

Urbanismo e municipalismo na Espanha*

IEAL e a articulação Ibero-americana para o desenvolvimento municipal

Urbanism and municipalismo in Spain

IEAL and Ibero-american articulations for municipal development

RODRIGO DE FARIA

Resumo

Este artigo está direcionado ao estudo dos temas e debates que ocorriam no municipalismo espanhol na década de 1950, especialmente em relação à atuação institucional do Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) e seu papel na retomada da construção das articulações internacionais com os países ibero-americanos. Com foco na organização e debates que ocorreram no I Congreso Iberoamericano de Municipios em Madrid no ano de 1955, interesse é analisar o pensamento urbanístico espanhol em suas articulações com o pensamento municipalista, e assim evidenciar as concepções dos profissionais e professores que atuavam na Escuela de Estudios Urbanos do IEAL, especialmente Gabriel Alomar, autor do livro “Teoría de la Ciudad”, certamente base conceitual que orientava a formação dos funcionários públicos para atuarem no campo do urbanismo para o desenvolvimento municipal dentro dos pressupostos da autonomia local.

Palavras chave

Urbanismo, Municipalismo, Iberoamericano, Desenvolvimento Municipal, Autonomia local.

Abstract

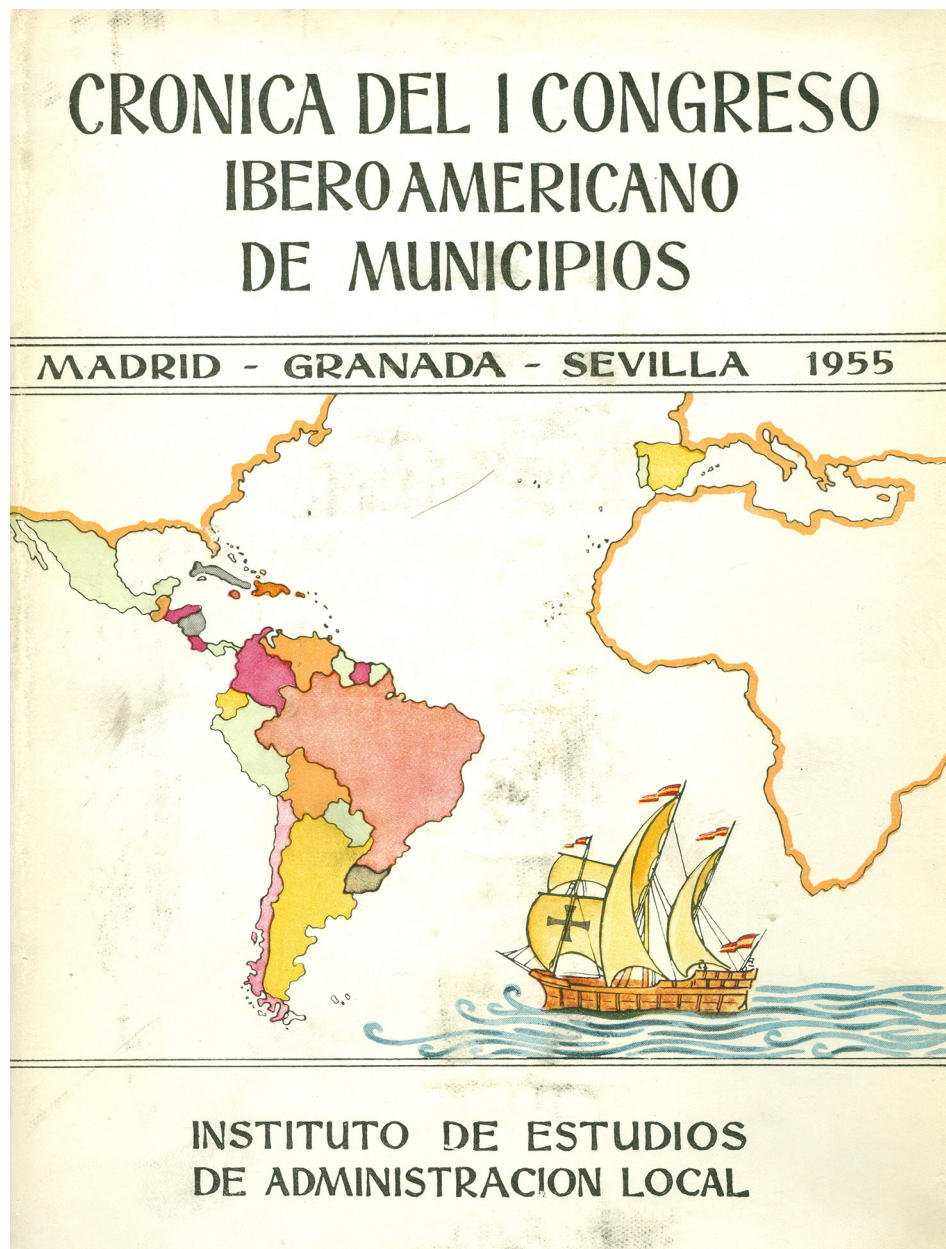
This paper is directed to studying the themes and debates occurred in the Spanish Municipalism in the 1950s, particularly regarding the Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) – Institute of Local Administration Studies, and its role in the construction of international articulations with the Ibero-american countries. Focusing on the organization and debates occurred during the I Congreso Iberoamericano de Municipios (Congress of the Ibero-american Municipalities) in Madrid in the year of 1955, it aims to analyze the Spanish urbanistic thinking and its articulations with the municipalist thinking, in order to evidence the conceptions of professional and academics of the IEAL's Escuela de Estudios Urbanos (School of Urban Studies), specially Gabriel Alomar, author of the book “Teoría de La Ciudad” (Theory of the City), certainly the conceptual base that oriented the education of the civil servants to act in the urbanism field for municipal development within the framework of local autonomy.

Keywords

Urbanism, municipalism, Ibero-american, municipal development, local autonom.

Rodrigo de Faria. Arquitecto y Urbanismo (1998). Máster (2000) y Doctor (2004) en Historia por la Universidad Estadual de Campinas (IF-CH-UNICAMP); Pos-doctorado en Planeamiento Urbano y Regional por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidade de São Paulo (FAU-USP, 2008); Pos-doctorado em História del Urbanismo por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM, Beca CAPES/2014-2015); Profesor e Investigador Doctor IV en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y en el Programa de Posgrado (Máster y Doctorado) en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Brasília (FAU-UnB/PPGFAU-UnB); Cordinador del Grupo de Investigación en Historia del Urbanismo y de la Ciudad (GPHUC-UnB/CNPq), Investigador PQ/CNPq; Investigador en el Centro Interdisciplinar de Estudios de la Ciudad (CIEC-UNICAMP); Investigador en la Rede Urbanismo en Brasil (USP/CNPq); Miembro-fundador y Cordinador General de la Asociación Iberoamericana de Historia Urbana (AIHU, 2013).

[Imagen 1] Cubierta de la Cronica del I Congreso Iberoamericano de Municipios. Fuente: colección del autor.



* Pesquisa financiada epela CAPES-Brasil - na modalidade Bolsa de Pós-Doutorado. A pesquisa foi realizada em 2014 na Escuela Tecnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM/UPM) / Departamento de Composición Arquitectonica sob supervisión do Prof. Dr. Carlos Sambricio - e pelo CNPq/PQ.

1 O IEAL foi 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. Segundo essas normatizações, particularmente 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”. Na sequência da Lei, o artigo 4º define como especificidade desse amplo arcabouço funcional a “especialización urbanística”. Essa mesma lei foi responsável pela extinção da Unión de Municipios Españoles, a UME.

2 A ideia de “retomada” está pautada na análise dos estudos de Jordana de Pozas, importante municipalista espanhol, que expressou em texto publicado no ano de 1975 sua crítica sobre a extinção da UME e a criação do IEAL, afirmando que a Espanha ficou sem representação internacional, especialmente no âmbito da Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (DE POZAS, 1975)

3 Madrid (1955), Lisboa (1959), Brasília (1966), Barcelona (1968), Santiago do Chile (1969)

O IEAL e a (re)articulação municipalista ibero-americana

Os Congressos Ibero-americanos de Municipios criados pelo Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL)¹ em 1955 possibilitaram a (re)tomada² da interlocução internacional do municipalismo espanhol com sua agenda urbanística para o desenvolvimento municipal? Antecipando o que seria uma conclusão final, a resposta é positiva: os Congressos (re)colocaram o pensamento urbanístico espanhol - interessado no desenvolvimento municipal segundo as bases do pensamento municipalista – no debate internacional, especialmente com a América Latina, articulando-se com a Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, criada em La Habana no ano de 1938.

A pauta geral dos cinco Congressos realizados à partir de 1955³ foi toda direcionada ao debate e prosições para o desenvolvimento dos municípios em relação às problemáticas inerentes ao processo de urbanização na primeira metade do século XX. E não somente uma atuação nesse sentido, mas como a ponte intelectual-institucional entre os países da península ibérica e o continente americano - particularmente América Latina -, construída sobre as bases do campo disciplinar urbanístico para o desenvolvimento municipal. Por isso, uma ponte que permite pensar o urbanismo no contexto municipalista no século XX como um processo de construção que surgiu inicialmente em diversas nacionalidades e relacionadas às suas particularidades históricas e geo-econômicas

RODRIGO DE FARIAUrbanismo e municipalismo
na Espanha IEAL e a articulação
Ibero-americana para o
desenvolvimento municipal

Com o tempo e o desenvolvimento dos debates e dos estudos na primeira metade do século XX, se estruturou também em redes institucionais e profissionais nos dois continentes, até o momento em que se consolidou na dimensão Iberoamericana a partir da década de 1950⁴. Neste caso, inclusive institucionalmente, quando a Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (O.I.C.I.) aprovou – durante um Congresso extraordinário realizado em 1976 no Uruguai - alteração do seu nome para Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, e desde então com sede em Madrid-Espanha.

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 constam 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 “Espanha 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 Rico⁵.”

O passo decisivo no sentido da (re)articulação internacional foi formulado em circular de 15 de novembro de 1954, emitida pela Secretaria do IEAL, onde constam as ideias iniciais e proposição de realização de um Congresso na Espanha. Nesse documento despontam duas informações mais relevantes e que merecem algum destaque. A primeira enuncia 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).

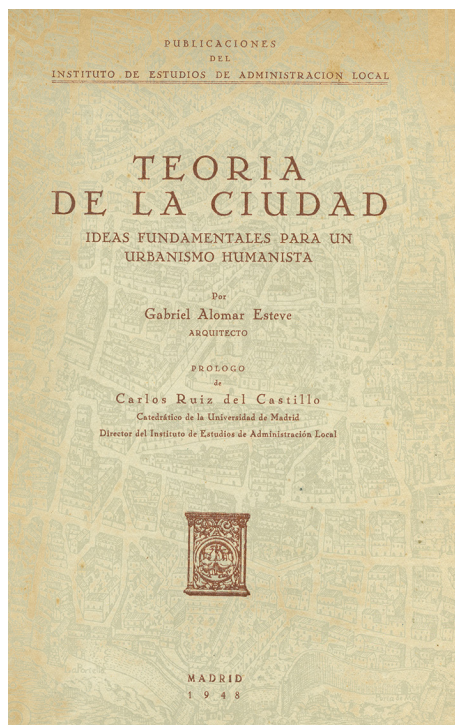
A segunda e mais diretamente vinculada aos assuntos de interesse do desenvolvimento municipal, informa as propostas temáticas que estruturariam o Congresso previsto para ocorrer em 1955 (e que de fato ocorreu entre os dias 11 e 25 de junho deste ano). Entre as quatro áreas temáticas, as três primeiras 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.

As três áreas temáticas propostas estavam (e estão ainda hoje) relacionadas com eixos estruturais para a vida municipal. Elas articulavam as condições institucionais de coordenação do desenvolvimento urbano-municipal, as condições produtivas e relacionadas ao mercado de trabalho, fundamental para uma economia municipal solvável e, por fim, as condições financeiras e creditícias para realização de investimentos e execução de ações de interesse municipal.

Ou seja, uma compreensão sobre o desenvolvimento municipal já não mais circunscrita às especificidades e limitações do projeto de urbanismo no sentido stricto, aquele do desenho urbanístico que por si só poderia solucionar os problemas das municipalidades, sejam eles de habitação, transporte, infraestrutura, entre outros. Dito de outra forma e segundo as 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

4 Até o ano de 1958 ocorreram os seguintes Congressos Ibero-americanos de Municipios: I Congresso em La Habana, 1938; II Congresso em Santiago do Chile, 1941; III Congresso em New Orleans, 1950; IV Congresso em Montevideo, 1953; V Congresso em San Juan de Puerto Rico, 1954; VI Congresso na Cidade do Panamá, 1956, VII Congresso no Rio de Janeiro, 1958.

5 Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL). *Cronica del I Congreso Iberoamericano de Municipios*. Madrid: IEAL, 1956, p. 19.



[Imagen 2] Cubierta del libro Teoría de la Ciudad.

Fuente: colección del autor.

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”⁶. Ao formular a ideia de que o planeamento deve ser uma expressão da vida municipal e não mais mais um aparelho de ajuste de partes dos problemas municipais – como o referido aparelho ortopédico -, reforça a compreensão municipalista sobre a necessidade de pensar o desenvolvimento municipal no seu conjunto, especialmente pela cooperação intermunicipal.

Urbanismo no IEAL: crítica à cidade modernista

Retrocedendo alguns anos para localizar outra importante consideração sobre o urbanismo feita pelo Diretor do IEAL, Carlos Ruiz del Castillo, é possível minimamente cotejar o contexto cultural-profissional do Congresso Ibero-americano de Município de 1955 com outro importante conjunto de eventos dedicados aos estudos sobre os mais diversos problemas das cidades, ainda que originários dos temas arquitetônicos, os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs). E para estabelecer uma relação temporal entre ambos, basta constatar que o I Congresso Iberoamericano de Municípios organizado pelo IEAL em 1955 ocorreu no intervalo entre os dois últimos CIAMs, o de 1953 em Aix-en-Provence, tematicamente orientado ao estudo do habitat humano, e o de 1956, em Dubrovnik, onde abordaram os temas das vida comunitária e das aglomerações humanas.

Ampliando o recorte temporal para considerar toda a década de 1950, é possível ainda incluir nesse conjunto o CIAM de 1951, realizada em Hoddesdon. Organizado pelo Grupo MARS (Grupo de Pesquisa Arquitetônica Moderna), teve como temática central o estudo do centro, do coração das cidades. Esta edição do CIAM foi também marcada pela publicação (com edição de 1952) do importante texto “The Heart of the City: towards the humanisation of urban life”, cujo título coloca em diálogo o campo institucional-intelectual dos arquitetos que participavam dos CIAMs e o campo institucional-intelectual dos profissionais inseridos no debate municipalista.

No caso europeu, especialmente o campo institucional municipalista representado pelo IEAL, que em 1948 publicou o livro “Teoría de la Ciudad: ideas fundamentales para un urbanismo humanista”, de autoria de Gabriel Alomar, arquiteto de formação e professor da cadeira “Sociologia Urbana” do Instituto. A presença no título dos dois referidos livros das palavras *humanização* e *humanismo* apontam para uma compreensão possivelmente comum em ambos os contextos institucional-intelectuais das 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. 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.

O autor do prólogo, o Diretor do IEAL, Carlos Ruiz del Castillo, ao fazer outra importante consideração sobre o urbanismo apontou posicionamento contrário ao pensamento urbanístico de Le Corbusier: “es la armonia, la mesura y el sentido de los valores lo que le há conducido a propugnar el criterio aristotélico: la Ciudad ordenada hacia um fin noble, frente al de Le Corbusier: la Ciudad como máquina de vivir”⁷. E esse posicionamento em relação ao pensamento urbanístico de Le Corbusier certamente não era uma posição individual do Diretor do IEAL. O livro

6 IEAL, 1956, p. 22.

7 Esteve, Gabriel Alomar. Teoría de la Ciudad: ideas fundamentales para un urbanismo humanista. Madrid: IEAL, 1948, p. 13.

RODRIGO DE FARIAUrbanismo e municipalismo
na Espanha IEAL e a articulação
Ibero-americana para o
desenvolvimento municipal

“Teoría de la Ciudad: ideas fundamentales para un urbanismo humanista” tem uma proposta sobre o desenvolvimento das cidades atrelados aos 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 é aquele que permeava o pensamento urbanístico de Le Corbusier, que ao formular soluções para as cidades, as faz no sentido projetual arquitetônico, relacionando-as à organização da moradia como máquina de viver. Portanto, o livro de Gabriel Alomar, como parte das atividades do próprio Instituto, já que uma publicação oficial, representaria parte importante do pensamento urbano-urbanístico desenvolvidos e ensinados na Escuela de Estudios Urbanos do IEAL, cujas concepções não passavam pelo sentido arquitetural de Le Corbusier.

Sendo este livro parte das primeiras e importantes publicações organizadas pelo Instituto – das muitas com caráter referencial para o urbanismo que o IEAL publicaria durante décadas –, e que eram direcionadas ao debate urbanístico, seu papel formador não pode ser desconsiderado. Até o ano de sua publicação, 1948, já haviam sido realizados três Reuniões de Técnicos Urbanistas – cujas memórias também foram publicadas pelo IEAL –, onde a presença de Alomar foi constante e diversa, por exemplo, ao abordar, na Segunda Reunião, o tema da ordenação da zona histórico-artística de Palma de Mallorca. Ou seja, o que se pretende afirmar é que este livro tem um caráter doutrinal e condensador de parte fundamental do pensamento urbanístico da Escuela de Estudios Urbanos do IEAL e juntamente com as outras atividades orientavam a construção de convergências intelectuais entre os profissionais que por ali passavam. Constam no livro tanto as críticas formuladas no prólogo por Ruiz del Castillo ao urbanismo moderno, quanto temas de interesse relacionados à economia municipal e ao planejamento regional, estes diretamente relacionados com as discussões do I Congresso Iberoamericano de Municípios de 1955.

As considerações sobre o urbanismo moderno foram agrupadas genericamente no capítulo intitulado “La evolución del urbanismo”. Neste capítulo consta o tópico “Crítica de Nuestras Ciudades”, e aí foram formuladas considerações importantes ao que o autor denominou de desorganização das cidades modernas ao apontar o que em seu entendimento seriam “los problemas concretos del urbanismo contemporáneo”. E quais eram esses problemas? 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.

E foi neste ponto dos problemas estéticos que Gabriel Alomar desenvolveu mais diretamente sua crítica ao urbanismo moderno, ao mesmo tempo em que formulou - como já havia feito na conferência que proferiu na segunda Reunião de Técnicos Urbanistas - a necessidade de conservação do “tesoro artístico urbano de las épocas pasadas”. Em relação às concepções arquitetônicas e urbanísticas modernistas, segundo o professor do IEAL, “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”⁸.

A estratégia de relacionar a crítica sobre o que foi denominado de “estilo formal” com a preocupação em relação ao assunto das áreas históricas das cidades converge para o que Alomar entendia ser um dos temas urbanísticos centrais

da sua geração profissional: a preservação. Como mencionado, tal consideração já havia sido formulada na conferência que proferiu na Segunda Reunião de Técnicos Urbanistas realizada em 1947. Essa Segunda Reunião foi particularmente direcionada a esses temas, incluindo também conferências sobre o plano de urbanização e prolongamento do Paseo de la Castellana e sobre o Plano Nacional de Ordenação das Cidades Histórico-Artísticas.

Ao mesmo tempo em que Gabriel Alomar Esteve defendia que entre os temas urbanísticos de sua época a preservação tinha grande importância, afirmava ser necessário considerá-lo “en todo su carácter arquetípico 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”⁹ (ESTEVE, 1948, p. 37). Aqui é importante frisar que tais concepções não estraram no livro 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 urbanistas, 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 culminou em alguma crítica, cuja interpretação deve ser a de que é a cidade da idade média que contém as características que fundamentariam, talvez, o que se poderia denominar de “a boa cidade”. E no caso da cidade-cinta na U.R.S.S., considerada por Alomar Esteve com 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 ‘urbana’, haciendo más o menos caso omiso de las ciudades tradicionales y creando los edificios destinados a la vida de los hombres sobre la red de ciudades-lineares que cubre todo el territorio nacional”¹⁰.

Ou seja, experiências urbanísticas que estavam intimamente relacionadas com o século XIX e início do XX e no âmago da própria Revolução Industrial, que é justamente para o autor a época em que se conformaram 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. No caso da decadência desse sentido de comunidade, seu argumento apontou todo tipo de impersonalidade humana inerente à grande cidade, resultando 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”¹¹. E nessa ação teria papel relevante, segundo o autor, 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 outro forma, “sin una vivienda humana para cada una de las familia de la ciudad no tiene sentido el urbanismo (Alomar, 1948, p.69).

9 Esteve, 1948, p. 37.

10 Esteve, 1948, p. 93.

11 Esteve, 1948, p. 68.

A força do conjunto dessa argumentação respaldava todo tipo de negação, por parte de Gabriel Alomar, da cidade industrial, das grandes cidades resultantes

RODRIGO DE FARIAUrbanismo e municipalismo
na Espanha IEAL e a articulação
Ibero-americana para o
desenvolvimento municipal

do grande processo de urbanização experimentado pelo mundo ocidental à partir do século XVIII. Ao mesmo tempo embasava o argumento de que na Idade Média estavam os valores que se perderam, sejam 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 - já que por dentro da análise sobre essa decadência abordou a autonomia local -, a concepção municipalista do livro e do próprio autor. Da mesma forma, é bastante significativo que o tema da autonomia tenha assumido papel central nas discussões que ocorreram no I Congresso Iberoamericano de Municípios em 1955, respaldando, de certa forma, as concepções presentes no livro.

Os argumentos utilizados na fundamentação dessa autonomia municipal partem da interpretação que Alomar Esteve faz de Aristóteles para formular a ideia de Estado como fato natural porque uma instituição humana, afeita que é à associação política. A análise avança informando ser o Estado 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, 1948, p. 29).

Por outro lado, ao afirmar que para Aristóteles e também Platão o Estado era o Estado-cidade, o faz para apontar que ambos confundiam ambas as ideias e que era preciso recuperar na Idade Média a Comuna, entendida como um novo tipo de “ciudad libre o de Gobierno independiente para una ciudad”¹². Segundo 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”¹³.

Nesse sentido, ao fundamentar sua compreensão sobre a existência de ampla autonomia política das cidades na Idade Média, apresentou o contraponto com o qual irá se posicionar criticamente para localizar a referida decadência política da cidade: a “Revolución Industrial, con todas sus consecuencias – capitalismo, especialización industrial, centralización comercial”¹⁴. Para o autor é neste momento que a personalidade política das cidades sofrerá mudanças importantes, transformado-as em agentes administrativos do Estado central, expondo, portanto, a tese geral de todo o pensamento municipalista internacional, que é a interferência direta – para usar uma terminologia comum ao municipalismo brasileiro – sobre o peculiar interesse dos municípios por parte dos poderes centrais. E mais, “a medida que la nación cresce em tamaño y em poder, se desarrolla inevitablemente una especie de imperialismo interior que tiende a anular a autonomía política de la ciudad”¹⁵.

O poder central e seu papel no desenvolvimento local

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”¹⁶ -, reconhece que este, o Estado, deve cumprir importantes ações para o desenvolvimento integral de uma determinada Nação. E o interessante é que reconhece isso inclusive para Estados que ele considera “essencialmente descentralizados”.

Mesmo nesses casos, assumiria um organismo central o papel também central na “supervisión crítica de las administraciones municipales y regionales”¹⁷, ao mesmo tempo em que formularia os grandes eixos do desenvolvimento econômico

12 Esteve, 1948, p. 30.

13 Esteve, 1948, p. 30.

14 Esteve, 1948, p. 31.

15 Esteve, 1948, p. 31.

16 Esteve, 1948, p. 32.

17 Esteve, 1948, p. 33.

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 missões, 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”¹⁸.

Ainda que não nos mesmos termos, mas a ideia central de atuação do Estado Nacional (Poder Central de um país) na formulação de políticas públicas que beneficiassem também os municípios foi enunciada numa das Sessões Plenárias do I Congresso Iberoamericano de Municípios pelo presidente da Associação Brasileira de Municípios, Osmar Cunha Bueno. Na ocasião da sua intervenção na Sessão que discutiu os temas “Fuentes de ingreso específicos de la Hacienda Municipal” e “Posibilidades de utilización del crédito mediante la institución de Bancos Municipales”, afirmou que com o Plano SALTE¹⁹, 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”²⁰.

E ainda que o brasileiro Cunha Bueno concordasse com a ideia de atuação do governo central em relação à condução do desenvolvimento nacional e suas articulações com o desenvolvimento municipal - também como o espanhol Alomar Esteve -, sua posição sobre a autonomia dos Municípios, especialmente a autonomia financeira, continha a ideia-força do pensamento municipalista iberoamericano e nisso não existia concessão. Segundo as palavras do brasileiro, “entretanto, deseamos 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 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 alí vão colher seus votos. Por esta razão acreditamos que deve-se defender a autonomia absoluta do Município, através da sepração 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”²¹.

Para Cunha Bueno e toda a delegação brasileira, a discussão financeira dos Municípios, seja ela a das formas de financiamento, a dos créditos para investimentos, a da implementação de impostas ou qualquer outra era a espinha dorsal do I Congresso Iberoamericano de Municípios. Um opinião 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”²².

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 do tipo que fundamentaram 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, ou ainda aqueles que questionaram a “vieja teoria basada en la máxima limitación del gasto, porque para nosotros no es la mejor administración

18 ESTEVE, 1948, p. 33.

19 Elaborado pelo governo federal na administração do Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), o “Plano SALTE foi um programa destinado a tratar com investimentos públicos em áreas de saúde, produção de alimentos, transporte e energia”. Parte de um projeto governamental apresentado em 1949 e aprovado em 1950, ele compreendia investimentos em diversas áreas num período de cinco anos” (SCHMIDT, 1983, p.93).

20 IEAL, 1956, p. 784; O Brasil é uma república federativa, país constituído por três entes federados: a União (governo federal ou nacional), os Estados (os governos estaduais) e os Municípios (governos municipais).

21 IEAL, 1956, p. 784-785.

22 IEAL, 1956, p. 783.

RODRIGO DE FARIAUrbanismo e municipalismo
na Espanha IEAL e a articulação
Ibero-americana para o
desenvolvimento municipal

municipal la que menos gasta, sino la que realiza más obras y cumple mejor sus fines sociales y económicos”²³.

Tudo girou sobre dois pontos centrais no Congresso de 1955: o primeiro em relação à total desvinculação entre os sistemas financeiros central e municipal, o segundo sobre necessidade dos municípios assumirem por si só as ações orientadas ao desenvolvimento local. As três primeiras conclusões da referida Sessão Terceira explicitaram tais premissas: “Primeira. 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 universalidade de su propia competencia, sin ninguna intervención del Poder Central en materias de actuación voluntária; 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”²⁴.

Urbanismo no Congresso de 1955: temas e tensões na pauta municipalista

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 dia 16 de junho, após apresentação do estudo “Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la gestión urbanística”. O estudo foi apresentado por Pedro Bidagor Lasarte - à época Chefe Nacional de Urbanismo e professor da disciplina “Generalidades de Urbanismo” do IEAL -, tendo como um dos seus temas o que foi chamado de “política municipalizadora do solo”, sendo esse o eixo central da abordagem sobre o patrimônio municipal debatido na Sessão Terceira.

Ainda que importante, o tema da política municipalizadora do solo não foi o único cuja formulação teve relevância nos debates. No início da apresentação, Pedro Bidagor apontou para 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 exclusivamente relacionado ao tema do projeto/plano urbanístico. A gestão urbanística deveria compreender todos os problemas do urbanismo e para isso constituída de quatro grandes eixos: “primeiro, el planieamiento urbanístico; segundo, la transformación administrativa des suelo; tercero la urbanización, y cuarto, el fomento e interveción de la ediciación”²⁵.

No entanto, a associação dessa ideia de que gestão urbanística deveria compreender todos os problemas do urbanismo a 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

23 IEAL, 1956, p. 773. O tema financeiro e suas diversas abordagens não eram, 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 Municipios, realizado na cidade de La Habana em 1938, se discutiu a livre percepção e investimento das rendas na esfera administrativa e financeira dos Municípios.

24 IEAL, 1956, p. 773-775.

25 IEAL, 1956, p. 819.

municipal integral, que incluiria a gestão urbanística. Uma interpretação que mantinha na pauta cotidiana do Congresso o histórico temor municipalista sobre qualquer atuação que descaracterizasse a saberania autonomista municipal.

No entanto, o próprio Bidagor Lasarte descartou essa situação afirmando que a pretensão era de que cada um dos quatro eixos da gestão urbanística fossem constituídas como política efetiva. E concluiu sua explicação apontando uma ideia talvez pouco enunciada – ou dissimulada – 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 salavada 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”²⁶.

Na sequência a essa explicação fundada no objetivo de amenizar as desconfianças sobre eventual interferência nos processos peculiares ao município, retomou a ideia de noção de visão de conjunto e compartilhada que deveriam 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.

Reforçariam ainda a importância da articulação complementar entre o poder público e a iniciativa privada, cabendo ao primeiro a condução das ações, dado que “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 propugna 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”²⁷.

A terra urbanizável: o nó górdio do desenvolvimento municipal

Se nesses termos gerais as propostas foram aprovadas sem maiores divergências e debates, uma em especial assumiu o protagonismo temático do Congresso: o do solo, da terra urbana. E não era para 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 outros problemáticas, entre elas especulação imobiliária e expansão urbana, pois sem terra é impossível pensar qualquer tipo de projeto/plano urbano de desenvolvimento. E 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”²⁸.

26 IEAL, 1956, p. 820.

27 IEAL, 1956, p. 823.

28 IEAL, 1956, p. 822.

É interessante ponderar que uma ideia considerada “coletivista o socialista” tenha se antecipado a duas experiências internacionais muito distintas que de



[Imagen 3] La Habana.

Fuente: colección del autor.



[Imagen 4] La Habana.

Fuente: colección del autor.

alguma forma resultaram na aplicação de uma política pautada pelo – melhor que coletivista ou socialista – caráter público da terra urbana: a Revolução Cubana e a construção de Brasília no Brasil. Ambas experiências fundam esse caráter público da terra à partir de gestões da administração central de cada país.

No caso de Cuba pela mudança do regime da propriedade privada, portanto, em área urbanizada previamente existente; em Brasília, a partir da “criação” de terra urbanizável, que por decreto (Estadual) foi transformada em terra da União e, portanto, integrada ao patrimônio imobiliário federal utilizado para a configuração dos limites espaciais do Distrito Federal onde está Brasília.

No entanto, como ambas as experiências são posteriores ao ano de realização do I Congresso Iberoamericano de Municípios ocorrido em 1955, a análise de possíveis argumentações de participantes de Cuba e Brasil - que tiveram importante atuação nos debates em Madrid – sobre o tema não é possível. O que não muda é o fato de que essas experiências ocorreram, e para ficar no caso de Brasília - onde as instituições públicas criadas para gestionar a terra pública -, o que se constata atualmente é uma clara orientação especulativa promovida pelo próprio Estado, no caso o Governo do Distrito Federal, resultando num processo disperso e precário de urbanização, um dos problemas centrais do desenvolvimento municipal nesse início do século XXI.

Essas duas experiências, ainda que posteriores ao ano de 1955, reforçam a importância dos debates que ocorreram no I Congresso Iberoamericano de Municípios organizado pelo IEAL, principalmente por evidenciar uma pauta profissional e institucional comum aos países iberoamericanos desde a primeira metade do século XX. Particularmente para o caso da Espanha, constata-se que os assuntos gerais sobre a terra urbana, a urbanização e o financiamento municipal não permearam o debate profissional-institucional apenas na década de 1950 no âmbito do IEAL, mas orientavam o pensamento municipalista local 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.

Essa orientação foi explicitada, por exemplo, nos temas gerais que pautaram as atividades do IV Congresso da Unión Internacional Ciudades y Organismo Locales²⁹, realizado em Sevilla no ano de 1929 sob a coordenação da UME. O Congresso teve como assunto geral a problemática financeiro dos municípios, desenvolvida a partir de três temáticas centrais que de alguma forma estavam (e estarão sempre) relacionadas. A primeira sessão foi denominada *de La Organización Financiera*

29 No Congresso de Sevilla a Unión Internacional de Ciudades (Unión Internationale des Viles, que foi o nome original da instituição criada em Gante-Bélgica no ano de 1930) já havia mudado seu nome para Unión Internacional Ciudades y Organismos Locales (Unión Internationale des Viles et Pouvoirs Locaux / International Union of Local Authorities - IULA). Isso ocorreu em 1928, após viagem de Emile Vinck, secretário geral da entidade, pelo Reino Unido e América do Norte.

[Imagem 5] Asa Sur com o Eixo Vial.
Fonte: Arquivo Brasília, Lina Kim y Michael
Wesely. São Paulo, Cosac Naife, 2010.



[Imagem 6] Blocos de Vivienda.
Fonte: Arquivo Brasília, Lina Kim y Michael
Wesely. São Paulo, Cosac Naife, 2010.



de las Haciendas Locales, a segunda Las empresas municipales de carácter económicos, por fim, La expropiación por causa de utilidad pública.

O terceiro eixo temático, denominado *La expropiación por causa de utilidad pública* foi o que mais dialogou com os assuntos específicos do campo urbanístico. E não poderia ser diferente, já que neste caso a disponibilidade de terra para que os municípios implementassem suas ações era (e continuava sendo em 1955, quando ocorreu o Congresso Iberoamericano de Municípios) fator estrutural, por exemplo, para planejar áreas de expansão urbana. Um tema complexo, pois passava pelo debate sobre as possibilidades de intervenção em áreas que tinham proprietários particulares, portanto, diretamente relacionado a 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 Madrid e posteriormente professor no IEAL na disciplina *Legislação e Administração Urbanística* – em uma das conferências desse eixo temático (IULA, 1929). Já no início da sua conferência 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 Gascon y Marin, o Ayuntamiento não apenas tem necessidades frequentes de terrenos para que realize os serviços e obras públicas, sendo necessário 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

RODRIGO DE FARIA

Urbanismo e municipalismo
na Espanha IEAL e a articulação
Ibero-americana para o
desenvolvimento municipal

adquiere el objeto necesario al sujeto administrativo a cambio de su valor, sendo ela uma instituição fundamental de Derecho público”³⁰.

Seus argumentos estavam embasados na 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 expropriação para fins urbanísticos. Nesse sentido, um tema extremamente importante para o desenvolvimento municipal, tanto que para o professor de Direito Administrativo da Universidade de Madrid “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 Municipalista³¹.

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, ou em relação à atuação de empresas municipais com fins econômicos. Essa escolha pelo tema não foi certamente um deliberação aleatória, pois era um tema dominante nos Congressos Municipalistas organizados na Espanha pela UME³². Os dois Congressos Espanhóis imediatamente anteriores ao Congresso da IULA em Sevilla (1929) confirmam isso: tanto em Barcelona (1927) como em Zaragoza (1928) a maioria absoluta dos trabalhos apresentados estavam dedicados 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, orientaria as reuniões e publicações das diversas instituições municipalistas criadas ao longo do século XX, entre elas, a Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (1938), a Unión de Municipios Españoles (1925/26), a Associação Brasileira de Municípios (1946), a Sociedad Interamericana de Planificación (1956) e o Instituto de Estudios de Administración Local (1940). No caso espanhol, sobretudo pela atuação do Instituto de Estudios de Administración Local, que através da coordenação do I Congresso Iberoamericano de Municipios em 1955, possibilitou – como formulado e respondido no início - que essas temáticas fossem debatidas no âmbito internacional iberoamericano, todas elas direcionadas no sentido do desenvolvimento municipal.

Bibliografia

ALOMAR ESTEVE, Gabriel. *Teoría de la Ciudad: ideas fundamentales para un urbanismo humanista*. Madrid: IEAL, 1948.

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

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

31 IULA, 1929, p. III

32 No livro *Doctrina de los Congresos Municipales 1926-1929*, publicado pela Federación Española de Municipios y Provincias, ocorreram quatro Congressos Municipalistas Españoles: os dois primeiros em Madrid (1925 1926), Barcelona (1927) e Zaragoza (1928), sendo o II em 1926 um Congresso Extraordinário. É possível afirmar que os dois primeiros Congressos conformam uma unidade, já que o primeiro em 1925 foi marcado pela discussão do que seria a UME e apresentação do *Proyecto de Reglamento de la Unión de Municipios Españoles*; o segundo caracterizado pela aprovação do seu Estatuto, neste caso, com a participação de mais de 600 municípios (FEMP, 1992).

- 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.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Doctrina de los Congresos Municipalistas 1926-1929*. Madrid: FEMP, 1992.
- GARCIA GONZALES, María Cristina. *Césart Cort y la cultura urbanística de su tempo*. Tese de Doutorado. Madrid: ETSAM, 2011.
- Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL). *Cronica del I Congreso Iberoamericano de Municipios*. Madrid: IEAL, 1956.
- 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.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique. 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.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: historia de la organizacion territorial española*. MADRID: FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA: CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES, 2003.
- POSADA, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*. Madrid, Julio Cosano. 1927.
- SAMBRICIO, Carlos. *Madrid, urbanismo y gestión municipal 1920-1940*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Area de Urbanismo e Infraestructuras, 1984.
- TERÁN, Fernando de. *Planeamiento Urbano em la España Contemporânea: historia de un proceso imposible*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.