismo), José Gascón y Marin (Legislação e Administração urbanística), José Paz Maroto (Serviços Urbanos) e Germán Valentín-Gamazo (Esquemas urbanos)⁴⁸.

Desse conjunto de grupos disciplinares, o primeiro é o que foi mais detalhado na publicação (REVL, 1943. N. 7) e que permite formular alguns comentários. Uma consideração inicial é sobre a estrutura da disciplina “Generalidades de Urbanismo”, que foi organizada em três partes: a) Geografía e História del Urbanismo; b) Teoría General de la Ciudad; c) Planes de Urbanismo, sendo que, em cada uma delas, um conjunto mais amplo de professores colaborou com Gaspar Blein nas diversas lições.

⁴⁸ Segundo informações publicadas na Revista de Estudios de la Vida Local, esses profissionais ocupavam também os seguintes cargos: Gaspar Blein era Director de Arquitectura del Ayuntamiento de Madrid; José Gascon y Marin era Profesor Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid; José Paz Maroto era Director de Obras Sanitarias del Ayuntamiento de Madrid; German Gamazo era Jefe de la Sección de Vivienda de la Dirección General de Arquitectura (REVL, 1944, N.13, p.117-118).

Na primeira parte, “Geografía e Historia del Urbanismo”, a disciplina foi ministrada em conjunto por Gaspar Blein, Francisco Iñíguez e Pedro Muguruza. Cada uma das nove lições era acompanhada de algumas palavras-chave que, mesmo genericamente, ajudam a compreender o perfil temático da disciplina. No caso de “Geografía e Historia del Urbanismo”, os temas gerais de cada lição permitem organizar três grupos de subtemas: o primeiro (Blein) aborda os fatores naturais e geográficos do urbanismo, fatores humanos do urbanismo, conceito de geografia, arte cívica, tipos de aglomerações urbanas; o segundo (Iñíguez) dedica-se à história do urbanismo desde a antiguidade até o renascimento, os elementos urbanos tradicionais na Espanha (muralhas, catedrais, plazas mayores); o terceiro, única lição ministrada por Pedro Muguruza, contempla o conceito político de cidade na Espanha contemporânea e a missão de algumas cidades espanholas.

Na segunda parte, “Teoría general de la Ciudad”, Gaspar Blein compartilhou a disciplina com Pedro Bidagor, Luiz Pérez Minguéz e Gonzalo de Cárdenas. Em onze lições, trataram de temáticas diversas e ao mesmo tempo em escalas distintas. É muito interessante observar uma clara tendência à abordagem organicista e biológica dos problemas urbanos, no que isso provavelmente dialoga com as análises médicas desde o século XIX, ou os estudos de Patrick Guedes. O tema do zoneamento também integrou os estudos, o qual, na década de 1940, já se disseminara entre os urbanistas de países da Europa e do Continente Americano, assim como a questão da cidade como obra de arte. Sobre este

aspecto em particular, tratado mais genericamente numa das lições de Gaspar Blein, a preocupação com a estética urbana, a composição de conjuntos arquitetônicos, a ornamentação urbana e a paisagem complementavam o campo “estético” da disciplina, que ainda contemplava temas sobre organização e serviços urbanos nos bairros e setores das cidades.

A última parte da disciplina, “Generalidades de Urbanismo”, foi praticamente todo dedicada ao campo do projeto e do planejamento em suas diversas escalas. Com o título “Planes de Urbanismo” e apenas quatro lições, foi majoritariamente ministrada por Pedro Bidagor. Gaspar Blein ministrou apenas a última lição, que teve como foco o uso do solo, parcelamento do solo, ordenações urbanísticas e urbanização. As três primeiras lições foram todas ministradas por Bidagor e abordaram temas como planos nacionais, regionais e locais, conceito de desenvolvimento, expropriação, aprovação e execução de planos.

A esse conjunto amplo e diverso de disciplinas faltava um elemento programático que representasse algo como uma identidade teórico-filosófica da formação profissional em urbanismo no IEAL. Essa identidade se estruturou com a publicação, pelo IEAL, do livro “Teoría de la Ciudad: ideas fundamentales para un urbanismo humanista” de Gabriel Alomar Esteve, sendo este o segundo motivo pelo qual é fundamental analisar essa primeira etapa histórica do Instituto em relação

ao urbanismo. Publicado em 1947⁴⁹, o livro é, certamente, um importante referencial aos fundamentos teóricos e conceituais do urbanismo – legitimado e assumido como concepção institucional – expressados na contundente crítica à cidade modernista.

A primeira participação de Alomar Esteve em atividades do IEAL ocorreu na II Reunión de Técnicos Urbanistas em 1947, ocasião em que ministrou a conferência “Ordenación de la zona histórico-artística de Palma de Mallorca”. Sua inserção no quadro de professores ocorreu na “IV promoción de aspirantes al Diploma de Técnico Urbanista” em dezembro de 1948. É nessa ocasião que a disciplina “Sociología Urbanística” foi ofertada pela primeira vez, ministrada pelo próprio Alomar Esteve e cujo conteúdo contemplou temas como “el fin del urbanismo”, “urbanismo sociológico”, “del urbanismo al planning”, “el equilibrio entre la ciudad y el campo”, “la desintegración social de la ciudad” e “ los conceptos ‘Gesellschaft’ (sociedade) y ‘Gemeinschaft’ (comunidade).

A data de publicação do livro permite cotejar as ideias de Alomar com as ideias debatidas em outro contexto profissional, qual seja, os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs). Em 1951, o Grupo MARS (Grupo de Pesquisa Arquitetônica Moderna) organizou em Hoddesdon o VIII CIAM, que teve como temática central o estudo do centro, do coração das cidades. Esta edição do CIAM foi também marcada

⁴⁹ Na capa do livro aparece o ano de 1948; na folha de identificação interna aparece o ano 1947, que será adotado como ano de publicação

pela publicação (com edição de 1952) do texto “The Heart of the City: towards the humanisation of urban life”, cujo título colocava em diálogo o campo institucional-intelectual dos arquitetos que participavam dos CIAMs e o campo institucional-intelectual dos profissionais inseridos no debate municipalista.

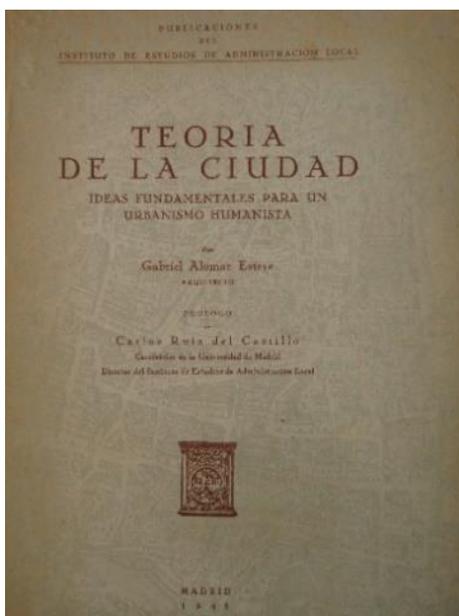
A presença das palavras *humanização* e *humanismo* no título dos dois livros aponta para uma compreensão possivelmente comum em ambos os contextos institucionais e intelectuais sobre as condições de vida nas cidades na passagem da primeira para a segunda metade do século XX. Por outro lado, se o texto assinado por J. Sert e E. Rogers no âmbito dos CIAMs está vinculado aos debates internos dos arquitetos modernos em relação aos temas e concepções conduzidos por Le Corbusier nos primeiros quatro Congressos, o livro publicado pelo IEAL traz em seu prólogo uma posicionamento abertamente contrário às concepções do arquiteto franco-suíço.

Escrito por Carlos Ruiz del Castillo, à época Diretor do IEAL, nesse prólogo estão considerações sobre o urbanismo claramente contrárias ao pensamento urbanístico de Le Corbusier:

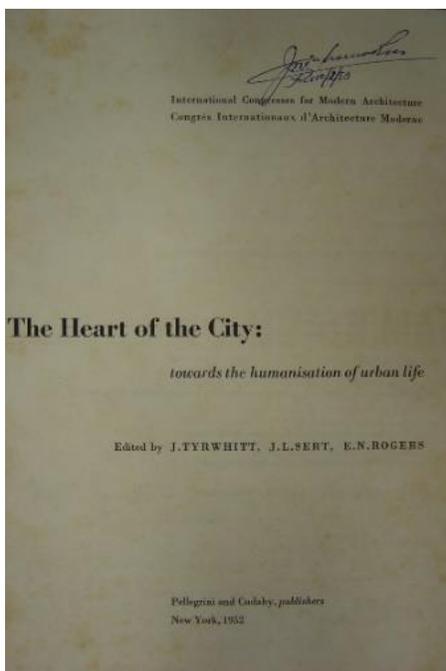
“es la armonia, la medida y el sentido de los valores lo que le há conducido a propugnar el criterio aristotélico: la ciudad ordenada hacia un fin noble, frente al de Le Corbusier: la Ciudad como máquina de vivir” (ESTEVE, 1947, p. 13).

Esse entendimento certamente não era uma posição individual do Diretor do IEAL. O livro “Teoría de la Ciudad: ideas fundamentales para un urbanismo humanista” tem uma proposta sobre o desenvolvimento

das cidades atrelado as aspectos culturais, econômicos e históricos de uma determinada região, sendo o planejamento regional e o planejamento urbano as duas práticas profissionais que deveriam nortear as ações sobre o território. Nesses termos, fica evidente que o caminho não era aquele que permeava o pensamento urbanístico de Le Corbusier, que, ao formular soluções para as cidades, orientava-as no sentido projetual arquitetônico, relacionando-as à organização da moradia, das áreas de trabalho e de lazer.



Frontispício do livro Teoría de la Ciudad, 1947. Acervo do Autor



Frontispício do livro *The Heart of the City*, 1952. Acervo do Autor

As considerações sobre o urbanismo moderno foram agrupadas genericamente no capítulo intitulado “La evolución del urbanismo”, em que consta o tópico “Crítica de Nuestras Ciudades”, que formula críticas importantes ao que Alomar Esteve denominou de desorganização da cidade moderna, apontando o que em seu entendimento seriam “los problemas concretos del urbanismo contemporáneo”, isto é, os problemas derivados da organização das cidades, os problemas de ordem humana, os problemas derivados da organização social da comunidade urbana e os problemas estéticos.

Nesse ponto dos problemas estéticos, Gabriel Alomar Esteve desenvolveu mais diretamente sua crítica ao urbanismo modernista, ao

mesmo tempo em que formulou a necessidade de conservação do “tesoro artístico urbano de las épocas pasadas”. Em relação às concepções arquitetônica e urbanística modernistas, seu posicionamento crítico se evidenciou com clareza ao afirmar que

las ciudades modernas son un verdadero caos de formas arquitectónicas, sin unidad ni armonía de conjunto (...) En los últimos decenios hemos vivido un movimiento liberador de estas formas estilísticas: pero este movimiento, al querer imponer un nuevo ‘estilo’ formal (llámesele funcional, cubista, internacional, o lo que sea), tan convencional como lo era la modernización del gótico o del barroco ha fracasado en cuanto a las formas, aunque tal vez no en cuanto a sus principios y a su teoría. Pero, la verdad es que las nuevas formas de la arquitectura de nuestro tiempo, nuestro verdadero *estilo*, no puede derivarse de la solución de los problemas de arquitectura individual, sino que lo tiene que traer el urbanismo (ESTEVE, 1947, p. 106).

A estratégia de relacionar a crítica do que foi denominado de “estilo formal” com a preocupação em relação ao assunto das áreas históricas das cidades converge para o que Alomar Esteve entendia como um dos temas urbanísticos centrais da sua geração profissional: a preservação e o patrimônio. Esse tema seria particularmente debatido na Segunda Reunião de Técnicos Urbanistas realizada no IEAL em 1947, exatamente no ano em que o livro de Alomar Esteve foi publicado, incluindo também conferências sobre o plano de urbanização e prolongamento do Paseo de la Castellana e o Plano Nacional de Ordenação das Cidades Histórico-Artísticas. Portanto, se o livro de “Teoría de la Ciudad” for entendido como parte das atividades do próprio Instituto, já que se trata de uma publicação oficial, é inegável que ele representou substrato importante do pensamento urbano-urbanístico desenvolvido e ensinado na *Escuela*

Nacional de Administración Local y Estudios Urbanos do IEAL, que poderia reverberar nas municipalidades espanholas pelos profissionais que levariam consigo as ideias absorvidas no curso.

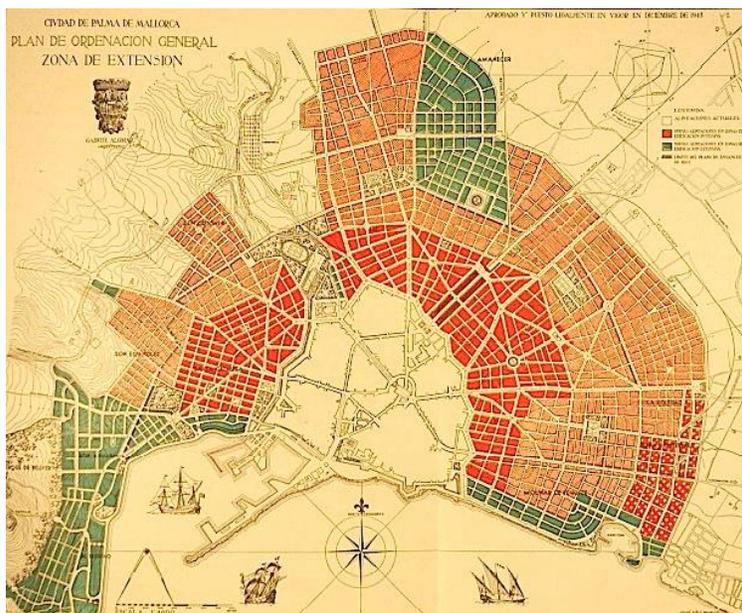
Destarte, um instrumento urbanístico específico também enunciado no livro pode configurar um aparente paradoxo na crítica ao pensamento urbanístico modernista, particularmente às ideias de Le Corbusier, mas, mais provavelmente, representa sua aproximação intelectual às ideias urbanísticas vigentes à época, às quais os arquitetos modernistas também estavam atentos: trata-se do zoneamento, muitas vezes e inadvertidamente associado à concepção funcionalistas do urbanismo modernista. Porém, o paradoxo se desfaz exatamente porque o *zoning* é anterior⁵⁰ às ideias corbuserianas e ao posterior contexto institucional e intelectual dos CIAMs, permeando, em certa medida, todas as discussões profissionais do campo mais amplo do urbanismo desde o século XIX, e como bem enunciado por Donatella Calabi, um “produto original da cultura urbanística alemã (...) com o escopo de regular o crescimento das cidades interessadas pela inesperado desenvolvimento industrial e pelo consequente processo de concentração urbana” (CALABI, 2012, p. 127). Para Gabriel Alomar Esteve,

la organización del heterogéneo cuerpo de la ciudad impone la necesidad de una racional subdivisión en zonas. No toda el área urbana está cubierta por el mismo tipo de edificación, tanto en cuanto a la altura de las

⁵⁰ O trabalho de Franco Mancuso – *Las experiencias del zoning* – é imprescindível para conhecer as bases históricas do zoneamento e entendê-lo, como formula no texto, em sua dimensão ideológica e não neutra, como se embebido de uma tecnicidade abstrata (MANCUSO, 1980).

construcciones como en cuanto al objeto a que se destinan. De eso surgen los dos criterios fundamentales de la zonificación: el volumen y el uso (ESTEVE, 1947, p. 178).

O zoneamento não foi, contudo, a única ideia a embasar as ações necessárias para solução dos problemas das cidades. Ao zoneamento deve-se somar, como também observou Fernando de Terán (DE TERÁN, 1978, p. 235), a estrutura radiocêntrica de crescimento da cidade e, por fim, a ideia de “nucleización orgánica”, que, segundo Fernando de Terán, inclusive já teria aparecido no plano de Palma de Mallorca de 1943.



Plan General de Ordenación Urbana de 1943 elaborado por Gabriel Alomar Esteve. In: NUÑEZ, 2011.

Para compreender em termos gerais o sentido das três ideias de Alomar – estrutura radiocêntrica, zoneamento e nucleização orgânica –, é

preciso observar, antes, sua crítica em relação às grandes metrópoles e, ao mesmo tempo, percorrer os três *principios del planeamiento* necessários para uma ação objetiva sobre os problemas das cidades, as quais Alomar Esteve divide em quatro categorias: a primeira, das grandes cidades, com população superior a 1 milhão de habitantes; a segunda, das cidades médias, com população entre 10 mil e 1 milhão de habitantes; a terceira, das cidades pequenas, com população entre 10 mil e 100 mil habitantes; a quarta, dos povoados (*pueblos*), com menos de 10 mil habitantes.

Sobre as grandes metrópoles, no tópico “la ciudad como organismo” do capítulo “El Organismo Urbano”, Alomar Esteve não deixa dúvidas quanto a sua compreensão do mundo urbano ao afirmar que

las grandes metrópolis de nuestro tiempo, con sus millones de habitantes, no pueden tener un alma, porque ésta es, por lo menos, consecuencia de una organización social armónica, y hasta de una cierta unidad de pensamiento, lo cual es en ellas muy difícil (ESTEVE, 1947, p. 37).

Ou, ainda, ao observar que

las grandes ciudades modernas, amorfas y protoplasmáticas, exigen con urgencia un proceso de desintegración social y física, como primer paso hacia su reorganización en núcleos con personalidad propia. La razones que existen a favor de esta desintegración son muy poderosas. En el orden social, el fin de la desintegración y nucleización es desarrollar de nuevo los grupos y a través de ellos conseguir al resurgimiento del sentimiento de comunidad en el individuo (...) en el orden económico, la organización nuclear tiende a distribuir más uniformemente los valores del terreno en el área de la ciudad y, al mismo tiempo, al establecer centros secundarios de actividad, se disminuye el número total de personas a trabajar (ESTEVE, 1947, p. 181).

A solução para essa negatividade representada pelas grandes cidades “sem alma”, na visão de Alomar Esteve, passaria por

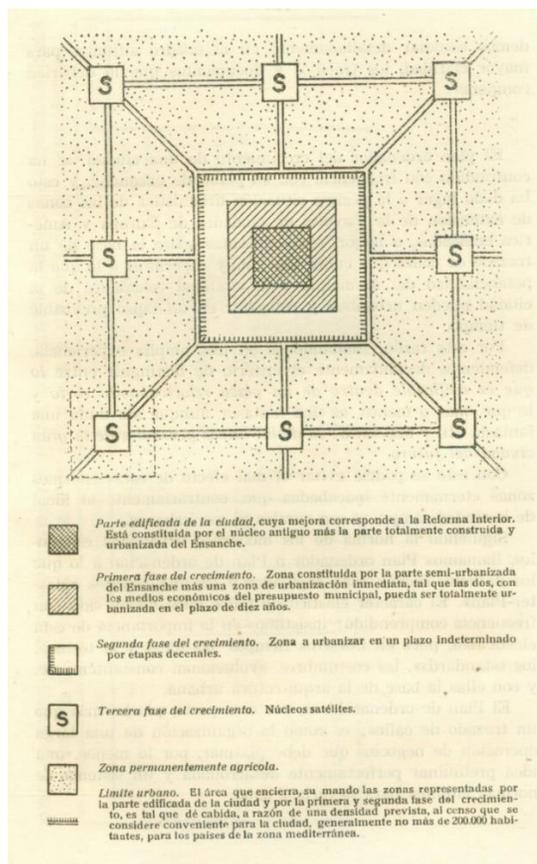
fundamentos do urbanismo que deveriam “limitar y aun de reducir la magnitud de los grandes centros urbanos” mediante o que ele chamou de *desintegración orgánica*, no capítulo “Nucleación Organica y Grados de la Integracion Urbana”. Como bem observou Fernando de Terán, o que estrutura a proposta é a

preconización del barrio (6000 a 11000 habitantes) como unidad básica, como célula del tejido urbano y a todo una propuesta de unidades urbanas compuestas por agrupaciones de barrios que, pasando por el distrito y la ciudad, llegan a la metrópoli (DE TERÁN, 1978, p. 235)

Soma-se a essa proposta a necessidade de enfrentar as causas do crescimento que, para Alomar Esteve, estavam relacionadas a dois tipos de centralização, a “centralización industrial y burocrática” (ESTEVE, 1947, p.37). Nesse contexto, o plano urbano, a partir de três princípios do planejamento urbano, seria a estratégia para que “el crecimiento de las mismas tenga lugar según un orden precedente” (ESTEVE, 1947, p. 171). Os três princípios defendidos pelo autor foram assim enunciados:

I.- Las fuerzas del crecimiento de una ciudad, su vitalidad física y económica, son la consecuencia de dos factores primarios y complementarios: el aumento de su censo de población y el incremento de sus fuentes de riqueza; estos dos factores dan lugar al movimiento de la demanda inmobiliaria que causa la multiplicación celular del cuerpo urbano; II.- Esta multiplicación tiene, pues, por origen ciertas leyes sociales y económicas, en oposición a las cuales no puede planearse; estas leyes no pueden ser modificadas sin un gran esfuerzo, y sólo en el caso de que produzcan un resultado francamente indeseable en orden a los fines de la ciudad, deben ser forzadas; III.- La labor del planeamiento urbano debe empezar por el estudio de las tendencias evidentes, que son el exponente de estas leyes del desarrollo natural (ESTEVE, 1947, p. 171)

Por fim, uma estrutura radiocêntrica, que Fernando de Terán denominou de “modelo de planeamiento (DE TERÁM, 1978, p. 234), definiria a organização espacial das cidades.

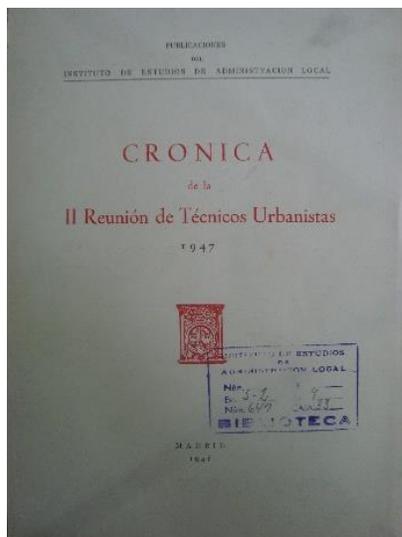
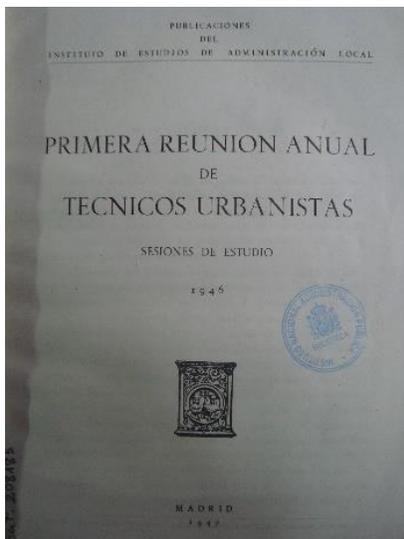


Ideia de Gabriel Alomar Esteve que Terán denominou de “Modelo de Planeamiento”. In: ESTEVE, 1947, p. 175.

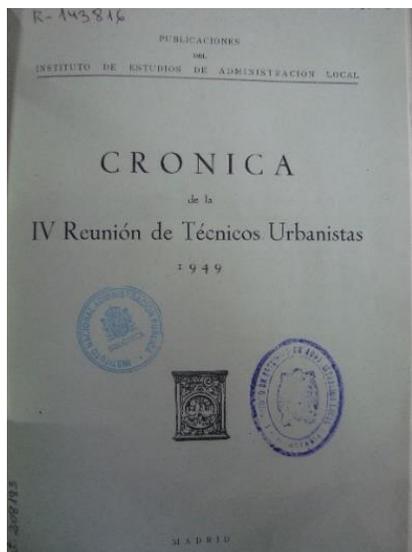
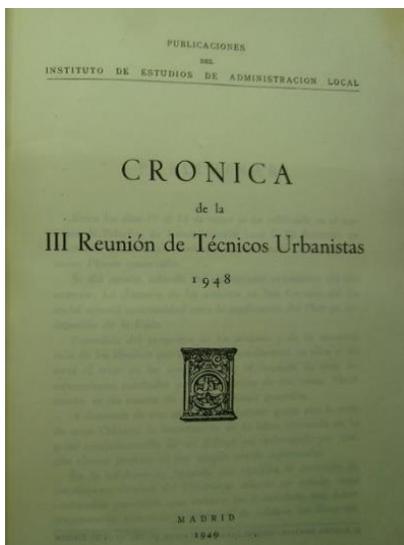
A base conceitual desse “modelo” – reproduzido acima conforme consta no livro de Gabriel Alomar -, estava calcada na definição de limite para o crescimento urbano. Nesse sentido, e de acordo com a concepção

de Alomar Esteve, ao planejamento urbano caberia a tarefa de promover, em particular para as cidades de terceira e segunda categorias – exatamente aquelas que Alomar diz estar interessado em estudar –, um processo de desenvolvimento cuja resultante primordial seria a de evitar os problemas das grandes metrópoles, ou seja, as cidades de primeira categoria.

Todas essas ideias sobre urbanismo e planejamento urbano foram difundidas em 1947, quando se deu a publicação do livro, o que é oportuno de se destacar, porque até então o IEAL já havia realizado duas Reuniões de Técnicos Urbanistas – cujas memórias também foram publicados pelo Instituto –, em que a presença de Alomar foi constante e diversa, por exemplo, como já mencionado, ao abordar o tema da ordenação da zona histórico-artística de Palma de Mallorca na Segunda Reunião. O que se pretende afirmar, aqui, é que esse livro tem um caráter doutrinal, condensador de parte fundamental do pensamento urbanístico da Escuela de Estudios Urbanos do IEAL. Assim, o livro e as demais outras atividades realizadas entre 1940 e 1967, incluindo outras publicações, orientavam a construção de convergências intelectuais entre os profissionais que por ali passavam.



Frontispício dos Anais das Primeira y Segunda Reuniones de Técnicos Urbanistas. In: acervo do autor



Frontispício dos Anais das Tercera y Cuarta Reuniones de Técnicos Urbanistas. In: acervo do autor

Cabe ainda observar que, ao mesmo tempo em que Gabriel Alomar Esteve defendia que, dentre os temas urbanísticos de sua época, a preservação tinha grande importância, afirmava também ser necessário considerá-la

“en todo su carácter arquitectónico y ambiental, del valioso tesoro monumental que contiene muchas de las ciudades del viejo mundo, incluyendo en este tesoro no sólo los edificios de un valor intrínseco, sino también los conjuntos urbanísticos, las calles, las plazas, los barrios en los cuales se hallan dichos edificios emplazados” (ESTEVE, 1947, p. 37).

Essa passagem é interessante porque ajuda a entender como tais concepções não estavam desconectadas de uma compreensão mais ampla sobre o que seria a grande referência urbana para o professor do IEAL: a cidade da Idade Média.

No desenrolar de cada uma das experiências urbanísticas, passando pelos socialismos utópicos, pela cidade linear, a cidade-jardim ou a *ciudad cinta* da antiga U.R.S.S, entre outras, seu argumento sempre culmina em alguma crítica, cuja premissa parece ser a de que é a cidade da idade média que contém as características que fundamentariam o que se poderia denominar de “a boa cidade”. A cidade-cinta na U.R.S.S. era considerada por Alomar Esteve como uma das mais atrevidas utopias urbanísticas modernas:

ya no se trata de construir una barriada nueva en las afueras de una capital, ni de unir dos comunidades por una estructura urbana longitudinal, sino de dar a todo el territorio de una nación inmensa, una organización que podríamos llamar de ‘aurbana’, haciendo más o menos caso omiso de las ciudades tradicionales y creando los edificios destinados a la vida de los

hombres sobre la rede de ciudades-lineares que cubre todo el territorio nacional (ESTEVE, 1947, p. 93).

Essas experiências urbanísticas estavam intimamente relacionadas ao século XIX e ao início do XX, no âmago da própria Revolução Industrial, que é justamente a época em que se conformaram, para o autor, a decadência política da cidade, a crise da família – em suas dimensões econômica, recreativa, protetora, educativa, afetiva e religiosa, na relação que essa instituição deveria ter com a moradia – e, por fim, do próprio sentido de comunidade. Neste último caso, seu argumento aponta todo tipo de impersonalidade humana inerente à grande cidade, que teria resultado num fenômeno ou corrente desumanizadora iniciada no século XVIII e unida a todo tipo de centralismo, industrialismo e materialismo. Para o autor,

hay que reorganizar las ciudades em una forma que se preste a desarrollar o fomentar em el individuo los sentimientos de comunidad de que hemos hablado, naturales y humanos, a expensas, si necesario, de las actividades de sociedad que son artificiales; crear en ellas, al menos, um ambiente propicio para el desarrollo de los grupos primarios (ESTEVE, 1947, p. 68).

E, nessa ação, teriam papel relevante a família e a moradia, sendo esta entendida como célula social da cidade, por conter os valores espirituais necessários ao que ele denominou de “organización humanista de la urbe”. De outra forma, “sin una vivienda humana para cada una de las familia de la ciudad no tiene sentido el urbanismo” (ESTEVE, 1947, p.69). A força dessa argumentação respaldava todo tipo de negação, por parte de Gabriel Alomar Esteve, da cidade industrial, das grandes cidades resultantes do processo de urbanização experimentado

pelo mundo ocidental a partir do século XVIII. Ao mesmo tempo, embasava o argumento de que na Idade Média estavam os valores que se perderam, valores culturais, urbanísticos, políticos, entre outros.

Ao formular essa ideia da perda dos valores, apontava sua análise crítica para outro tema central: o da decadência política da cidade, que inclusive evidencia a concepção municipalista do livro e do próprio autor, já que, por dentro da análise sobre essa decadência, ele aborda a autonomia local. Da mesma forma, é bastante significativo que o tema da autonomia tenha assumido papel central nas discussões que ocorreriam anos mais tarde, no I Congresso Iberoamericano de Municípios de 1955, corroborando, de certa forma, as concepções presentes no livro.

Para fundamentar essa ideia de autonomia municipal, Alomar Esteve parte de uma interpretação de Aristóteles para formular a ideia de Estado como fato natural, porque se trata de uma instituição humana, afeita que é à associação política. O Estado seria a instituição humana “más intensamente organizada, y esta organización es más necesaria a medida que aumenta la complejidad técnica”, sendo que as cidades “fueron las primeras en desarrollar la forma del Estado en su concepto actual” (ESTEVE, 1947, p. 29). Por outro lado, ao afirmar que, para Aristóteles e também Platão, o Estado era o Estado-cidade, aponta que ambos confundiam as duas ideias e, assim, era preciso recuperar a noção de Comuna na Idade Média, entendida como um novo tipo de “ciudad libre o de Gobierno independiente para una ciudad” (ESTEVE, 1947, p. 30). Nas palavras de Alomar Esteve,

mas que un Estado-Ciudad, la Comuna medieval es verdaderamente una Ciudad-Estado que nació de la desintegración del sistema feudal por deseo activo de libertad no tan sólo política, sino individual, ya que la Carta de la ciudad constituía un verdadero contrato social, y el vivir un año en ella revelaba de las obligaciones de la servidumbre feudal (ESTEVE, 1947, p. 30).

Nesse sentido, ao fundamentar sua compreensão sobre o que considerava a existência de ampla autonomia política das cidades na Idade Média, Alomar Esteve apresentou o contraponto com o qual se posiciona criticamente para localizar a referida decadência política da cidade: a “Revolución Industrial, con todas sus consecuencias – capitalismo, especialización industrial , centralización comercial” (ESTEVE, 1947, p 31). Para o autor, foi neste momento que a personalidade política das cidades sofreu mudanças importantes, que as transformaram em agentes administrativos do Estado central, expondo, portanto, a tese geral de todo o pensamento municipalista internacional, que é a interferência direta, por parte dos poderes centrais, sobre os interesses dos municípios. E mais, “a medida que la nación cresce en tamaño y en poder, se desarrolla inevitablemente una especie de imperialismo interior que tiende a anular a autonomia política de la ciudad” (ESTEVE, 1947. p. 31).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que reforça a ideia de que a cidade é a associação política natural, de que ela é capaz de desenvolver no indivíduo o sentimento de comunidade e de que elas devem servir de base para a estrutura do Estado – Estado “que debería ser una verdadera República de ciudades” (ESTEVE, 1947, p. 32) –, Alomar Esteve reconhece que o Estado deve cumprir importantes ações para o desenvolvimento integral de uma determinada Nação. É interessante que, para o autor, isso

se aplica mesmo aos Estados que ele considera “essencialmente descentralizados”, nos quais ainda há um organismo central que assumiria o papel também central na “supervisión crítica de las administraciones municipales y regionales” (ESTEVE, 1947, p 33), ao mesmo tempo em que formularia os grandes eixos do desenvolvimento econômico e cultural que regeriam as cidades. E quais seriam as ações que esse Estado deveria cumprir? Segundo o autor,

tal vez la más importante de todas misiones, es la de planear en conjunto el desarrollo económico de los recursos nacionales que la técnica y la ciencia contemporaneas hacen inevitable. Esta misión está relacionada con la de la organización regional de la totalidad del territorio (ESTEVE, 1947, p. 33).

Essa argumentação sobre o papel e as ações do Estado, especialmente a ideia de missão a ser cumprida sobre a organização regional e territorial, coloca seus argumentos em diálogo com outra atividade concebida pelo IEAL: os Congressos Iberoamericanos de Municípios, realizados com o apoio do Ministerio de la Gobernación da Espanha, da Diretoria Geral de Administração Local, na pessoa de José García Hernández, sob a presidência de José Finat y Escrivá de Romaní, à época o prefeito de Madrid, e secretariado por Carlos Ruz del Castillo y Catalán, diretor do IEAL e professor catedrático da Universidad de Madrid. Como anteriormente formulado, a realização desse congresso foi importante não só pelas próprias discussões sobre urbanismo e desenvolvimento municipal que ocorreram, mas para a (re)tomada da interlocução internacional do municipalismo espanhol com sua agenda urbanística para o desenvolvimento municipal. Esse movimento foi, em

grande medida, realizado com os profissionais latinoamericanos vinculados à Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, criada em La Habana no ano de 1938.

A aproximação mais efetiva do IEAL e seus profissionais com as instituições interamericanas ocorreu de forma gradual e em dois Congressos Interamericanos de Municipios realizados na década de 1950. Até então, todas as atividades do Instituto estavam profundamente direcionadas aos problemas municipais espanhóis, como consta nas atividades da Revista de Estudios de la Vida local e dos Seminários de Técnicos Urbanistas. Como afirmou D. Carlos Ruiz del Castillo – à época Diretor do IEAL –, em resposta a jornalistas espanhóis, a “España hizo acto de presencia, singularmente invitada como Nación observadora en los congresos celebrados por la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal en el año de 1953 en Montevideo, y en el año 1954 en San Juan de Puerto Rico” (IEAL, 1956, p.19).

O passo decisivo e definitivo no sentido dessa (re)articulação⁵¹ internacional foi formulado numa circular de 15 de novembro de 1954, emitida pela Secretaria do IEAL, onde constam as ideias iniciais e a proposição de realização de um Congresso na Espanha. Nesse documento, despontam duas informações relevantes. A primeira enuncia

⁵¹ A ideia de (re)articulação leva em consideração o primeiro movimento nesse sentido que foi dado com a organização do Congresso da União Internacional de Cidades realizado na Espanha na década de 1920. Os Congressos Ibero-americanos se caracterizam, portanto, como a segunda tentativa de construção dessa articulação.

o reconhecimento por parte do IEAL de como o debate municipalista no continente americano estava consolidado, devido a “la madurez de conciencia municipalista que han alcanzado aquellos países” (IEAL, 1956, p. 17). A segunda, mais diretamente vinculada aos assuntos de interesse do desenvolvimento municipal, informa as propostas temáticas que estruturariam o Congresso previsto para ocorrer em 1955 (e que de fato ocorreu entre os dias 11 e 25 de junho desse ano). As quatro áreas temáticas definidas pela organização apontavam assuntos estruturais para os municípios:

I – Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización administrativa y de la gestión urbanística;

II – La actividad industrial y mercantil de los Municipios;

III – Fuentes de ingresos específicos de la Hacienda Municipal. Posibilidades de utilización del crédito mediante la institución de Banco Municipales;

IV – Cooperación Intermunicipal entre los países hispánicos.

Cada uma dessas áreas tinha um texto-tese desenvolvido por membros da delegação espanhola⁵² para ser apresentado e debatido por

⁵² Além dos nomes indicados como responsáveis pelos textos-tese, é oportuno ainda destacar a presença de outros profissionais que, de alguma forma, estavam envolvidos com as questões urbanísticas e o planejamento municipal, entre eles, Gabriel Alomar, Manuel Baldrich Tibau, Gaspar Blein Zarazaga, José Gascón y Marín (que, de acordo com a

uma comissão de estudos escolhida durante a sessão, que também contemplou a apresentação de comunicações enviadas por delegados das demais nacionalidades presentes no congresso. Cabia a cada uma das comissões de estudos a análise e discussão prévia dos textos-tese que, na sequência, foram debatidos em sessões plenárias de trabalho para deliberação das conclusões, recomendações e acordos do I Congresso Iberoamericano de Municípios. As áreas temáticas, ou seja, os textos-tese, foram assim organizadas:

- a. A primeira área temática, “Problemas de las grandes concentraciones urbanas”, foi dividida em duas, uma para o estudo “desde el punto de vista de la organización administrativa” e outra para o estudo “desde el punto de vista de la gestión urbanística”. O texto-tese sobre o ponto de vista da organização administrativa foi elaborado por Luis Jordana de Pozas (como catedrático de Direito Administrativo), e o da gestão urbanística foi apresentado por Pedro Bidagor Lasarte (como Jefe Nacional de Urbanismo). Integraram a comissão de estudo de ambos os textos: Francisco Guillermo Velázquez (prefeito de Tegucigalpa), Maximino Torres (prefeito de Santiago de Cuba) e José Antonio García-Trevijano (membro do Consejo de Estado da Espanha).

programação, teria proferido uma conferência que não foi inserida nas Atas do Congresso), José Paz Maroto, Eugenio Pérez Botija.

- b. A segunda área temática, “La actividad industrial y mercantil de los Municipios”, foi elaborada e apresentada como texto-tese de Eduardo García de Enterría (do Consejo de Estado da Espanha). Integraram a comissão de estudos do texto: Manuel Solis Parodi (Regidor de Rengo no Chile), Javier Pueyo (prefeito de Pamplona) e Fernando Garrido Falla (catedrático de Direito Administrativo na Espanha).
- c. A terceira área temática também foi dividida em duas, uma delas denominada “Fuentes de ingresos específicos de la Hacienda municipal”, cujo texto-base foi elaborado por Antonio Saura Pacheco (chefe do Servicio Nacional de Inspección y Asesoramento de las Corporaciones locales); o outro texto-tese foi elaborado por José Fariña Ferreño (Diretor do Banco de Crédito Local da Espanha). Integraram a comissão de estudos de ambos os textos: Teresa de la Torre (prefeita de San Felipe no Chile) e ambos os autores, Saura Pacheco e Fariña Ferrero.
- d. A última área temática, “Cooperación intermunicipal entre los países hispánicos” teve um caráter mais institucional, por ter sido elaborada conjuntamente entre o IEAL e o Instituto de Cultura Hispánica. O texto-tese seria apresentado por Sánchez-Bella, porém, devido a sua ausência, a comissão de estudos não avançou em questões específicas propostas pelo documento. A sessão foi presidida por Paulo Pinheiro

Viveiros (da Faculdade de Direito de Natal no Brasil), Enrique Otero Aenlle (prefeito de Santiago de Compostela) e Josefin Rincón Marrero (representante da municipalidade de San Juan de Puerto Rico). A delegação chilena também apresentou uma comunicação sobre cooperação intermunicipal que foi debatida por uma comissão de estudos conduzida por Ruiz del Castillo (Diretor do IEAL) e formada por membros das delegações de Cuba, Chile, Equador e Perú.

Essas áreas temáticas estavam (e em certa medida estão ainda hoje) relacionadas com eixos estruturais de ações no campo do planejamento municipal defendidas pelas municipalistas espanhóis e de todo o continente americano. Elas articulavam as condições institucionais de coordenação do desenvolvimento urbano-municipal, as condições produtivas e relacionadas ao mercado de trabalho, fundamentais para uma economia municipal solvável, as condições financeiras e creditícias para realização de investimentos e execução de ações de interesse municipal, as concepções urbanísticas e em planejamento para promoção do desenvolvimento e, por fim, alternativas para a construção de práticas de cooperação entre os entes municipais. O conjunto desses assuntos indica uma compreensão sobre o desenvolvimento municipal já não mais circunscrita às especificidades e limitações do projeto de urbanismo em relação aos desafios colocados pelos mais diversos temas de interesse das municipalidades, sejam eles de habitação, transporte, infraestrutura, entre outros. Nas palavras do diretor do IEAL, Carlos Ruiz del Castillo,

ya he insinuado que cada municipio es una unidad administrativa; ésta es su vida y su caracterización, y no se trata de unificar formas de gobierno municipal, sino de que las diferencias entre éstas sirvan a comunes propósitos (...) Pero hay, sin embargo, preocupaciones comunes que afectan a las cuestiones de la vivienda, de la dotación de servicios y de las formas de gestión urbanística. Tampoco puede dudarse de que el propio Urbanismo está desbordando las zonas municipales y es tan interesante atender a esta realidad como a la de la colaboración de los propios Municipios, para que el planeamiento sea una expresión de vida y no un aparato de ortopedia (...) Esta es la realidad municipalista, unitaria y matizada, una y diversa, como la vida misma (IEAL, 1956, p. 22).

Ao formular a ideia de que o planejamento deve ser uma expressão da vida municipal, não mais mais um aparelho de ajuste de partes dos problemas municipais – como o referido aparelho ortopédico –, Castillo reforça a compreensão municipalista sobre a necessidade de pensar o desenvolvimento municipal no seu conjunto, especialmente pela cooperação intermunicipal. Ao mesmo tempo, como não poderia ser diferente, o Congresso Iberoamericano de Municípios reforçaria a ideia-força programática do pensamento municipalista europeu e americano em relação à autonomia municipal. Esses dois pontos programáticos estruturantes, a cooperação e a autonomia, são importantes para os municipalistas porque aquela relação com o Estado central, também discutida por Gabriel Alomar Esteve no livro *Teoría de la Ciudad*, passaria por uma questão sensível: a indesejada interferência e controle, por parte desse Estado, sobre os poderes locais, muito particularmente em relação aos aspectos político-administrativos e, sobretudo, financeiros.

Dada a sua relevância para o pensamento municipalista, o assunto foi, obviamente, pauta nas discussões durante o congresso de

1955. O brasileiro Antonio Sylvio Cunha Bueno, foi quem se posicionou sobre a atuação do Estado (o poder central dos países) na formulação de políticas públicas que beneficiassem também os municípios. Na ocasião da sua intervenção na sessão da área temática III, que discutiu os temas “Fuentes de ingreso específicos de la Hacienda Municipal” e “Posibilidades de utilización del crédito mediante la institución de Bancos Municipales”, Bueno afirmou que, com o Plano SALTE⁵³, mesmo tendo sido elaborado por técnicos do poder central brasileiro, o Governo Federal “levou para o interior do Brasil, para o interior dos nossos Estados, grandes melhorias”.

No entanto, mesmo que essa observação possa indicar que sua opinião era favorável à ideia de atuação do governo central em relação à condução do desenvolvimento nacional e a suas articulações com o desenvolvimento municipal, sua posição sobre a autonomia dos municípios, especialmente a financeira, continha a ideia-força do pensamento municipalista ibero-americano e, nisso, não existia concessão. Segundo as palavras de Cunha Bueno,

entretanto, desejamos manifestar aqui, mais uma vez, a tese brasileira, que é a tese de que se dé aos Municípios fontes próprias de recursos consignadas nas nossas constituições. Somos contra aquilo que chamamos de subvenções

⁵³ Segundo o CPDOC da FGV no Brasil, o Plano SALTE foi um “Plano econômico apresentado pelo presidente Eurico Dutra ao Congresso Nacional em 10 de maio de 1948 através da Mensagem Presidencial nº 196. Foi aprovado, após dois anos de tramitação, pela Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950. A designação Salte foi tirada das iniciais dos quatro principais problemas que o plano se propunha a resolver: saúde (s), alimentação (al), transporte (t) e energia (e)”. Outras informações disponíveis em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte> (pesquisa realizada dia 07 de março de 2021).

e auxílios; somos contra aquilo que podem os Governadores e os Presidentes de República oferecer aos nossos Prefeitos e aos nossos Alcaldes, porque acreditamos que esta é uma fórmula perigosa da intervenção do Poder Central na vida municipal. Porque esses auxílios e estas subvenções não constam dos Orçamentos, e são, no geral, dadas na época em que os políticos se lembram dos nossos Municípios, para que no dia seguinte ali vão colher seus votos. Por esta razão acreditamos que deve-se defender a autonomia absoluta do Município, através da separação completa da economia do Poder central, da economia do Poder Municipal. O Município somente com fontes próprias, poderá, na realidade, cumprir com o designio que lhe está reservado na História de todos os nossos países (IEAL, 1956, p. 784-785).

Para Cunha Bueno e toda a delegação brasileira, a discussão financeira dos Municípios, seja sobre as formas de financiamento, de créditos para investimentos ou de implementação de impostos, era a espinha dorsal do I Congresso Iberoamericano de Municípios. Essa opinião foi compartilhada por todas as intervenções que ocorreram nas sessões dedicadas ao tema, ao mesmo tempo em que propugnavam de diversas formas a premência da autonomia financeira. O próprio Cunha Bueno sustentou seu argumento de defesa dessa autonomia ao afirmar que “não há autonomia completa se ela fica exclusivamente no terreno político e administrativo” (IEAL, 1956, p. 783).

Os argumentos para proclamar o caráter estrutural da temática financeira para os municípios foram os mais diversos, ainda que convergentes. No debate da Sessão Terceira, ocorrida no dia 16 de junho de 1955, surgiram argumentos que apontavam a necessidade de independência financeira em relação ao poder central, outros que afirmaram que o conceito de autonomia municipal deveria estar fundamentado na ordem econômica caracterizada pela existência de recursos próprios.

Antonio Saura Pacheco, autor de um dos textos-tese, fez também uma observação interessante sobre a relação entre orçamento e gastos municipais ao criticar o que chamou de “vieja teoría”, que em sua opinião estaria baseada em “la máxima limitación del gasto, porque para nosotros no es la mejor administración municipal la que menos gasta, sino la que realiza más obras y cumple mejor sus fines sociales y económicos” (IEAL, 1956, p. 773)⁵⁴. Para o autor, o problema que realmente deveria ser considerado era o do agravamento do desemprego e da diminuição da renda nacional. Se a maioria dos municípios hispano-americanos gerenciavam suas atividades com poucos recursos, tornando-os impossibilitados de cumprir com suas funções e finalidade, ficavam submetidos à intervenções do poder central.

Esse entendimento reforçou a preocupação dos municipalistas com as possíveis ingerências nacionais sobre os poderes locais, explicitando como esse tema era uma questão sensível a todos esses profissionais. Como chefe central do *Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales*, Saura Pacheco afirmou que era preciso realizar uma revisão do problema econômico dos Municípios

⁵⁴ O tema financeiro e suas diversas abordagens não era, entretanto, algo novo no âmbito dos encontros que reuniam municipalistas. Como apontado pelo relator da Sessão Terceira, Antonio Saura Pacheco – à época chefe central do Serviço Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales/España – já no I Congresso Interamericano de Municípios, realizado na cidade de La Habana em 1938, se discutiu a livre percepção e investimento das rendas na esfera administrativa e financeira dos Municípios.

“sobre la base de la independencia financiera y de la mayor eficacia de la gestión” (IEAL, 1956, p. 773).

Para Saura Pacheco, o corolário da autonomia municipal é o poder financeiro, no que isso envolvia, por exemplo, a faculdade de estabelecer impostos ou contrair empréstimos. A separação total da Fazenda Municipal em relação à Fazenda Nacional do Estado, conforme Saura Pacheco, era o caminho para a construção de uma autonomia financeira a mais ampla possível, e que permitiria aos países “donde las Municipalidades están sujetas a una subordinación financiera, [que] salgan de una vez para siempre de la situación angustiosa y desalentadora en que esa submisión las coloca” (IEAL, 1976, p.774).

Nesse ponto de suas argumentações na sessão plenária, o autor corroborou o entendimento da autonomia financeira que seria proferido na sequência pelo brasileiro Cunha Bueno. Ao insistir nesse ponto programático, entendido por Saura Pacheco como um princípio, informa que o tema já estava na pauta dos municipalistas do continente americano desde o I Congresso Panamericano de Municípios realizado em 1938, tendo se mantido nos seguintes que ocorreram em Santiago de Chile (1941), New Orleans (1950), Montevideo (1953) e San Juan de Puerto Rico (1954).

Se necessário resumir em termos gerais, é possível afirmar que o Congresso de 1955 girou sobre dois pontos centrais: primeiro, em relação à total desvinculação entre os sistemas financeiros central e municipal, em

segundo lugar, sobre a necessidade dos municípios assumirem por si só as ações orientadas ao desenvolvimento local. As três primeiras conclusões da referida Sessão Terceira explicitaram tais premissas:

Primera. El Congreso proclama como necesaria la existencia de una Hacienda Municipal separada de la Estatal, que sea base de su autonomia. El ámbito impositivo municipal ha de ser reconocido por el Estado; Segunda. Se reconoce a las Municipalidades la universalidad de su propia competencia, sin ninguna intervención del Poder Central en materias de actuación voluntaria; Tercera. Será buena toda medida que conduzca al fortalecimiento del Patrimonio Municipal, debiendo reconocerse la mayor capacidad e iniciativa de las Municipalidades para administrar y explorar racional y economicamente toda clase de bienes (...) Por tanto, deberán ser eliminadas las dificultades que se opongan a esta política patrimonial, con el doble objeto de proporcionar a las Municipalidades rentas o recursos distintos del impuesto y asegurar a la población la prestación de servicios con fines sociales (IEAL, 1956, p. 773-775).

Dessas três conclusões – de um total de 13 (treze) –, a terceira traz consigo um elemento que foi considerado fundamental no Congresso de 1955 para que os municípios tivessem condições efetivas de gestão e planejamento para o desenvolvimento, especialmente em relação à temática urbanística: o patrimônio municipal. Esse elemento foi intensamente debatido na Quarta Sessão (toda ela dedicada ao urbanismo), também realizada no dia 16 de junho, após apresentação do estudo “Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la gestión urbanística” por Pedro Bidagor Lasarte, à época Chefe Nacional de Urbanismo e professor da disciplina “Generalidades de Urbanismo” do IEAL. Um dos temas da apresentação de Bidagor Lasarte era o que foi chamado de “política municipalizadora do solo”, sendo este o eixo central da abordagem sobre o patrimônio

municipal debatido na Sessão Terceira. Com efeito, trata-se de um tema que estava em plena discussão na Espanha naquele momento e que levaria à aprovação da Ley del Suelo em 1956⁵⁵.

Ainda que importante, o tema da política municipalizadora do solo não foi o único de relevância para os debates. No início da apresentação, Pedro Bidagor apontou alguns aspectos mais conceituais sobre a gestão urbanística que ajudavam a compreender o próprio entendimento do campo urbanístico no contexto municipalista. Entre os principais tópicos enunciados pelo urbanista espanhol, o primeiro demonstra uma compreensão geral dos processos de gestão dos próprios municípios, pois não mais se relaciona exclusivamente ao tema do projeto/plano urbanístico.

A gestão urbanística deveria compreender todos os problemas do urbanismo e, para isso, deveria compreender quatro grandes eixos: “primeiro, el planeamiento urbanístico; segundo, la transformación administrativa des suelo; tercero la urbanización, y cuarto, el fomento e

⁵⁵ Em seu livro, Fernando de Terán faz um percurso histórico pelo processo que se inicia em 1949, quando ocorreu o encargo de elaboração da referida Lei. Sua análise elucida questões importantes que ocorreriam desde 1951, quando teria sido elaborado um primeiro anteprojeto de estudos sobre a Lei do Solo – “Proyecto de Ley de Régimen de suelo y de Ordenación urbana” –, ao enunciar, em função da necessidade de uma política articulada entre a questão fundiária e o planejamento, a proposta de criação de “Patrimonios Municipales de Suelo”, assim como “la habilitación de procedimientos de expropiación de ‘polígonos de interés urbanístico’”. Na sequência, analisa o anteprojeto da Lei que foi elaborado pelo IEAL em 1953, observando, sobretudo, a classificação do solo – que seria aprovado no projeto definido em 1956 – em “urbano, reserva urbana y rústico”. Por fim, avança em seu estudo até a Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956”. Segundo Terán, se institucionaliza “de manera definitiva el proceso de ordenación urbana a través de la jerarquizada serie de planes nacional, provincial, generales y parciales, cuyas características, alcance y configuración se definen en relación con el régimen del suelo, que el propio planeamiento clasificarán en sus categorías de urbano, reserva urbana y rústico” (DE TERÁN, 1978, p. 319-342).

intervención de la edificación” (IEAL, 1956, p. 819). No entanto, a associação dessa ideia de que gestão urbanística deveria compreender todos os problemas do urbanismo a uma outra, pouco explicada, que diz ser um “proceso total necesario para transformar el medio rural en medio urbano”, resultou em observações e reações que foram consideradas pela Comissão responsável pelo tema geral. Essas observações indicaram as preocupações sobre um possível intervencionismo por parte dos técnicos urbanistas na gestão municipal integral, que incluiria a gestão urbanística. Uma interpretação que mantinha na pauta cotidiana do Congresso o temor municipalista histórico sobre qualquer atuação que descaracterizasse a soberania autonomista municipal.

O próprio Bidagor Lasarte, porém, descartou essa situação, afirmando que a pretensão era de que cada um dos quatro eixos da gestão urbanística fossem constituídos como política efetiva. E concluiu sua explicação com uma ideia talvez pouco enunciada pelos profissionais do campo disciplinar urbanístico, que é a sua estreita relação com a política:

Por outra parte, la posible suspicacia de un deseo de intromisión técnica, más allá de la competencia propia de los técnicos, queda salvada inmediatamente si se tiene en cuenta que cuando hablamos de Urbanismo no hablamos necesariamente de Urbanismo estrictamente técnico. El Urbanismo es competencia de la más amplia colaboración y, en primer lugar y en situación predominante, de la política. O sea, que el Urbanismo, como función política, es evidente y, por lo tanto, cuando se habla de la amplitud que debe tener la labor urbanística del Municipio no se quiere decir que suponga una intromisión de la parte técnica del Municipio en toda esta labor, sino que cada uno, en la medida de su competencia, actuará como le corresponda (IEAL, 1956, p. 820).

Na sequência a essa explicação, fundada no objetivo de amenizar as desconfianças sobre eventual interferência nos processos peculiares ao município, Bidagor Lasarte retomou a ideia de visão de conjunto, compartilhada, que deveria existir entre aqueles quatro eixos. Em cada uma das Conclusões da Comissão que debateu o tema “gestão urbanística”, foram apresentados, muito genericamente, os pontos centrais que orientariam os diversos assuntos relacionados à vida nos municípios: habitação, transportes, serviços públicos, serviços sanitários, áreas verdes, uso do solo, entre outros. Também entrou na pauta de discussão o entendimento sobre a importância da articulação complementar entre o poder público e a iniciativa privada, cabendo ao primeiro a condução das ações. Tal como formulado,

la gestión urbanística municipal se encauzará en forma de dar clase de facilidades a la iniciativa privada para cumplir su cometido con la mayor amplitud posible. Aquí queda perfectamente claro el hecho de que no se propugnaba una política de sustitución de la iniciativa privada por la municipal, sino que el Municipio debe tomar aquellas medidas que sean necesarias para suscitar, encauzar y dirigir la iniciativa privada, pero animando ésta hasta el máximo (IEAL, 1956, p. 823).

Se nesses termos gerais as propostas foram aprovadas sem maiores divergências e debates, uma em especial assumiu o protagonismo temático do Congresso: a do solo, da terra urbana. De fato, não poderia ser diferente, já que historicamente a terra é o fator estrutural quando se discute desenvolvimento urbano, urbanização, habitação e intervenção urbanística, inclusive com uma dimensão financeira norteadora dos interesses capitalistas sobre o território em todas as suas variantes. Ou seja, a terra é o elemento ativo central e fortemente relacionado a outras

problemáticas, entre elas a especulação imobiliária e a expansão urbana, pois sem terra é impossível pensar qualquer tipo de projeto/plano urbano de desenvolvimento.

Quando se discutiu o que foi denominado pela Comissão de “política municipalizada do solo”, surgiram ponderações sobre “ser esa política de tipo coletivista o socialista” (IEAL, 1956, p. 822). Particularmente para o caso da Espanha que, exatamente na década de 1950, estava discutindo a elaboração de um projeto de lei sobre o solo - aprovação em 1956 como Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (ver nota de rodapé n. 41) -, constata-se que os assuntos gerais sobre a terra urbana, a urbanização e o financiamento municipal permearam o debate profissional-institucional urbanístico e municipalista desde a década de 1920, no contexto de atuação institucional da Unión de Municipios Españoles, a UME, ou ainda desde os debates sobre a elaboração do Estatuto Municipal de 1924. Nesse sentido, é reforçada a ideia de que as discussões sobre urbanismo no IEAL, a visão sobre o urbanismo espanhol colocado em prática desde sua criação em 1940, estiveram fortemente atreladas ao pensamento municipalista vigente já na década de 1920, caracterizando, portanto, uma continuidade desde a criação da UME.

A década de 1950, mas especialmente a decisão institucional do IEAL de propor a realização do I Congresso Iberoamericano de Municipios em 1955, só fez reforçar esse processo iniciado na década de 1920, constituindo um momento decisivo no sentido da

internacionalização das discussões sobre urbanismo e administração municipal, marcado por um estreitamento das relações institucionais e profissionais no campo do urbanismo entre a Espanha e o Continente Americano, mais especificamente com a América Latina. Em 1955, na ocasião em que o IEAL efetivamente promoveu a articulação ibero-americana com a proposta de realização de um Congresso Iberoamericano de Municípios, a concepção programática da cooperação intermunicipal já se consolidara como pressuposto estruturante das discussões sobre urbanismo e planejamento urbano-regional nos ambientes institucionais municipalistas.

É importante ressaltar essa dimensão ibero-americana porque, até então, as discussões estavam muito circunscritas aos seus contornos geográficos: de um lado, o Continente Americano com as atividades da *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal* (O.I.C.I.), do outro, as atividades que, primeiro a UME, depois o IEAL promoviam na Espanha. Inclusive, foi esse movimento do IEAL que abriu espaço para a inserção de Portugal nas discussões, especialmente a partir do II Congresso Iberoamericano de Municípios, celebrado em Lisboa no ano de 1959.

Todo esse conjunto de atividades foram implementadas pelo IEAL no ciclo daquela sua primeira “etapa histórica” entre 1940 e 1967. Trata-se, nesse sentido, de um marco estrutural de sua ação institucional para além das fronteiras nacionais, posto em marcha exatamente durante essa “etapa histórica” que se fecha com a publicação, em 1967, do livro

“Problemas del Urbanismo Moderno”. O livro é composto pelos textos das dezoito conferências proferidas no *I Curso General de Información de Urbanismo*, realizado no ano acadêmico de 1965-1966 do IEAL.

Os temas dessas conferências são diversos, inclusive porque era diversa a origem disciplinar e institucional de cada autor. Alguns aspectos dos títulos chamam a atenção, porque ajudam a mapear eixos analíticos comuns, ainda que fiquem evidentes interesses mais prementes, como o desenvolvimento regional, a questão do patrimônio do solo municipal – que havia sido debatido no Congresso Iberoamericano de Municípios de 1955 –, o planejamento municipal e o planejamento metropolitano. É também oportuno observar a presença de Gabriel Alomar com um trabalho sobre a defesa do patrimônio histórico-artístico.

Observados esses eixos analíticos, e antes de seguir na direção da finalização deste livro sobre urbanismo e municipalismo na Espanha, cabe uma consideração em relação à decisão de não empreender uma análise em profundidade do documento “Problemas del Urbanismo Moderno – Conferencias del Curso 1965/1967”, que não será feita não porque não seja interessante ou relevante fazê-la. Essa decisão foi respaldada em dois aspectos a partir dos quais esse documento foi aqui considerado.

O primeiro aspecto tem um caráter historiográfico e se relaciona à própria construção temporal da pesquisa que é a apropriação do documento “Problemas del Urbanismo” pelo seu ano de publicação em 1967, o mesmo que fecha aquela “etapa histórica” que caracterizou o

primeiro ciclo de atuação do IEAL. Ou seja, é essa a publicação que encerra o primeiro ciclo de atividades que o Instituto desenvolveu desde que foi criado em 1940, ainda que mais especificamente para o período que Garcia-Bellido identifica como o da primeira etapa entre 1944 e 1967. A partir de 1967 e com a criação do “Centro de Estudios Urbanos”, como observou o próprio Garcia-Bellido,

se produce una fuerte reorganización de las enseñanzas, culminadas con la obtención del Diploma de Técnico Urbanista. Los estudios se desglosaban en dos Cursos, uno Básico o de Introducción y otro Superior (...) En el año de 1979 se produjo una modificación interna tendente a hacer el Curso Superior eminentemente práctico (GARCÍAL-BELLIDO, 1989, p. 425).

O segundo aspecto já tem em relação direta com os eixos analíticos que fazem parte das conferências publicadas no livro “El Problema del Urbanismo Moderno”, portanto, com um caráter temático. Do conjunto dos temas e assuntos debatidos, dois deles são particularmente relevantes, pois permitem uma reconexão com questões debatidas na década de 1920 e que se fizeram presentes nas conferências de 1965/1966: o planejamento municipal, pela referência que se fez, num dos textos, ao Estatuto Municipal num contexto de discussão sobre a *Ley de Bases de Régimen Local* na década de 1950; e o planejamento regional, que já estava na pauta dos profissionais desde aquele primeiro congresso de urbanismo que ocorreu em 1926, e que foi abordado na publicação de 1967 numa perspectiva de política de desenvolvimento regional.

O texto que fez considerações sobre o Estatuto Municipal foi elaborado por Carlos Vizcaino Coloma, à época Asesor-Inspector del

Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, função que compartilhava com a de professor do IEAL. Essa atividade de Asesor do referido Servicio abre uma porta política de análise, pois, segundo Orduña Rebollo, tal Servicio promovia um controle rígido sobre as municipalidades e sobre os funcionários municipais. Esse aspecto é um indício de que o IEAL atuava segundo as premissas políticas e ideológicas do franquismo, inclusive, como também observado por Orduña Rebollo, tendo participado da “revisión del totalitario Código de Gobierno y Administración Local de 1941” (REBOLLO, 2003, p. 576).

Ademais, a presença de Carlos Vizcaíno Coloma entre os professores do IEAL reforça a estreita relação entre os encaminhamentos governamentais no âmbito do controle sobre as municipalidades e as ideias que circularam dentro do Instituto, ainda que possa parecer uma contradição o fato de que um Instituto forjado para atuar na formação de profissionais para as municipalidades incorpore, em seus quadros, profissionais que operariam em instituições cujas funções estavam em consonância com o autoritarismo vigente. Não se trata de uma contradição, mas do próprio projeto político orientado no sentido do controle rígido sobre a organização e atividades que as municipalidades realizavam.

Sobre isso, Orduña Rebollo apresenta uma crítica oportuna feita por Bartolomé Clavero ao afirmar que “paladinamente no se perseguía una ciencia de la administración, sino un adoctrinamiento” (REBOLLO, 2003, p. 577). No que tange a essa noção do doutrinação, Enrique

Orduña apresenta uma visão que deve ser considerada correta, pois contextualiza o IEAL na história política da Espanha nos seguintes termos:

El único matiz que haríamos es que el espíritu de dicha actividade fue paralelo al que imperaba en la España del primer franquismo, haciéndose más permeable, muy lentamente, a medida que discurrían los años y adaptándose con dificultades a nuevas corrientes que circulaban por los países del entorno cultural y territorial (REBOLLO, 2003, p. 578).

Sobre a atuação dos profissionais formados pelo IEAL, Orduña Rebollo argumentou que os mesmos teriam optado, de um lado, por certo desentendimento da realidade política e, de outro, por resguardarem-se, “refugiándose en la asepsia del técnico, el profesional y el especialista”. E isso, exatamente porque, no momento em que exerceram suas funções nas localidades,

encontraron que su actividad quedaba supeditada a um rígido centralismo y a un amplio intervencionismo (...) ejercido directamente por el *Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales*”, a instituição onde Carlos Vizcaíno Coloma atuava como Assessor-Inspetor (REBOLLO, 2003, p. 578).

Em sua conferência, Vizcaíno Coloma aborda as possíveis relações entre o que ele denominou de “planeamiento urbanístico” e o “planeamiento administrativo” para concluir que, para se chegar a um alto nível de eficácia na administração municipal, era preciso cumprir cinco funções administrativas: previsão com visão de futuro; organizar e adaptar a estrutura da entidade a essas previsões; dirigir conforme as normas de execução de programas; coordenar com um sistema previamente definido; avaliar se os objetivos foram alcançados. Em que pese a parte principal do texto na abordagem desses pontos a articular

planejamento urbanístico e planejamento administrativo, aqui é mais relevante iluminar uma breve passagem sobre o Estatuto Municipal.

O argumento de Vizcaíno Coloma que fez referência ao Estatuto Municipal foi elaborado a partir de uma observação sobre a *Ley de Bases de Régimen Local*, particularmente o texto refundido de 24 de junho de 1955, que, segundo Vizcaia Coloma, teria omitido a exigência de planejamento total da atividade municipal. A partir dessa observação, que sugere ter uma conotação crítica, o autor argumentou que o artigo 153 do Estatuto Municipal impunha a aprovação de “planes generales de obras del Municipio conjuntamente con los proyectos de ensanche y urbanización en general” (COLOMA, 1967, p. 90). Sem avançar suas considerações para além dessas observações, apenas indica que todos os municípios, não apenas os grandes, deveriam se submeter ao planejamento e à programação.

É provável que exista uma questão política e doutrinária em relação à autonomia municipal, como observado por Orduña Rebollo em sua análise sobre a Ley de Bases de Regimen Local de 1945, passando pela nova Ley de Bases de Régimen local aprovada em dezembro de 1953, “que dio posteriormente lugar al texto refundido de las Leys de Bases de Régimn Local de 17-VII-1945 y 3-XII-1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 (...) donde estaba contenida su principal función: la asistencia técnica a los entes locales” (REBOLLO, 2003, p. 584-588). A partir de 1958 e já no âmbito de vigência da Ley de Presupuestos, constata-se, segundo Orduña Rebollo, uma acentuada oposição à

autonomia local com uma ação onipresente do Estado, “cuyo intervencionismo no se limitada al control del Ministerio de la Gobernación (...) alcanzándose en este período las mayores cotas de dirigismo centralista sobre la actividad local y muy específicamente sobre la provincial” (REBOLLO, 2003, p. 589).

A pergunta que se pode formular em relação a esse ambiente político e institucional fortemente centralista é se seria possível que assim não fosse na conjuntura da ditadura franquista. Como já anteriormente formulado, o IEAL não é apenas um produto-projeto cultural-intelectual vigente no contexto desse centralismo, mas foi forjado pelo próprio regime político e contou com a atuação de profissionais identificados politicamente com esse centralismo autoritário. No entanto, esse fato não impossibilitou a elaboração de posicionamentos críticos, ainda que poucos, como os formulados por Jordanas de Pozas e outros autores que se expressavam, mesmo que resguardados por uma discussão doutrinária e supostamente desvinculada da política, nas páginas da Revista de Estudios de la Vida Local editada pelo IEAL. Como observou Orduña Rebollo,

pocas críticas se podían realizar a la situación imperante, pues el Régimen Local formaba parte integrante y fundamental del sistema, al menos decían que era una de las bases de participación en el mismo y un pilar inamovible de la democracia organica. Mucho menos, por tanto, en una revista que, pese a su solvencia doctrinal, estaba editada por un organismo, aunque financiado por las Corporaciones Locales, comprometido con as decisiones y la línea política emanada de la Dirección General de Administración Local. En cualquier caso era el único medio posible donde se podían formular opiniones contrarias a aspectos concretos de la legislación en vigor, de los

que quedaban excluidos algunos, entre ellos, el sistema de representatividad por afectar a la misma esencia del sistema (REBOLLO, 2003, p. 583).

Em relação ao planejamento regional, abordado por Manuel Martín Lobo – que era engenheiro de montes e também professor da disciplina Municipio Rural y Desarrollo Regional no curso de Información sobre Urbanismo do IEAL – na conferência “El desarrollo regional en el mundo y em España” (LOBO, 1967), o mesmo tema que já havia sido debatido desde o congresso de urbanismo de 1926 aparece numa perspectiva mais ampla, sendo associado ao planejamento econômico nacional. Tanto é assim que o texto é iniciado com uma referência à Ley 194 de 28 de dezembro de 1963, que aprovou o Plan de Desarrollo Económico y Social para o período 1964-1967, e com a indagação sobre o que seria desenvolvimento regional.

Lobo faz um percurso histórico interessante com momentos que considera diretamente relacionados ao tema. Indica, por exemplo, que uma provável primeira referência ao termo desarrollo regional apareceu nos debates do Congresso Anual de Economistas de Língua Francesa, que ocorreu entre os dias 25 e 26 de maio de 1959 na Universidade de Paris, ocasião em que o termo teria sido publicado com o título “Problème du développement régional”. Uma segunda referência teria aparecido na I Conferências Municipal de Desarrollo Regional celebrada em Bedford College no ano de 1955, mesmo ano de realização, em Madrid, do I Congresso Iberoamericano de Municipio.

Ao buscar a primeira referência ao termo na Espanha, indica um trabalho de sua própria autoria, denominado “Realidad y perspectivas de la planificación regional em España”, publicado na Revista de Estudios Agrosociales no ano de 1961. Menciona, ainda, o aparecimento do termo na América Latina associado à Declaração de San José de 1963, assinada pelos presidentes dos EUA, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Honduras, Guatemala e Nicarágua para fins de elaboração de um plano de conjunto de desenvolvimento regional (LOBO, 1967, p. 30).

Um aspecto central da análise por Manuel Lobo sobre o que seria e como se empreenderia o desenvolvimento regional são os desequilíbrios econômicos regionais e a relação intrínseca destes com a desintegração das economias nacionais, resultando numa falta de integração nacional. Partindo do entendimento de que o desenvolvimento regional viria a ser, ao mesmo tempo, uma teoria, uma técnica e uma política para lograr o desenvolvimento harmônico das atividades econômicas nas mais diversas regiões de um país, Manuel Lobo assim o concebeu:

“el término desarrollo regional debe ser entendido en un amplio sentido que va desde un programa local de desarrollo (ciudades, provincias, grupos de ciudades o de pueblos) hasta la región natural o administrativa de un país determinado o también hasta el conjunto regional tomado en un sentido intermacional” (LOBO, 1967, p.30).

Nesse sentido, reforça, por um lado, que quanto maior o desenvolvimento de um país mais necessário será o desenvolvimento regional, por outro, e especificamente para o caso espanhol, o desenvolvimento regional deve ter cada vez mais importância para que, a

partir de ações previstas no Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, esteja plenamente integrado ao desenvolvimento nacional.

O autor percorre, ainda, as especificidades do desenvolvimento regional na Espanha durante a primeira metade do século XX. Em relação aos anos 1920 e 1930, observa que a ideia matriz foi estruturada pelo aproveitamento integral dos recursos de um vale fluvial. As *Confederaciones Hidrográficas*, criadas pelo Real Decreto de 5 de marzo de 1926, com uma atuação inicial no Rio Ebro, seriam, inclusive, “el primer organismo concreto de planificación regional del mundo” (LOBO, 1967, p. 48). No que concerne à década de 1940, a ação da *Secretaria General para la Ordenación Económico-Social* em janeiro de 1946 e a elaboração dos *Planes Provinciales de Ordenación Económico-Social* teriam enfrentado o problema de penúria e abandono de diversas zonas e regiões do país. Os anos de 1950 seriam marcados pela aprovação, conforme Ley de 7 de abril de 1952, do *Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Eletrificación de la Provincia de Badajoz*, uma experiência que, segundo Lobo, se generalizaria em grande parte do território nacional (LOBO, 1967, p. 49).

Por fim, chegada a década de 1960, Manuel Lobo se volta diretamente ao plano de desenvolvimento aprovado pela Ley 194 de 1963, documento mencionado no início de sua explanação. Conforme sua análise, tão logo o texto do referido plano apresentou as diretrizes gerais que orientariam a política econômica do governo espanhol, foram anunciados os encaminhamentos para o desenvolvimento regional. Com o objetivo específico de “desenvolvimento de las diversas zonas

geográficas para conseguir la participación equilibrada de todas ellas en el bienestar económico y social”, o Plano de Desenvolvimento aprovado para emprender ações para o período entre 1964 e 1967 – exatamente o ano de publicação do livro “Problemas del Urbanismo Moderno” e de encerramento do primeiro ciclo de atuação do IEAL – atuaria em quatro eixos para reduzir as diferenças regionais de renda por habitante:

- a) Crear polos de promoción y desarrollo industrial
- b) Asegurar la mejor utilización posible de los recursos y fomentar las iniciativas locales
- c) Intensificar las transformaciones de las estructuras agrarias de baja productividad
- d) Establecer las condiciones necesarias para que se orienten los movimiento migratorios

Em sua visão, a aplicação de meios para o desenvolvimento regional, como instrumentalizado pelo *I Plan de Desarrollo Económico y Social*, já teria realizado ações relevantes, entre elas, os polos de desenvolvimento e promoção industrial. Mas o texto também chama a atenção por uma lacuna nas considerações de Manuel Lobo, a saber: qual o lugar das dimensões urbanístico-territoriais, do planejamento urbano em relação ao planejamento econômico na promoção do desenvolvimento nacional?

Em nenhum momento o autor apresentou os aspectos que no *I Plan de Desarrollo Económico y Social* estariam diretamente atrelados às

dinâmicas urbanísticas, regionais e territoriais no sentido mesmo das interações e interferências fundiárias e de uso do solo ou, mais especificamente, em relação aos assuntos urbanísticos inerentes à atuação dos municípios no desenvolvimento. Para que se possa compreender o sentido dessa “ausência” é preciso olhar para fora do IEAL, em direção ao que estava ocorrendo no próprio campo profissional do urbanismo na Espanha entre o final da década de 1950 e o início dos anos 60, particularmente o ano de 1963, quando foi aprovado o *I Plan de Desarrollo Económico y Social*.

Essa análise foi muito precisamente realizada por Fernando de Terán ao abordar os encaminhamentos da “nueva política económica” e sua relação com a política urbanística. Terán parte da observação do *Plan de Estabilización* caracterizado pelo desenvolvimento industrial e pela concentração populacional nas áreas urbanas, para a seguir analisar o decreto-lei da “Nueva Ordenación Económica”, que, segundo o autor, “seguirán nuevas disposiciones liberalizadoras que permiten la iniciación de una etapa de acumulación de capital y fortalecimiento de las empresas” (DE TERÁN, 1978, p. 395). Ao observar que o Plan de Estabilización estava tendo êxito confirmado pelo crescimento do produto interno bruto na ordem de 8% nos anos anteriores, resultando em forte confiança na política econômica adotada a partir de 1959, Terán não deixa de anotar os problemas que esse crescimento estava induzindo nos núcleos urbanos e os desequilíbrios entre as regiões industrializadas e as

regiões agrícolas (DE TERÁN, 1978, p. 396). Nesse contexto, segundo Terán,

la política urbanística, que había podido esperar la llegada de un tiempo de plenitud, apoyado en las importantes conquistas institucionales de la década anterior y en el respaldo político de un ministro como Arrese, caerá en la marginación política real, e iniciará un período de supervivencia o de franca congelación (DE TERÁN, 1978, p. 396).

O que Terán observa com muita precisão nesse momento é a imposição de uma opção política nacional pela liberalização da economia em detrimento do equilíbrio territorial. A base política e técnica dessa opção tem como marco originário o Informe realizado em 1961 pelo *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, a pedido do próprio governo espanhol, para que pudesse preparar um plano de modernização da economia. Esse Informe foi pouco abordado por Manuel Lobo, que limitou sua análise ao que teria sido uma polêmica sobre o desenvolvimento regional entre dois pontos disitintos:

desarrollo regional a la ultranza y desarrollo regional con criterios absolutos de economicidad. La solución acertada de un desarrollo regional selectivo y auténtico se puso bien pronto de manifiesto. Parecía, pues, absolutamente indispensable la presencia de una política acertada de desarrollo regional en el primer Plan Nacional de Desarrollo Económico español que tuviera como criterio fundamental que su coste fuera inferior al conjunto de los costes privados y sociales derivados de los desequilibrios y disparidades entre las diversas regiones del país (LOBO, 1967, p. 51).

Em sua brevíssima observação, Manuel Lobo não entra no cerne da questão que, para Fernando de Terán, era fundamental para compreender a política econômica que estava sendo adotada com base no Informe do Banco, que trata, de fato,

de una actitud enraizada en las opciones tradicionales de la economía liberal, de carácter no intervencionista, que interesa mucho destacar aquí, por lo que tiene de contraria a las que preconizaban el desarrollo homogéneo y equilibrado territorialmente, como hacía desde antiguo la doctrina urbanística, como opción voluntarista de intervención y corrección (...) Por otra parte, en el Primer Plan de Desarrollo no se vislumbraba siquiera la preocupación por una política global y comprensiva que pudiera aproximarse a una acción de ordenación territorial. Sólo el objetivo primordial, el máximo crecimiento del producto nacional bruto, aparecía dulcificado, al ponerse a su lado, inmediatamente, el de la equitativa distribución de la renta, para lo cual se montada una política de desarrollo regional, en atención a la situación de las 'zonas insuficientemente desarrolladas del país', para, según se decía, asegura 'la participación equilibrada de todas las regiones en el bienestar económico y social' (...) Y el programa de acción regional se basará fundamentalmente en la industrialización, la cual, a su vez, será realizada a través de la técnica de polos de promoción y desarrollo industrial y por la creación de polígonos industriales (DE TERÁN, 1978, p. 397-398).

O único capítulo do Plan de Desarrollo em que se menciona a relação entre economia e planeamento territorial, com considerações sobre habitação, urbanismo e construção, segundo Terán, “supone un casi patético esfuerzo de enlazar todo el mundo conceptual de la doctrina urbanística (...) con el nuevo planteamiento y orientación de la planificación económica” (DE TERÁN, 1978, p, 399). Ainda conforme Terán, partiria de Pedro Bidagor o esforço para despertar o interesse, por parte dos responsáveis pelo planeamento econômico, em articular a ordenação do território com o desenvolvimento econômico, porém, muito rapidamente compreendeu que “esa preocupación sólo podría actuar como freno a la estrategia ‘desarrolista’ que se había adoptado prioritariamente para la política económica” (DE TERÁN, 1978, p. 400). Ao mencionar um encontro que teria ocorrido em Huelva entre Pedro Bidagor e López Rodó diante de várias testemunhas, Fernando de Terán

afirma que naquele momento “quedó claro cuál iba a ser el camino del desarrollo español, prácticamente al margen y sin conexión con la doctrina urbanística y la política que había tratado de desarrollarla” (DE TERÁN, 1978, p. 400).

À luz do estudo até aqui realizado sobre urbanismo e municipalismo na Espanha, mas especialmente os dois capítulos finais dedicados ao IEAL, essa constatação da desconexão observada por Fernando de Terán abre caminho para indagar sobre o sentido de um curso como o que o IEAL ofereceu no ano acadêmico de 1965-1966 e que resultou na publicação do livro “Problema del Urbanismo Moderno”. Mais que isso, para indagar sobre a reverberação, na formação de profissionais que atuariam nas municipalidades espanholas, daquela condição da política urbanística de “marginación política real” num contexto em que a “nueva política econômica” fez prevalecer, como observado por Terán, uma visão economicista liberalizante e desconectada das variáveis necessárias para pensar o desenvolvimento econômico em articulação com a questão fundiária-territorial.

O que também chama a atenção no livro “Problemas del Urbanismo Moderno” é o breve texto de Carlos Ruiz del Castillo y Catalan de Ocon, Diretor do IEAL, que traz as considerações proferidas por ele como encerramento do *Curso General de Información y del Ciclo de Conferencias sobre Urbanismo*, revelando como esse debate sobre planejamento econômico e urbanismo não parecia permear o próprio curso, nem o IEAL, naquele momento. Talvez por isso exatamente o ano

de 1967 seja entendido por Javier Garcia-Bellido como o ponto de inflexão que marcou o encerramento do primeiro ciclo histórico do IEAL, cuja reorganização institucional culminou na criação do *Centro de Estudios Urbanos*.

O texto de encerramento de Catalan de Ocon parece desconectado da sua própria contemporaneidade, pois ainda é muito centrado numa visão administrativista em relação ao urbanismo. Ocon afirma que o desejado Plano Nacional de Urbanismo, pedra angular da Ordenação Urbana, haverá de estar conectado com o referido Plano de Desenvolvimento, mas, assim como no texto de Manuel Lobo, não há uma avaliação mais criteriosa dos significados dessa necessária conexão. Se, como ele afirma, “son y serán siempre los Municipios los destinatários de servicios y progresos” (CATALAN DE OCON, 1967, p. 405), algo parece sem sentido, pois, ao mesmo tempo em que se preserva a forte centralização autoritária, toma-se uma decisão por uma política econômica fortemente liberalizante e focada no crescimento nacional bruto com pouco ou quase nenhum espaço para pensar o lugar do urbanismo e do planejamento urbano nas municipalidades, exatamente um dos eixos centrais do ensino no IEAL até então.

Não tendo sido possível localizar qualquer documento que pudesse indicar, por parte dos profissionais e professores que atuavam no IEAL, uma percepção sobre as profundas mudanças que a sociedade espanhola experimentava na década de 1960 – sobretudo mudanças relacionadas ao modelo de desenvolvimento econômico liberal assentado

na industrialização –, melhor é retomar um formulação de Garcia-Bellido para tentar explicar, ainda que muito genericamente, os aspectos que poderiam elucidar as mudanças que ocorreram a partir de 1967. Não obstante a ressalva de que os dois últimos ciclos do IEAL, o segundo entre 1967 e 1983, o terceiro entre 1983 e 1988, não possam ser comparados com o período entre 1944 e 1967, certamente é uma análise acertada. Nas palavras de Garcia-Bellido,

no sólo son incomparables, por razones culturales o políticas del devenir histórico de estos últimos cincuenta años en España, sino tampoco por la propia evolución de la cultura urbanística europea que se ha replanteado sus principios de la enseñanza y la práctica del urbanismo en una sociedad en continuo cambio y en plena crisis estructural de valores y objetivos (GARCIA-BELLIDO, 1989, p. 428).

O fato de serem períodos incomparáveis, e é preciso concordar com Garcia-Bellido em relação a isso, não diminui a importância de compreender a cultura urbanística que vigorou no interior do IEAL no primeiro ciclo entre a década de 1940 e 1967, até hoje um tanto quanto relegada a um plano inferior na historiografia urbanística. Isto, pois, as mudanças que ocorreram a partir de 1967 e perduraram até 1988 são produto das ideias que certamente estavam em mudança no próprio IEAL. Não se deve, portanto, olhar para o IEAL como um processo autóctone, produto decisório de um governo nacional que pretendia forjar uma “nova ordem urbana”, como se isso fosse possível sem que um largo processo de discussão sobre urbanismo fosse considerado, ainda que questionado e problematizado.

Nesse sentido, qualquer nova visão sobre urbanismo para o desenvolvimento municipal, do urbanismo como atividade público-estatal para os municípios, que tenha sido formulada por dentro do IEAL, deve ser entendida como um processo em contínuo movimento de algo anteriormente concebido e que seguiu (re)formulando respostas aos diversos problemas municipais, o mesmo valendo para o período posterior a 1967. Dito isso e diante da possibilidade de se ampliar este trabalho até 1988, convém reafirmar que a pesquisa documental de base sempre esteve concentrada e direcionada pelo recorte histórico que organiza a temporalidade deste livro. Assim, não foi possível formular qualquer análise sobre como as mudanças institucionais e de organização do IEAL a partir de 1967 reverberaram nas discussões urbanísticas num contexto de profundas mudanças do desenvolvimento econômico.

O que se pode afirmar com base na pesquisa realizada é que o *Estatuto Municipal*, o *Primer Congreso de Urbanismo* de 1926, a *Unión de Municipios Españoles* (UME) e o *Instituto de Estudios de Administración Local* (IEAL) são partes de um largo processo, cada qual em seu contexto histórico, mas constituindo processos correlatos e que também podem ser pensados como continuidade, desde que não se desconsidere suas particularidades e as mudanças que ocorreram, sejam elas políticas, institucionais ou urbanísticas. Essa continuidade é o que pode conter aquilo que foi *planeado* como ideias a responder aos desafios urbanos e regionais que determinado contexto histórico apresentou aos profissionais e às instituições.

É inquestionável, portanto, que algo dessas ideias *se quedó* como matéria a informar as experiências e a instigar novas ideias. O oposto disso seria o mesmo que dizer que as ideias urbanísticas não circulariam, não seriam difundidas, interpretadas e debatidas, partindo sempre de um determinado ponto *ex-nihilo*. O que foi produzido no âmbito do IEAL tem relação aos debates desde o Estatuto Municipal na década de 1920, assim como, passou a ter com a articulação ibero-americana a partir de 1955, quando foi iniciada importante circulação de profissionais entre a Península Ibérica e a América Latina para discutir urbanismo e planejamento urbano no âmbito de uma ampla rede municipalista de instituições e profissionais cujas ações estavam orientadas a formular respostas aos desafios do desenvolvimento municipal. Afinal, “planea, que algo queda”. Esse *algo* é certamente a instigante contribuição ao debate urbanístico produzida no âmbito do pensamento municipalista espanhol desde a década de 1920.

Urbanismo e Municipalismo, seja na Espanha ou outro país marcado por importante presença política-institucional-territorial pelo dimensão municipal-local, são campos intelectuais que muito formularam sobre os desafios no enfrentamento aos problemas e temas relacionados à vida cidadina. Este livro é apenas uma contribuição possível para a análise desses dois campos, o disciplinar (Urbanismo) e o político-programático (Municipalismo), circunscrita pelo debate Espanhol e suas aproximações com Europa e o Continente Americano na primeira metade do século XX.

Uma análise que evidentemente não se pretende total ou absoluta, mas que buscou, desde o início da pesquisa em 2008, sempre que possível e conforme a documentação disponível, abarcar as diversas tramas intelectuais e instituições relacionadas ao urbanismo e ao municipalismo na Espanha. Outras abordagens não são apenas possíveis, mas necessárias, inclusive para que possamos compreender com maior profundidade os desafios do século XXI como parte de uma contínua construção de ideias urbanísticas que a *longa duração* permite observar e analisar.

Referências Bibliográficas

ÁLVAREZ, José Manuel Rodruíguez. Las Asociaciones de entidades locales em España. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2002.

BASSOLS COMA, Martin. Genesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812- 1956). Madrid: Montecorvo, 1973

BOTÍ, C. Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones en la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid: reforma y ensanche de Ciudad Rodrigo. Arquitectura: Órgano Oficial de la Sociedad Central de Arquitectos, Madrid, v. VII, n. 77, p. 205-215, sept. 1925.

CALABI, Donatella. História do Urbanismo Europeu: questões, instrumentos, casos exemplares. São Paulo: Perspectiva, 2012.

CLOTET I MIRÓ, María-Angels. La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa. Madrid, Civitas, 1992.

COLOMA, Carlos Vizcaíno. Problemas específicos del planeamiento municipal. Racionalización del procedimiento de ejecución. In: Problemas del Urbanismo Moderno – conferencias del curso 1965-66. IEAL, Madrid, 1967.

CORT, César. Arquitectura. Organo Oficial de la Sociedad Central de Arquitectos. Año VII, n. 77, Madrid, septiembre de 1925. p. 205-215.

CORT, César. La acción urbanizadora de los Municipios. In: FEMP: Doctrina de los Congresos Municipalistas, 1926-1929. Madrid: Ferlibre SA, 1992

CORTÉS, Mariano Garcia. Bases de estudio para formar una ley general de urbanización. In: FEMP (org). Doctrina de los Congresos Municipalistas, 1926-1929. Documento 6. Madrid, 1992a.

CORTÉS, Mariano Garcia. Memoria. In: FEMP (org). Doctrina de los Congresos Municipalistas, 1926-1929. Documento 6. Madrid, 1992b.

CZEKELIUS, Otto. Trazados de Ciudades - Gustavo Fernández Balbuena: Obras Completas. Madrid, 1932.

CATALÁN DE OCÓN, Carlos Ruiz del Castillo y. Clausura del Curso general de Información y del Ciclo de Conferencias sobre Urbanismo. In: Problemas del Urbanismo Moderno – conferencias del curso 1965-66. IEAL, Madrid, 1967.

DE POZAS, Luis Jordana. Estudios de Administración Local y General. Madrid: IEAL, 1961.

DE POZAS, Luis Jordana. Significación del Estatuto Municipal en la historia del municipalismo español in IEAL. Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos. Madrid: IEAL, 1975.

DE TERÁN, Fernando. Planeamiento Urbano em la España Contemporánea: historia de un proceso imposible. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.

DE TERÁN. Notas para la historia del planeamiento de Madrid: de los orígenes a la Ley especial de 1946. In: Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana. IEAL, Madrid. n. 2-3, 1976

ESTEVE, Gabriel Alomar. Teoria de la Ciudad: ideas fundamentales para un urbanismo humanista. Madrid: IEAL, 1948.

FEMP. Federación Española de Municipios y Provincias. Doctrina de los Congresos Municipalistas 1926-1929. Madrid: FEMP, 1992.

CARCELLER FERNANDEZ, António. La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades. In: Centro de Estudos e Formação Autárquica. Urbanismo e Poder Local: jornadas internacionais. Lisboa: Gráfica de Coimbra, 1989.

GARCIA-BELLIDO, Javier. Reflexiones y propuestas sobre la enseñanza de la urbanística en el Instituto Nacional de Administración Pública. In: Centro de Estudos e Formação Autárquica. Urbanismo e Poder Local: jornadas internacionais. Lisboa: Gráfica de Coimbra, 1989.

GARCIA-BELLIDO, Javier; BRUSILOVSKY, Berta. La enseñanza del urbanismo en el IEAL. In: Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana. IEAL, Madrid. n. 66, 1985

GARCÍA GONZALES, María Cristina. Césart Cort y la cultura urbanística de su tempo. Tese de Doutorado. Madrid: ETSAM/Universidad Politécnica de Madrid, 2011.

IEAL. Instituto de Estudios de Administración Local. El Instituto de Estudios de Administración Local: organización y Actividades (1940-1950). Madrid: IEAL, 1951.

IEAL. Instituto de Estudios de Administración Local. Cincuentenario del estatuto municipal: estudios conmemorativos. Madrid : Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.

IEAL. Instituto de Estudios de Administración Local. Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municipios. Madrid: IEAL, 1956.

IME. Instituto de Estudios Municipalista. El Estatuto de las grandes ciudades. In: FEMP (org). Doctrina de los Congresos Municipalistas, 1926-1929. Documento 5. Madrid, 1992b.

IME. Instituto de Estudios Municipalista. Urbanismo. In: FEMP (org). Doctrina de los Congresos Municipalistas, 1926-1929. Documento 18. Madrid, 1992a.

IRS. Instituto de Reformas Sociales. Conferencia Nacional de la Edificación. Memoria. Madrid: Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, 1924.

LOBO, Manuel Martín. El desarrollo regional en el mundo y en España. In: Problemas del Urbanismo Moderno – conferencias del curso 1965-66. IEAL, Madrid, 1967.

MANCUSO, Franco. Las experiencias del zoning. Barcelona: GG, 1980.

MUGURUZA OTAÑO, Pedro. Generalidades de Urbanismo. In: Revista de Estudios de la Vida Local (REVL). Instituto de Estudios de la Vida Local (IEAL), Madrid, n. 12, 1943

NAVARRO, Miguel Angel. Urbanismo. In: FEMP (org). Doctrina de los Congresos Municipalistas, 1926-1929. Documento 27. Madrid, 1992.

NUÑEZ, Luiz Tena. Catálogo Palma de Mallorca. Desarrollos Urbanos, 1950/2000. Departamento de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra, 2011.

PATAO, Sofia Dieguez. Un Nuevo Orden Urbano: "El Gran Madrid" (1939-1951). Madrid: Ministério para las Administraciones Públicas, 1991.

POSADA, Adolfo (1979): Escritos Municipalistas y de la Vida Local. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

POSADA, Adolfo (1982): Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

POSADA, Adolfo. Él régimen municipal de la ciudad moderna. Madrid: Librería General de Victoriano Suarez, 1936.

REBOLLO, Enrique Orduña. La Unión de Municipios Españoles, un antecedente de la formación de funcionarios locales. In: IEAL. La Formación de Funcionários en España. Madrid: Ministério de Administraciones Publicas, IEAL. 2001.

REBOLLO, Enrique Orduña. MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: historia de la organización territorial española. Madrid: Federacion Española de Municipios y Provincias: Instituto Nacional de Administración pública: centro de estudios políticos y constitucionales, 2003.

REVL. Revista de Estudios de la Vida Local. Actividades del Instituto. Instituto de Estudios de la Vida Local (IEAL), Madrid, n. 13, 1944.

REVL. Revista de Estudios de la Vida Local. Los estudios de urbanismo en España. Instituto de Estudios de la Vida Local (IEAL), Madrid, n. 7, 1943.

REVL. Revista de Estudios de la Vida Local. Urbanismo. Instituto de Estudios de la Vida Local (IEAL), Madrid, n. 48, 1949

SAMBRICIO, Carlos. Las promesas de un monstruo: Madrid, 1920-1940 – de la metrópolis al Plan Regional. In: *Madrid, urbanismo y gestión municipal 1920-1940*. Ayuntamiento de Madrid, Area de Urbanismo e Infraestructuras. Gerencia Municipal de Urbanismo, 1984.

SAMBRICIO, Carlos. Madrid: ciudad-región. De la Ciudad Ilustrada a la primera mitad del siglo XX. Madrid: Comunidad de Madrid; Consejería de Obras Públicas Urbanismo y Transportes; Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional, 1999.

UIV. Unión Internationale des Villes - Unión of Local Authorities International Union of Local Authorities. Memória IV Congreso Internacional de Cidades y Organismos Locales. Bruxelles: IULA, 1929.

UME. Unión de Municipios Españoles. Doctrina de los Congresos Municipalistas: 1926-1929. Madrid: FEMP, 1992.

UCLG. United Cities and Local Governments – UCLG. Centenary of the international municipal movement: a look back a step forward. Barcelona: UCLG, 2013.