

# URBANISMO E MUNICIPALISMO NA ESPANHA:

ENTRE O *ESTATUTO MUNICIPAL* E A *UNIÓN DE MUNICIPIOS  
ESPAÑOLES* NA DÉCADA DE 1920

RODRIGO DE FARIA

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, DF, Brasil  
Universidade Estadual de Campinas, Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, Campinas, SP, Brasil

**RESUMO:** *Baseado em um estudo sobre o municipalismo e o urbanismo na Espanha na década de 1920, este artigo discute o processo histórico de elaboração do Estatuto Municipal, em 1924, e criação da Unión de Municipios Españoles (UME), em 1925. Nele, é-se analisada a formulação feita pelo campo profissional urbanístico, nos anos 1920, dos temas urbanos e regionais, presentes, por exemplo, no XI Congresso Nacional de Arquitectos (Primeiro de Urbanismo), ocorrido em 1926 na cidade de Madri, assim como as interpretações sobre esse contexto histórico-institucional. O foco do texto recai no papel da UME no estabelecimento de um diálogo entre o pensamento municipalista e urbanístico da Espanha; no entanto, é-se abordado, igualmente, o processo de interlocução internacional do municipalismo espanhol com a Europa e o Continente Americano, em defesa da cooperação intermunicipal. Além disso, ele trata dos debates sobre economia urbana municipal e urbanismo, analisados no IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales, realizado em 1929 entre Sevilha e Barcelona.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *urbanismo; municipalismo; cooperação intermunicipal; planejamento regional; Estatuto Municipal; Unión de Municipios Españoles.*

“Planea, que algo queda...”

Manuel Ribas Piera (TERÁN, 1978).

## **A LEI E AS INSTITUIÇÕES MUNICIPALISTAS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS<sup>1</sup>**

Duas instituições e duas ditaduras que marcaram a história político-institucional espanhola no século XX tiveram importante relação com o diálogo entre o campo profissional do urbanismo e o pensamento municipalista ao longo das décadas de 1920 e 1960. A primeira instituição, denominada *Unión de Municipios Españoles* (UME), foi criada, oficialmente, em 1926, durante o II Congresso Nacional Municipalista, já no âmbito da Ditadura Primo de Rivera. A segunda, denominada *Instituto de Estudios de Administración Local* (IEAL), foi fundada em 1940, no contexto da ditadura Franco, instaurada após a Guerra Civil Espanhola. Neste estudo, o foco da análise direciona-se para a UME.

<sup>1</sup> Pesquisa financiada pela CAPES no âmbito do projeto “Urbanismo e Planejamento Urbano-Regional no Municipalismo Ibero-americano: instituições, concepções e realizações (1938-1976)” e CNPq Bolsa PQ e CNPq/Universal 2010-2013.

Não são poucas as complexidades e (possíveis) contradições que podem permear quaisquer interpretações sobre esse curto e intenso processo histórico espanhol. Aqui, a interpretação centra-se no pensamento profissional do campo do urbanismo e do planeamento urbano-regional e desenvolve-se em função do entendimento da institucionalização do municipalismo no país ibérico. No entanto, o contexto espacial não se restringe à Espanha, pois ele se articula ao debate urbanístico internacional sobre municípios, tanto na Europa quanto no continente americano. Tal debate decorre da articulação profissional-institucional produzida mediante realização de congressos, publicações, atividades de ensino, criação de instituições, dentre outras.

A densidade do caso espanhol pode ser constatada nos parágrafos iniciais de um importante livro sobre a história do urbanismo e do planeamento urbano-regional espanhol no século XX, publicado em 1978, por Fernando de Terán, intitulado *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea – historia de un proceso imposible*. No texto, o autor discorre a respeito da importância do período histórico das primeiras décadas do século XX, quando a Espanha transitou do Regime Monárquico para o Republicano (1931-1936), tendo, entre ambos, a ditadura de Primo Rivera (1923-1931). Na sequência, aparece uma Guerra Civil (1936-1939), que resultou na Ditadura Franco (1939-1976). Nas palavras de Fernando de Terán:

*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 [...] Sin embargo, la realidad histórica fue muy otra. La República se encontró con que la pesada herencia no podía modificarse tan de prisa [...] 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* (1978, p. 23-4).

O *Instituto de Estudios de Administración Local* (IEAL) é produto direto do Estado totalitário franquista. Ele foi criado por uma Lei de Fundação, interposta no dia 6 de setembro de 1940, e regulamentado, por decreto, no dia 2 de junho de 1941. Conforme o artigo 2º da Lei de 1940, o IEAL tinha como finalidade a investigação, o estudo, a informação, o ensino e a propaganda no campo da administração local para “*formación y perfeccionamiento de gestores y empleados*” e “*asesoramiento en orden de los problemas de carácter jurídicos, administrativos, social, económico y técnico de la vida local*”. O artigo 4º da mesma lei definiu como especificidade desse amplo arcabouço funcional a “*especialización urbanística*” (IEAL, 1951, p. 11).

De forma oposta, mas resultante de uma decisão da Ditadura Franco, a UME teve seu destino traçado também no dia 6 de setembro de 1940, pela mesma lei que fundou o IEAL. Pelas disposições finais da referida lei, os municípios ficaram impossibilitados de associarem-se e, logo, a UME foi extinta.

No caso da UME, diferentemente do IEAL, sua fundação não foi determinada por uma ordenação legal governamental, ainda que estivesse relacionada aos debates sobre desenvolvimento municipal ocorridos no governo ditatorial primoriverista. Por isso, é necessário considerar que sua existência é parte de um processo mais amplo e anterior a 1926 (quando sucedeu o II Congresso Municipalista Espanhol), mas que tem seu ápice na publicação do *Estatuto Municipal*, em 1924. Nesse sentido, a UME resulta de uma conjuntura jurídica, política e institucional complexa, quicá contraditória, que favoreceu o associacionismo municipalista espanhol.

A responsabilidade pela coordenação dos trabalhos de elaboração do *Estatuto Municipal* ficou com o jurista Calvo Sotelo, nomeado em dezembro de 1923 para o cargo de Diretor Geral de Administração da Ditadura Primo Rivera (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 540). Participaram da equipe outros importantes nomes do campo jurídico e administrativo, como Gil Robes, Vidal y Guardiola e Pi i Suner.

Outro profissional central nesse processo foi Luis Jordana de Pozas, “*presente en todos los proyectos 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*” (ORDUÑA REBOLLO, 2001, p. 136). Sua atuação profissional foi marcada pela presença em diversas frentes: participação na equipe do *Estatuto Municipal* de 1924; membro do Primeiro Conselho Diretivo da UME; professor de Direito Municipal Comparado da Seção de Administração da Escola de Administração Pública e Estudos Urbanos do IEAL; catedrático de Direito Municipal da Universidade de Madrid. Jordana de Pozas participou também de uma comissão criada pelo Ministério do Interior em 1938, pouco tempo antes do fim da guerra civil, para redigir uma *Ley de Gobierno y Administración Local*, promovida e coordenada pelo titular do órgão, o ministro Ramón Serano Suñer (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 574).

Jordana de Pozas percorreu, dentro da máquina administrativa governamental, todo o complexo processo político espanhol entre as décadas de 1910 e 1970, colaborando nos debates sobre autonomia, administração e economia municipal. Parte dessa atuação intelectual no campo do pensamento municipalista pode ser constatada na conferência *Las bases jurídicas para la actividad económica de los Municipios*, proferida no IV Congreso da *International Union of Local Authorities* (IULA), realizado na cidade de Sevilla em 1929. Uma participação caracterizada por certa autonomia do seu pensamento político. Como exemplo dessa autonomia está a opinião que emitiu sobre o *Código de Gobierno y Administración Local*, que Ramón Serrano Sañer retomou, quando ocupava o cargo de Ministro da Junta Política, em reunião do Conselho Nacional, no dia 19 de julho de 1941:

*[...] 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* (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 579).

Críticas não impossibilitaram sua ativa atuação profissional ao longo do século XX, especialmente sua participação na equipe de elaboração do *Estatuto Municipal*, aprovado, como citado, em 1924. Esse documento, cujo rigor técnico e doutrinário foi reconhecido por pesquisadores dos campos jurídico e urbanístico-arquitetônico,

2 Especialmente os projetos de *Ley y bases para la Reforma de la Administración Local* de 1903 e 1907, coordenados por Antonio Maura (ORDUÑA REBOLLO, 2003).

tem sua importância relacionada ao fechamento de um largo arco temporal de proposições e debates sobre o regime municipal<sup>2</sup> em todas as suas áreas, inclusive a urbanística. A relevância do documento para a Espanha é ratificada na análise de Fernando de Terán (1978, p. 40):

[...] 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 del Estatuto Municipal elaborado por el primer ministro de Gobernación de la Dictadura, Joaquín Calvo Sotelo.

Enquanto essa interpretação reconheceu a importância do *Estatuto Municipal* para a ordenação jurídica, administrativa, política, e urbanística dos municípios espanhóis, outras discutiram as contradições do documento. Contradições que demarcaram, ao mesmo tempo, posicionamentos diversos entre os historiadores da arquitetura e urbanismo e os historiadores do direito municipal sobre as características, concepções (ideologias?) e proposições dos 585 artigos, 28 disposições transitórias e uma disposição adicional, tudo impresso em um robusto documento. Isso foi publicado em dois tomos, que tratavam da *Organización y Administración Municipal* (Livro I) e da *Hacienda Municipal* (Livro II).

## A LEI E SUAS INTERPRETAÇÕES

Os trabalhos realizados pelos historiadores da arquitetura e do urbanismo centraram-se mais no campo do urbanismo e do planejamento urbano-regional. As pesquisas não estavam intrinsecamente relacionadas ao debate da autonomia como um pressuposto político e conceitual fundamental para o pensamento municipalista. Isso não significa, contudo, que tenham desconsiderado os temas gerais da administração municipal e dos limites espaciais dos municípios, principalmente em relação aos planos de expansão urbana. O livro I do *Estatuto Municipal* é o que mais aparece nessa historiografia arquitetônica e urbanística.

No caso da historiografia jurídica, as interpretações realizadas sobre cada um dos artigos concentraram-se nos termos doutrinários e técnicos do próprio documento. Uma literatura que, de forma geral, era mais descritiva e praticamente desvinculada do debate urbanístico que ocorria nas décadas de 1910 e 1920. E mais, era uma literatura que, em sua base conceitual e política, perseguia os caminhos do *Estatuto Municipal* que pudessem levar à ruptura dos laços de controle e centralização do Estado sobre os poderes locais, sobretudo no contexto das duas ditaduras espanholas que atravessam o período.

Outra característica dessa historiografia jurídica era seu comprometimento – não no sentido da adesão simplista, mas de ideologia – com o projeto político e programático autonomista do pensamento municipalista. Suas análises foram construídas com base na problemática da autonomia local e nas possibilidades de atuação dos municípios em relação aos seus interesses. Como parte dessa construção, estava a defesa integral da condição básica da autonomia para a solução de todos os problemas

urbanos das cidades espanholas. Essa particularidade permite reconhecer o interesse da historiografia jurídica pelo livro II, aquele sobre *Hacienda Municipal*, uma vez que, para o pensamento municipalista, a autonomia municipal estava (e está) constituída de duas subcategorias: autonomia financeira e autonomia política.

No entanto, a singularidade analítica, em sua maioria marcadamente doutrinal, produziu ausências na literatura jurídica. Um exemplo disso está nas implicações dos termos da lei para o processo de expansão urbana e seus efeitos nos interesses imobiliários de uso da terra e na apropriação financeira pelo mercado da construção. E é nesse ponto que entra a literatura historiográfica da arquitetura e do urbanismo, isto porque, em algumas das mais importantes pesquisas desse campo, as análises sobre as implicações urbanísticas do *Estatuto Municipal* em relação ao crescimento urbano não desconsideraram o debate político e institucional da época (SAMBRICIO, 1984; TERÁN, 1978).

É necessário reconhecer que, por relacionar aspectos jurídicos e urbanos, uma contribuição importante surgiu do campo jurídico. Esse tipo de procedimento está na base da organização do livro *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, de Martin Bassols Coma. Nele, o autor discorre sobre os aspectos jurídicos, sem prescindir dos aspectos urbanísticos e dos problemas relacionados à urbanização da sociedade espanhola entre o final do século XIX e início do XX. Ao longo do texto, a situação de Madri à época é analisada com acurácia, demonstrando, por exemplo, o grande crescimento edificado dos arrabaldes<sup>3</sup> da cidade entre 1908 e 1913. Com efeito, não eram poucos os problemas relacionados ao crescimento urbano e à urbanização das principais cidades no período imediatamente anterior ao contexto de aprovação do *Estatuto Municipal*. Estavam em pauta as ações públicas e privadas no campo da moradia para trabalhadores<sup>4</sup>, os problemas sanitários, as discussões profissionais no âmbito do pensamento urbanístico, as questões da especulação imobiliária e da expansão urbana, dentre outros. Segundo Martin Bassols Coma (1973, p. 415), “[...] corolario de este proceso de urbanización incontrolada fueron la agudización de los problemas de orden sanitario agravados todavía por el espectro del cólera de 1885 y, fundamentalmente, la escasez de viviendas económicas para las clases”.

As dificuldades, no entanto, não estavam apenas ligadas ao diversos aspectos que perfaziam os problemas gerais do processo de urbanização. Elas passavam, igualmente, pelos municípios, que, pela ótica do *Estatuto Municipal*, seriam responsáveis pela elaboração dos planos urbanos. Para parte importante dos profissionais que, à época, elaboraram críticas aos termos do *Estatuto Municipal*, os problemas não apenas antecediam a elaboração dos planos urbanos, como também estavam associados aos elementos que foram considerados equivocados no estatuto, especialmente os urbanísticos.

## O CAMPO URBANÍSTICO E AS CRÍTICAS AO ESTATUTO MUNICIPAL

Na conjuntura de análises e posicionamentos críticos ao *Estatuto Municipal* e aos problemas dos municípios, o *XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo)*, ocorrido, em 1926, na cidade de Madri, foi certamente o principal lugar institucional-profissional irradiador das críticas. Entre os profissionais que se posicionaram criticamente nessa ocasião, dois deles se destacaram: Gustavo Fernández Balbuena<sup>5</sup> e Nicolau Maria Rubió.

<sup>3</sup> Em espanhol, seria a franja denominada de “extrarradio”, que, segundo Fernando de Terán, compreendia a área desde os limites do conjunto formado pelo “casco antiguo y el ensanche hasta los del término municipal” (TERÁN, 1978, p. 34).

<sup>4</sup> Debatidos na *Conferencia Nacional de la Edificación de 1923*, organizado pelo *Instituto de Reformas Sociales*.

<sup>5</sup> Nomeado secretário do congresso e autor da conferência inaugural. Essa conferência (e outros escritos) foi compilada e, posteriormente, publicada no “Tomo Primero / Trazados de Ciudades”, do livro *Gustavo Fernandez Balbuena: Obras Completas* (CZEKELIUS, 1932).

Durante o *XI Congreso* foram debatidas questões importantes sobre os planos de intervenção e expansão urbana, ao mesmo tempo em que se pôs o planejamento regional na agenda profissional. Segundo Fernando de Terán, a temática regional permeou a atuação de Nicolau Rubió, a partir da sua interlocução com o “ambiente howardiano” em sua viagem à Inglaterra em 1920. Terán afirma que a apresentação feita por Nicolau Rubió sobre *Regional Planning* foi a primeira no panorama espanhol, porém já era, “*en sentido moderno, superador de la ‘urbanización-ruralización’ tan querida de Cerdá y de Soria*” (TERÁN, 1978, p. 42).

De certa forma, a temática regional explicitava o campo de disputas intelectuais dentro do próprio saber urbanístico. Evidenciava quais profissionais ainda apontavam como solução para os problemas urbanos as interveções no interior das cidades e quais formulavam a necessidade de se pensar não mais a cidade, mas a região, além de demonstrar como isso reverberava nas relações entre municípios. Para o caso dos profissionais espanhóis, especialmente Nicolau Rubió, esse debate estava baseado numa nova compreensão sobre a cidade e suas relações com o território e tudo que o constitui, incluindo a noção de paisagem, sendo a cidade parte dessa categoria conceitual.

Essa problematização foi desenvolvida em uma comunicação apresentada no *XI Congreso*. Na ocasião, afirmou-se que a cidade não terminava ali onde acabavam as ruas, exercendo, ela mesma, uma influência na paisagem que incorporava a agricultura, a indústria e as atividades produtivas do campo. Uma conceituação mais elaborada foi publicada por Nicolou Rubió na *Revista de Catalunya* meses antes do congresso. No artigo “*La qüestió fonamental de l’urbanisme: el país-ciutat*”, considerado doutrinal por Fernando de Terán, Nicolau Rubió se pronunciou assim :

*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 han 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 energía de atracción del núcleo urbano por todo el ámbito del país* (RUBIÓ *apud* TERÁN, 1978, p. 43-44)<sup>6</sup>.

O fragmento citado traz uma série de concepções que informam o amplo espectro de discussões ocorridas no congresso de de 1926. Desde a ideia de que o conceito de cidade está velho, passando pela antecipação do debate sobre dispersão urbana, tangenciando uma visão antiurbana em relação às grandes cidades, até chegar à explicitação de referências internacionais. Um desenvolvimento conceitual, efetivamente doutrinal, tal como entendido por Fernando de Terán, que marcou uma importante ruptura no campo do pensamento urbanístico espanhol. Dito de outro modo, o excerto traz à baila uma compreensão dos problemas urbanos que apontava a necessidade de não se pensar mais isoladamente os aspectos material e edificado das cidades: suas ruas, praças, edificações e mesmo as diversas infraestruturas – energia, água, esgoto, transportes.

Pelos argumentos de Nicolau Rubió é possível ponderar que, na conjuntura histórica das primeiras décadas do século XX, já se demandavam, aos profissionais, ações não mais fundadas nas soluções encaminhadas 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 regional ou urbanização regional, Rubió faz um contraponto às proposições de outros profissionais atuantes nas décadas de 1910 e 1920<sup>7</sup>, dentre eles, Pedro Nuñez Granés, Secundino Zuazo e, em especial, César Cort Botí.

A particularidade de César Cort, e por isso sua importância, reside no fato de que ele havia desenvolvido planos urbanísticos de extensão (Múrcia) e reforma interior (Valladolid), além de ter desempenhado um papel intelectual central para formação profissional espanhola ao exercer a função de professor de “Urbanologia” na Escola Superior de Arquitetura de Madri. Essas diversas atuações conferiram ao seu trabalho uma profícua articulação entre pensamento e proposição, apresentada, sobretudo, nos dois livros que publicou: *Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano*<sup>8</sup>, em 1932, e *Campos urbanizados y ciudades rurizadas*, em 1941.

Em ambos os livros, constam concepções que conferem certa unidade ao seu pensamento urbanístico, como as ideias de organização celular do tecido urbano e de decomposição nuclear da cidade com base nos conceitos de unidade de vizinhança, as propostas de cidade rural moderna, as tentativas de articulação do *corpus* teórico howardiano e os ideários descentralizadores e ruralizantes (TERÁN, 1978). Já o curso de urbanismo<sup>9</sup>, do qual foi professor catedrático, estando vinculado à *Escuela Superior de Arquitectura de Madrid* a partir de 1918, explicita sua inserção no conjunto de profissionais que trabalhavam com planos de extensão e de reformas interiores no sentido projetual do urbanismo.

O ensino de urbanismo na *Escuela Superior de Arquitectura de Madrid* foi originalmente implantado por um Plano de Estudos, apresentado em 1914, designado por *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 Plano de Estudos de 1933, o curso recebeu outra denominação: *Urbanología*. Para a autora, “*tal y como había propuesto*

6 O uso do *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.

7 Outra referência sobre o urbanismo espanhol na primeira metade do século XX é o livro *Madrid, urbanismo y gestión urbana 1920-1940*, organizado por Carlos Sambricio (1984).

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

9 Para uma abordagem detalhada sobre o ensino do urbanismo na Espana, especialmente na Escola de Arquitetura de Madrid, é imprescindível a tese de doutorado de María Cristina García Gonzales, denominada *Césart Cort y la cultura urbanística de su tiempo* (GARCÍA GONZALEZ, 2011).

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

Como se verifica no Programa de Trazado, Urbanización y Saneamiento de poblaciones, o curso era dividido em duas partes: *Trazado y Urbanización de poblaciones e 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, foram resumidos por César Córty y Botí em artigo publicado na *Revista Arquitectura*:

*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 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* (BOTÍ, 1925, p. 210).

Ainda que existisse no curso a presença da cultura urbanística anglo-saxônica – com referências a Raymond Unwin, Thomas Mawson e, mais tarde, Patrick Abercrombie (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 51) –, quando César Córty assumiu a cátedra *Trazado, Urbanización y Saneamiento*, seguida de sua mudança, em 1933, para *Urbanología*, a literatura alemã tornou-se central, marcada pela presença dos livros de Camillo Sitte e Joseph Stübben. Segundo García Gonzales, a referência a esses autores, particularmente a Sitte, assegurou a influência de uma ideia “*pinturesquista y empírica 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 expresionismo historicista*” (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 50)

Em nenhum momento, a compreensão regional apresentada por Nicolau Rubió foi abordada por César Cort. Nesse sentido, é possível deduzir que, até o início da década de 1920, o saber urbanístico da Escola Superior de Arquitetura de Madri não tinha incorporado ao seu *corpus* teórico parte dos debates vigentes na Europa. As datas permitem cotejar o momento em que as concepções estavam na pauta das discussões profissionais, informando, assim, as diferenças das ideias que fundamentavam o pensamento urbanístico espanhol na década de 1920: os dois artigos de Nicolau Rubió são de 1926, o artigo de César Cort é de 1925, o *XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo)* é de 1926. A cronologia reforça a importância de todo esse debate profissional na década de 1920, inclusive pela relevância que teve na consolidação institucional do urbanismo em órgãos públicos e/ou instituições não governamentais espanholas (GARCÍA GONZALEZ, 2011).

Como se tudo isso não bastasse, a importância da década de 1920, notadamente entre 1925 e 1929, – eleva-se, se se incorpora a essa conjuntura de eventos os Congressos Municipalistas organizados pela UME. A interpretação conjunta e articulada desse contexto de debates e proposições permite compreender as interlocuções entre o pensamento municipalista e o urbanístico. Da mesma forma, possibilita entender o papel intelectual de outros profissionais nas querelas sobre o *Estatuto*



*Municipal* e o desenvolvimento dos municípios, como Gustavo Fernández Balbuena ou Fernando García Mercadal, sobretudo por suas posições contrárias a respeito desses assuntos.

Gustavo Fernández Balbuena, por exemplo, não direcionou sua crítica apenas ao *Estatuto Municipal* e seu evidente aspecto administrativista. Suas indagações foram construídas a partir de análises mais amplas, não limitadas ao contexto de elaboração do *Estatuto Municipal* – na verdade, delimitou-as ainda no século XIX. Ele apontou problemas na legislação anterior, especialmente na *Ley de Ensanche* de 1892, por considerá-la, segundo Carlos Sambricio, “*arcaica y deficiente, por lo que su aplicación al extrarradio no resolvería ningún problema. Al mismo tiempo señalaba el proyecto de Núñez Granés, aprobado en 1916, como técnicamente inadmisibile*” (SAMBRICIO, 1984, p. 27).

Em 1926, as posições dele já estavam suficientemente consolidadas para apresentar, na conferência de abertura do *XI Congreso*, uma explícita oposição ao *Estatuto Municipal*. Logo no início de sua exposição, ele informou como havia analisado o documento aprovado dois anos antes:

*[...] estimo lícito examinar las cuestiones de orden 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).

Após expor esse conjunto de indagações, foi direto ao ponto do *Estatuto Municipal* que tinha relação com o campo urbanístico – muito provavelmente, o ponto mais polêmico, objeto, inclusive, de críticas posteriores: o artigo 217, no qual se afirmava que “*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*” (CZEKELIUS, 1932, p. 4).

A partir desse artigo, Balbuena teceu argumentos competentes sobre os mais diversos temas de interesse municipal, como o do desenvolvimento planejado dos municípios. Sua crítica teve várias entradas. Uma delas passou pela indagação de que municípios de importante valor histórico não estariam obrigados, nos termos da lei, a elaborar seus planos. Outra crítica tinha (e continua tendo) especial relevância para os municípios, portanto, para o campo do pensamento municipalista: os técnicos municipais. Esse aspecto deve ser considerado relevante porque ele abre a possibilidade de pôr em confronto as críticas de Fernández Balbuena com as abordagens distintas e positivas em relação ao *Estatuto Municipal*. Assim se pronunciou Balbuena no texto da conferência:

*Podrá alegarse o argüirse 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 de la competencia técnica municipal, de los instrumentos de que han de servir los Municipios para el ejercicio de su facultad ordenadora* (CZEKELIUS, 1932, p. 6).

Todos os problemas levantados por Gustavo Fernández Balbuena não impediram que outros profissionais apresentassem interpretações distintas. Fernando García Mercadal, por exemplo, afirmou, em comunicação no mesmo congresso, que, na Espanha, o urbanismo nasceu oficialmente no dia 8 de maio de 1924, data, como já mencionado, de aprovação do *Estatuto Municipal*. Essa observação estava relacionada com aquele mesmo artigo 217 do documento legal, que conferia ao poder municipal a realização de planos de ordenação dos arrabaldes das cidades. A essa evidente glorificação do *Estatuto Municipal*, Carlos Sambricio demarca em sua análise algo que pode ser entendido como uma contradição no pensamento urbanístico de García Mercadal:

*[...] sorprende que Marcadal 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 en 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).*

Sem discordar dos argumentos de Sambricio, que, em sua análise relacional e problematizante, acertadamente apontou algumas contradições da história urbanística espanhola, é possível relativizá-los com algumas perguntas, quais sejam: García Mercadal tinha, naquele momento, argumentos profissionais para compreender as problemáticas políticas e os interesses econômicos relacionados à aprovação do *Estatuto Municipal*? Ou ainda, tinha ele efetiva inserção no campo intelectual e profissional urbanístico, tal qual Nicolás Rubió, Amós Salvador ou Fernández Balbuena?

Outras perguntas seriam passíveis de formulação, assim como seria possível focar a análise em outros profissionais e inserções no campo. Por exemplo, não se pode desconsiderar que o próprio Gustavo Balbuena pontuou no texto da conferência que não iria “comentar, aun cuando fuere con propósito constructivo, el sentido político del nuevo Estatuto Municipal” (CZEKELIUS, 1932, p. 4), ainda que na sequência do texto tenha apresentado uma crítica importante:

*[...] la disociación entre los dos conceptos, morfológico y político-administrativo, es notoria, perceptible y valorable a través del Estatuto Municipal. En 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 propósito deliberado, claro es, indefenso a una serie innumera de factores poderosos que el Municipio tiene implantados, incrustados, dentro de la línea 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).*

Com essa exposição, o que se pretende, aqui, é não determinar a interpretação em uma única abordagem, qual seja: aquela que demonstraria que parte dos profissionais urbanistas estavam equivocados ou não compreenderam as contradições e os jogos políticos e econômicos inerentes ao *Estatuto Municipal* na vigência da ditadura primorriverista. Neste artigo, entende-se que a década de 1920 caracterizou-se por uma inflexão estrutural no campo do pensamento urbanístico espanhol, sem perder, entretanto, o sentido do processo histórico em construção nesse momento de tran-

sição e de possíveis rupturas. Pelos argumentos levantados, observa-se um processo histórico com, ao menos, dois eixos: para alguns profissionais, a crítica ao *Estatuto Municipal* era a única postura possível, inclusive por considerarem ultrapassadas as concepções de reforma interior; para outros, e que ainda mantinham suas concepções urbanísticas vinculadas a essas proposições, o *Estatuto Municipal* representava um passo importante, visto que pôs a pauta urbanística na agenda das municipalidades.

Ao tentar dimensionar a interpretação por alguma relativização e buscar aspectos que, de certo modo, contribuíram para o desenvolvimento do campo profissional urbanístico, a narrativa não deve, pois, prescindir das concepções consideradas “ultrapassadas”, caso nelas existam argumentos importantes para a história. Nesse sentido, interpretar a ideia do nascimento do urbanismo, como proposto por Garcia Mercadal, como um marco que iria pôr esse campo profissional na agenda do debate público (no mínimo, no debate profissional) e que de alguma forma cumpriria o importante papel de divulgar e publicizar o urbanismo é, sem dúvida, um aspecto que necessita ser considerado relevante historiograficamente.

Com todos os problemas levantados por Gustavo Fernández Balbuena, e sobretudo com os dados estatísticos que ele organizou, informando que pouco foi efetivamente realizado em termos quantitativos, de número de municípios, não é possível desconsiderar que esse aumento já representou certa dissiminação da ideia de planejar o desenvolvimento municipal. Ressalte-se que não se objetiva diminuir a importância das críticas; intenta-se mostrar, na verdade, que, tal qual a ideia do dito “*planea, que algo queda*” (TERÁN, 1978), mesmo com todos os problemas, certa cultura urbanística pôde vigorar e inserir-se no cotidiano da administração municipal a partir dos debates levados a cabo no período do estatuto.

Nesse planejar – e em suas diversas visões conceituais sobre o urbanismo e o desenvolvimento urbano em confronto –, está certamente a grande marca da década de 1920 como ponto de inflexão. Arquitetos, urbanistas, juristas, engenheiros e outros profissionais depararam-se com as problemáticas concernentes ao pensamento urbanístico e municipalista. Dito de outra forma,

*[...] en la década de los veinte el urbanismo inició en España una 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 y 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).

Assim sendo, a partir das críticas de Gustavo Fernández Balbuena e da visão distinta de Garcia Mercadal, é possível afirmar que o Estatuto Municipal cumpriu algum papel histórico – ainda que mínimo. No caso em questão, o papel histórico de ser o indutor das polêmicas e contradições sobre o urbanismo e o planejamento urbano-regional nos diversos lugares institucionais dos arquitetos, como Escolas de Arquitetura ou Sociedades de Arquitetos.

Toda essa conjuntura que marcou a inflexão da década de 1920 permite retomar, brevemente, a interlocução de outro profissional no debate sobre o *Estatuto Municipal*, inserido em outro importante conjunto de eventos: o arquiteto César Córd e os Congressos Municipalistas, tendo ele participado do III Congresso, ocorrido

em 1927, na cidade de Barcelona. No referido congresso, Cort apresentou a comunicação *La acción urbanizadora de los municipios*, na qual afirmava que “*el Estatuto Municipal ha tenido la virtud de estimular el interés de los Municipios por las obras de Urbanización*” (UME, 1992, Documento 23. p. 3). Esse argumento reforça a importância dos anos finais da década de 1920 para a questão urbanística e seu papel no desenvolvimento municipal. Quase ao mesmo tempo, os lugares institucionais do municipalismo e do urbanismo – a UME representando o pensamento municipalista e a *Sociedad Central de Arquitectos*, o urbanístico – organizaram congressos importantes. No caso do campo institucional dos arquitetos, fez-se uma relevante crítica aos problemas relacionados à prática urbanística nos municípios. Como aponta María Cristina García Gonzales,

[...] 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 presupuestarias específicas (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 231).

Vê-se que a preocupação de Gustavo Fernández Balbuena em relação aos técnicos municipais, enunciada na Conferência de abertura do *XI Congreso*, foi reafirmada, incluindo a necessidade de criação de uma *Ley general de urbanización*, o que, de fato, o *Estatuto Municipal* não era. Por certo, seus autores não poderiam pretender que ele o fosse, visto o aspecto jurídico-administrativista que orientou a sua concepção. Considerando isso, é inegável a importância dos Congressos Municipalistas que ocorreram a partir da criação da UME – essa instituição municipalista, tal como foi descrito, fez parte do processo histórico que incluiu a própria construção do *Estatuto Municipal*, culminando, por conseguinte, na criação do *Instituto de Estudios de Administración Local*, em 1940.

## **ECONOMIA MUNICIPAL E URBANISMO: UMA AGENDA MUNICIPALISTA INTERNACIONAL**

O debate sobre urbanismo e desenvolvimento municipal vigente no início do século XX não se restringia à Espanha. No caso Europeu, o primeiro movimento internacional de associação municipalista ocorreu com a fundação da *Union Internationale des Villes* (UIV)<sup>10</sup> em 1913, sediada, inicialmente, em Bruxelas. A decisão de organizar essa instituição foi tomada durante o *Congreso Internacional del Arte de Construir Ciudades y Organizar la Vida Comunitaria*, realizado nesse mesmo ano em Gante, tendo como preocupação a necessidade de reunir documentação e informação sobre temas de interesse municipal (UCLG, 2013).

No entanto, com a eclosão da I Guerra Mundial no ano seguinte (1914), as atividades da UIV ficaram paralisadas e sua sede foi transferida, provisoriamente, para Haya, no escritório da Associação de Municípios Holandeses. As atividades foram retomadas em 1919, quando Emile Vinck, primeiro Secretário da UIV, apresentou um chamado geral para que se obtivessem informações e financiamentos para os trabalhos da instituição (UCLG, 2013).

10 *Union Internationale des Villes* (UIV) foi o primeiro nome da *International Union of Local Authorities* (IULA).

Os anos subsequentes a esse chamado 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. Em 1921, foram criadas as *Tablas de Documentación Municipal*, organizadas como Boletins da UIV, nos quais se publicaram artigos sobre urbanismo, habitação, saneamento, transporte, dentre outros. Essas publicações foram o ponto de conexão e colaboração com o *Instituto Internacional de Ciencias Administrativas* e com a *Federación Internacional de Vivienda y Ordenación del Territorio* (UCLG, 2013).

Pelo que se nota, os anos 1923, 1925 e 1929 foram particularmente importantes para o municipalismo internacional e para a inserção da Espanha nesse contexto. O primeiro, 1923, pode ser analisado numa escala mais geral e programática, pois caracterizou-se pela articulação municipalista Europa-América no debate sobre cooperação intermunicipal.

Esse tema entrou na agenda da IV Assembleia da Liga das Nações, como indicação da delegação cubana em nome da *Unión Panamericana*. Seu conteúdo foi aprovado como Resolução 4<sup>11</sup> da V Conferência Internacional Americana (ou Conferência Panamericana), ocorrida em maio de 1923 em Santiago do Chile, tendo sido, inicialmente, formulado no *Consejo Municipal de La Habana*, em novembro de 1922, pelo conselheiro Ruy de Lugo y Viña. Segundo Jordana de Pozas, a resolução “*recomendaba a los Gobiernos de los países americanos que empleen los medios más eficaces para establecer entre los Municipios relaciones más íntimas de las que existen en el círculo restringido de sus diferentes territorios municipales*” (POZAS, 1961, p. 686).

11 Denominada *Fomento de las relaciones entre las municipalidades de los países americanos*.

Para ficar apenas com exemplos da Espanha sobre a pauta da cooperação, são também de Luiz Jordana de Pozas algumas considerações acerca das proposições intermunicipalistas gestadas em Cuba. Ele as apresentou na conferência *Intermunicipalismo, Mancomunidad y Asociaciones de Municipios*, proferida em Oviedo, em 1927: “*entiendo por intermunicipalismo la acción conjunta y espontánea de varios Municipios para fines estrictamente municipales [...] que se construye sobre la base respetada del self-government*” (POZAS, 1961, p. 686). Por ser um personagem fundamental do municipalismo espanhol ou, se se quiser, das origens do processo de institucionalização do municipalismo na Espanha, não é plausível desconsiderar que, de alguma forma, o tema da cooperação intermunicipal – ou doutrina intermunicipalista, como ele a chamou – permeou os debates sobre a criação e as concepções da *Unión de Municipios Españoles* (UME) entre os anos de 1925 e 1926.

No mesmo ano da conferência de Jordana de Pozas em Oviedo, a UME realizou, em Barcelona, seu III Congresso Municipalista. Na ocasião, o *Instituto de Estudios Municipalistas de España* (IEMA) apresentou um texto sobre “urbanismo” para discutir a necessidade de implementação de uma política “*del Regional Planning, o sea, de la urbanización que comprende un territorio, una región*” (UME, 1992, Documento 18, p. 8). Discussão que Jordana de Pozas também fez na conferência, indicando um movimento sincrônico de ideias e concepções. Na ocasião, ele afirmou que as “mancomunidades” deveriam “*llevar a cabo los planos de urbanización que comprendan los términos de toda una región*” (POZAS, 1961, p. 695). E foi nessa direção que proferiu sua crítica ao *Estatuto Municipal*, ainda que indireta e sutil, incorporando ao tema regional o questionamento sobre o sentido da autonomia no caso de não existir cooperação entre as entidades autônomas. Conforme Jordana de Pozas (1961, p. 686):

[...] a los Municipios españoles les amenaza el peligro de creer que un régimen de autonomía puede subsistir y dar buenos resultados sin que las corporaciones autónomas se pongan en relación permanente con otras para superar sus propias limitaciones. Quisiera con ello contribuir a que el espíritu de cooperación municipal prendiese en el mayor número posible de Municipios españoles, porque de no ocurrir así, temo mucho que esa autonomía 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.

Se 1923 tem uma relação geral com a Espanha, os anos de 1925 e 1929 ligam-se a ela de maneira mais específica. O primeiro, 1925, demarcou a presença espanhola no III Congresso da *Union Internationale des Villes*, realizado em Paris, sendo representada, dentre outros, por Jordana de Pozas, que relatou a reação negativa dos participantes de outras nacionalidades ao documento produzido pela Ditadura Primo de Rivera, o *Estatuto Municipal* (POZAS, 1961, p. 521-522). Situação constrangedora, como relatada por Jordana de Pozas, mas que, apesar disso, não mudou o fato de que essa ocasião tenha marcado a aproximação do municipalismo espanhol ao contexto internacional e ao tema intermunicipal.

O ano de 1929 representou a concretização da aproximação da UME com o municipalismo internacional. O marco desse processo foi a realização, em Sevilha, sob coordenação da UME, do *IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales* da antiga *Union Internationale des Villes* (UIV), na ocasião já chamada de *International Union of Local Authorities* (IULA)<sup>12</sup>.

Do conjunto das atividades até então realizadas pela *International Union of Local Authorities*, o IV Congresso certamente demarcou a consolidação institucional e profissional do pensamento municipalista espanhol no cenário internacional. A importância do evento deve ainda ser considerada em função de dois aspectos relevantes. Um deles relacionado ao tema central, o outro, com a abrangência dos países participantes, simbolizada pela presença de várias delegações da América Latina<sup>13</sup>, sobretudo de Cuba, incluindo a participação de Ruy de Lugo Viña como representante do governo cubano e da União de Municípios Cubanos.

Referente ao tema do IV Congresso da IULA, o que particularizou suas atividades foi o debate sobre o assunto financeiro dos municípios. Elas foram desenvolvidas a partir de três temáticas centrais, a saber: *La Organización Financiera de las Haciendas Locales; Las empresas municipales de carácter económico; La expropiación por causa de utilidad pública* (UCLG, 2013). Todas as três temáticas não estavam diretamente relacionadas aos debates urbanísticos, pois se aproximavam muito mais dos temas da economia urbana e do direito municipal. No caso das duas primeiras, isso é mais evidente, já que, nos Anais do Congresso, existe um breve informe sobre as apreciações que foram feitas. Consta, por exemplo, que as discussões centraram-se nos “*métodos de organización financiera que proporcionan a las Haciendas locales los medios de asegurar el funcionamiento de los servicios de su incubencia*” (IULA, 1929, p. 5). Já concernente à segunda temática, afirma-se que foram debatidos os “*métodos de organización, modalidades jurídicas, técnicas y de contabilidad*” (IULA, 1929, p. 5).

O terceiro eixo temático do congresso foi o que mais dialogou com os assuntos específicos do campo urbanístico. Não poderia ser diferente, porquanto, no caso dele, a disponibilidade de terra para que os municípios implementassem suas ações era (e continua sendo) fator estrutural, por exemplo, para planejar áreas de expansão

12 Essa mudança ocorreu em 1928, após as viagens que Emile Vinck fez, a partir de 1925, pelo Reino Unido e América do Norte (UCLG, 2013).

13 Entre os países da América Latina, podem ser destacados a Bolívia, o Brasil – com representantes dos municípios de Campinas e Belém – Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Panamá, Puerto Rico, Uruguai e Venezuela.

urbana. Um tema complexo que passava pelas discussões a respeito das possibilidades de intervenção em áreas que tinham proprietários particulares – logo, estava diretamente relacionado aos interesses imobiliários com fins capitalistas (rentistas) de uso da terra. O tema foi abordado por José Gascon y Marin, professor de Direito Administrativo na Universidade de Madri, em uma das conferências.

De partida, ele afirmou que a expropriação era um meio jurídico essencial para que a administração pública pudesse realizar ações de interesse geral. Para Gascon y Marin, o poder público municipal tinha necessidades frequentes de terrenos para realizar os serviços e obras públicas, por isso o imperativo de privar o direito sobre os terrenos pelos seus proprietários. Ao mesmo tempo, necessitaria 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. E não considerava porque “*la expropiación se adquiere el objeto necesario al sujeto administrativo a cambio de su valor, sendo ella una 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 podem, portanto, utilizar o expediente da expropriação para fins urbanísticos e de desenvolvimento municipal:

*[...] 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, con 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 colectivo, 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 pública en un Congreso Municipalista (IULA, 1929, p. III).*

A escolha dessas temáticas gerais pela UME – organizadora local do congresso da IULA em 1929 – não foi, certamente, uma deliberação aleatória, pois elas também nortearam os debates dos quatro Congressos Municipalistas organizados na Espanha desde 1925, sendo que, em dois deles – o de Barcelona (1927) e Zaragoza (1928) – a maioria absoluta dos trabalhos versou sobre *Haciendas Locales*.

Tal recorrência explícita o caráter estrutural do tema financeiro para o conceito geral da autonomia municipal, sendo uma das bases do pensamento municipalista. Por isso, a opção, por parte da UME, pela temática financeira só fez reverberar a importância do assunto para os municípios. Esse eixo temático foi mantido no V Congresso da IULA, em Londres, em 1932, quando se discutiram as práticas de gestão das autoridades locais, e também no VI Congresso, em 1936, ocorrido, conjuntamente, entre Berlin e Munique, já no contexto da Alemanha nazista<sup>14</sup>.

A participação da UME nesses congressos encerrou-se na reunião de Glasgow em 1938, pois, em 1940, ela foi extinta, dando lugar ao *Instituto de Estudios de Administración Local*, o IEAL. Tal como a UME, o IEAL foi obra de uma Ditadura, a segunda que governou a Espanha no século XX. Ainda assim, é inegável o papel da UME na promoção da interlocução do municipalismo espanhol com o contexto internacional de instituições e fóruns de debate interessados no desenvolvimento municipal. Essa interlocução internacional foi também a porta de entrada, no debate

<sup>14</sup> Em decorrência da II Guerra Mundial, que inviabilizou os encontros internacionais na Europa, um novo Congresso da IULA ocorreu somente em 1947, na cidade de Paris. Ainda assim, algumas reuniões tiveram lugar em 1938 e 1946, respectivamente, em Glasgow e Bruxelas. Nelas, foram discutidas a autonomia local e o papel cívico dos municípios na tarefa de reconstrução pós-guerra.

nacional espanhol, da ideia de cooperação intermunicipal, formulada, inicialmente, em Havana, Cuba. Por tudo isso, conclui-se que essa interlocução internacional no campo do pensamento municipalista para debater o urbanismo foi, certamente, uma das grandes contribuições da *Unión de Municipios Españoles*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na década de 1970, em artigo que integrou uma coletânea de comemoração aos 50 anos do *Estatuto Municipal*, Jordana de Pozas afirmou que desconhecia os motivos pelos quais o artigo 21, da Lei de 6 de setembro de 1940, extinguiu a UME, fundada em 1925. 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* (POZAS, 1975, p. 24-25).

Quando fez essas considerações, o IEAL já contava com 35 anos de atividades, tendo, inclusive, o próprio Jordana de Pozas como um de seus professores na Seção Administração desde sua criação em 1940. Tais críticas foram feitas ao lado de outros importantes municipalistas, dentre os quais José Paz Maroto e José Gascon y Marín, ambos professores da Seção de Estudos Urbanos. Assinale-se que tanto Gascon y Marín como Jordana de Pozas eram integrantes dos quadros diretivos da UME.

De alguma forma, porém, o IEAL representou a continuidade da UME, especialmente na atuação pelo desenvolvimento municipal em suas várias interfaces: a do direito, da economia, do urbanismo, da administração, o da cooperação intermunicipal, dentre outras. Ademais, como observa Maria Cristina García Gonzales,

*[...] la demanda por un centro especializado en la formación en el ámbito del urbanismo destinado preferentemente a los funcionarios de la Administración Pública fue una temprana reivindicación de organismos como la Unión de Municipios Españoles. [...] El Instituto se presentó como el instrumento con el que acometer una reforma profunda del urbanismo nacional* (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 88).

Uma das possíveis perguntas para esse cenário de transição, que culminou com a criação do IEAL, é: sua organização, pessoal, atividades e publicações mantiveram abertos os caminhos do debate municipalista na Espanha, (re)colocando-o em algum diálogo internacional, seja institucional, seja profissional? Por um lado, respostas para essa indagação dependem de estudos focados na atuação do IEAL. Por outro, tal indagação (e as respostas para ela) não modifica(m) a interpretação desenvolvida especificamente sobre a UME em relação à sua contribuição para a articulação de dois campos institucionais e intelectuais interessados no desenvolvimento planejado dos municípios: o dos juristas-municipalistas e o dos arquitetos-urbanistas, que, na década de 1920, formularam concepções e encaminharam ações para forjar esse tipo desenvolvimento, com mais notoriedade a partir da elaboração do *Estatuto Municipal*.



Desde as discussões sobre o *Estatuto Municipal*, com interpretações divergentes dentro do campo institucional dos arquitetos, representados no XI Congresso de Arquitetos (Primeiro de Urbanismo), passando pela institucionalização da formação urbanística na Escola Superior de Arquitetura de Madri, até a temática mais econômica do VI Congresso Internacional de Cidades que a UME organizou, o que não mudou nessa conjuntura foi o fato de que juristas e urbanistas assumiram posições a partir de seus lugares profissionais e institucionais para pensar o desenvolvimento municipal. Ainda que os juristas, de um lado, apostassem na ideia de cooperação intermunicipal e os urbanistas se preocupassem, de outro lado, com o planejamento regional, ambos apontavam para um ponto comum: a necessidade (atual) de forjar processos de desenvolvimento local que ultrapassassem os limites administrativos. Um desafio ainda vigente no início do século XXI.

Qual o papel central da UME no contexto da década de 1920? Ela seguramente aglutinou esses dois lugares profissionais dentro de um único espaço institucional, de onde saíram ações que, em suas particularidades, foram pautadas na ideia geral de formulação de caminhos para o desenvolvimento municipal. O fato de ter reivindicado a criação de um centro especializado para funcionários públicos – ou técnicos municipais especializados em urbanismo –, como explicitado por Garcia Gonzales, não apenas denota que o IEAL representou a continuidade da atuação programática da UME, mas que também a UME foi seu centro intelectual gerador, porque estava diante dos desafios urbanos e urbanísticos que as instituições e os profissionais enfrentaram nos anos 1920 – seguramente, a década que marcou uma importante inflexão estrutural nos debates urbanísticos e municipalistas na Espanha e em todo o mundo ocidental.

Rodrigo de Faria: [rod.dfarria@gmail.com](mailto:rod.dfarria@gmail.com).

Artigo recebido em setembro de 2014 e aprovado para publicação em fevereiro de 2015.

## BIBLIOGRAFIA

- BOTÍ, C. C. Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones em la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid: reforma y ensanche de Ciudad Rodrigo. *Arquitectura: Organo Oficial de la Sociedad Central de Arquitectos*, Madrid, v. VII, n. 77, p. 205-215, sept. 1925.
- COMA, M. B. *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Madrid: Montecorvo, 1973.
- CZEKELIUS, O. *Trazados de Ciudades - Gustavo Fernandez Balbuena: Obras Completas*. Madrid, 1932.
- GARCÍA GONZALES, M. C. *Césart Cort y la cultura urbanística de su tempo*. Tese de Doctorado. Madrid: ETSAM, 2011.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL – IEAL. *El Instituto de Estudios de Administración Local: organización y Actividades (1940-1950)*. Madrid: IEAL, 1951.
- INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES – IRS. *Conferencia Nacional de la Edificación*. Memoria. Madrid: Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, 1924.
- INTERNATIONAL UNION OF LOCAL AUTHORITIES – IULA. *Memória IV Congreso Internacional de Cidades y Organismos Locales*. Bruxelles: IULA, 1929.
- LARA, M. T. *Historia y Realidad del Poder: el poder de las élites en el primer tercio de la España del siglo XX*. Madrid: EDICUSA, 1975.
- ORDUÑA REBOLLO, E. La Unión de Municipios Españoles, un antecedente de la forma-

- ción de funcionarios locales. In: IEAL. *La Formación de Funcionários en España*. Madrid: Ministério de Administraciones Publicas; IEAL, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Municipios y Provincias: historia de la organización territorial española*. Madrid: FENP; INAP; CEPCE, 2003.
- POSADA, A. *Él régimen municipal de la ciudad moderna*. Madrid: Julio Cosano, 1927.
- POZAS, L. J. *Estudios de Administración Local y General*. Madrid: IEAL, 1961.
- \_\_\_\_\_. Significación del Estatuto Municipal en la historia del municipalismo español in: IEAL. *Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos*. Madrid: IEAL, 1975.
- SAMBRICIO, C. *Madrid, urbanismo y gestión municipal 1920-1940*. **Madrid:** Ayuntamiento de Madrid; Área de Urbanismo e Infraestructuras, 1984.
- TERÁN, F. *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea: historia de un proceso imposible*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.
- UNIÓN DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES - UME. *Doctrina de los Congresos Municipalistas: 1926-1929*. Madrid: FEMP, 1992.
- UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS – UCLG. *Centenary of the international municipal movement: a look back a step forward*. Barcelona: UCLG, 2013.

**ABSTRACT :** *Study on municipalism and urbanism in Spain in the 1920s, this text addresses the historical process for the development of the Municipal Statute in 1924, and the creation of the Spanish Union of Municipalities (UME) in 1925. It will analyze the formulation of the urban and regional thematic by the urbanistic professional field in the 1920s, which attended the XI National Congress of Architects (The First on Urbanism), in 1926 in the city of Madrid, and the interpretations of this historical-institutional context. Focusing primarily on the role performed by UME as a interlocutor between the municipalist thinking and the urbanistic thinking in Spain, this paper will also analyze the international interlocution process of the Spanish municipalism with Europe and the American Continent advocating for the intermunicipal cooperation, in addition to addressing debates on urban municipal economics and urbanism in the IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales (IV International Congress of Cities and Local Organisms), occurred in 1929 in Sevilla and Barcelona.*

**KEY WORDS :** *urbanism; municipalism; intermunicipal cooperation; regional planning; Municipal Statute; Spanish Union of Municipalities.*