

HABITAÇÃO E URBANISMO NO CONTINENTE AMERICANO: uma pauta intelectual e institucional do *Primer Congreso* *Panamericano de Municipios*, 1938

EIXO TEMÁTICO 01: Trajetórias, Institucionalização e Circulação de Ideias no Urbanismo

FARIA, Rodrigo S. de

Doutor; UnB

rod.dfaria@gmail.com; rodrigof@unb.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as discussões sobre habitação e urbanismo que foram apresentadas no *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, realizado em La Habana no mês de novembro de 1938. Foi neste congresso que profissionais arquitetos, juristas, engenheiros, sociólogos e administradores vinculados ao pensamento municipalismo no continente americano em defesa dos interesses municipais tomaram a decisão de criação de uma instituição de representação do municipalismo americano, a Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, a OICI. O congresso foi organizado em diversas sessões temáticas, algumas delas de caráter filosófico-programático sobre os preceitos da autonomia e da cooperação municipais, outras focadas em pautas relacionadas ao urbanismo, à habitação, infraestrutura urbana e transporte, demarcando importante caráter transdisciplinar dos debates. No caso deste trabalho, o foco está nas discussões sobre habitação, formuladas pelo arquiteto chileno Ricardo González Cortés, e sobre urbanismo/planejamento, formuladas pelo arquiteto mexicano Carlos Contreras. Ambas as discussões ocorreram na Sessão “Problemas Sociales”, demarcando a relevância dos temas urbano-regionais no contexto da OICI.

Palavras-chave: Habitação; Urbanismo; Municipalismo; Congresso de Municípios; La Habana

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the discussions on housing and urbanism presented at the First Pan-American Congress of Municipalities, held in Havana in November 1938. It was at this congress that architects, jurists, engineers, sociologists, and administrators linked to municipalist thought in the Americas, in defense of municipal interests, decided to create an institution to represent American municipalism: the Inter-American Organization for Intermunicipal Cooperation (OICI). The congress was organized into several thematic sessions, some of a philosophical-programmatic nature concerning the precepts of municipal autonomy and cooperation, others focused on issues related to urbanism, housing, urban infrastructure, and transportation, highlighting the important transdisciplinary character of the debates. In this work, the focus is on the discussions on housing, formulated by the Chilean architect Ricardo González Cortés, and urbanism/planning, formulated by the Mexican architect Carlos Contreras. Both discussions took place in the "Social Problems" session, highlighting the relevance of urban-regional issues in the context of the OICI.

Keywords: Housing, Urban Planning, Municipal Planning, Congress of Municipalities, Havana

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar los debates sobre vivienda y urbanismo presentados en el Primer Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en La Habana en noviembre de 1938. Fue en este congreso donde arquitectos, juristas, ingenieros, sociólogos y administradores vinculados al pensamiento municipalista en América, en defensa de los intereses municipales, decidieron crear una institución que representara al municipalismo americano: la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). El congreso se organizó en varias sesiones temáticas, algunas de carácter filosófico-programático sobre los preceptos de la autonomía y de la cooperación municipal, y otras centradas en temas relacionados con el urbanismo, la vivienda, la infraestructura urbana y el transporte, lo que pone de relieve el importante carácter transdisciplinario de los debates. En este trabajo, el foco está en los debates sobre vivienda, formulados por el arquitecto chileno Ricardo González Cortés, y sobre urbanismo/planificación, formulados por el arquitecto mexicano Carlos Contreras. Ambos debates tuvieron lugar en la sesión de "Problemas Sociales", lo que subraya la relevancia de las cuestiones urbano-regionales en el contexto de la OICI.

Palabras clave: Vivienda, Urbanismo, Municipalismo, Congreso de Municipios, La Habana

INTRODUÇÃO

Interlocução profissional e ideias municipalistas

Os primeiros documentos e livros sobre a *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal* (OICI) indicavam que sua criação no final da década de 1930 não decorreu de um ato isolado e que para compreendê-la seria necessário construir um percurso analítico atento às convergências, sincrônicas e diacrônicas, e contrapontos de um longo processo histórico. Para este trabalho o foco analítico está direcionado especificamente ao debate sobre os temas da habitação e do urbanismo que foram debatidos no *Primer Congreso Panamericano de Municipios* realizado em La Habana no ano de 1938.

No entanto, é preciso não desconsiderar que a criação e legitimação institucional da OICI abarca um arco temporal constituído de três temporalidades: 1938/1939, 1941 e 1950. No biênio 1938/1939 ocorreram as duas reuniões que configuram a etapa inicial de criação da OICI: o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* realizado em La Habana em 1938 e a primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* realizada em Chicago em 1939. Em 1941, aconteceu em Santiago de Chile o *II Congreso Interamericano de Municipios*¹, ocasião na qual os temas urbanísticos foram centrais na discussões, especialmente a partir das propostas formuladas pela representação do Uruguai. O *Tercer Congreso Interamericana de Municipios* ocorreu em 1950, na cidade norte-americana de New Orleans, ocasião na qual foi aprovado o Estatuto da OICI, denominado “Carta de New Orleans”. Esse período entre 1938 e 1950 é entendido como *interregno fundacional* da OICI.

A análise centrada no primeiro congresso tem como objetivo compreender a contribuição intelectual (ainda hoje negligenciada na historiografia urbana) do campo programático municipalista interamericano sobre as questões urbano-regionais na primeira metade do século XX, especialmente sobre os temas das “casas baratas” e do “trazado de las ciudades” que foram formulados, respectivamente, pelos arquitetos Ricardo González Cortés do Chile e Carlos Contreras do México. Como bem explicitou o cubano Antonio Beruff Mendieta, coordenador geral do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, o “objetivo del Congreso es tratar con la mayor amplitud posible los temas que afecten al urbanismo y a los sistemas de administración urbana (Beruff Mendieta, 1938, p. 374).

¹ O primeiro congresso recebeu o nome de *Congreso Panamericano de Municipios*. A partir do segundo encontro da OICI, o nome que passa a ser utilizado é *Congreso Interamericano de Municipios*.

PENSAR FORA DO EIXO

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

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

Ao mesmo tempo, é necessário reforçar a observação que fizeram em relação ao uso da palavra-assunto “urbanismo” ter figurado “nos CPAs explicitamente pela primeira vez na terceira edição do evento” (Atique, Cerasoli, Novo, 2020, p. 246). De fato, até essa terceira edição, o vocábulo urbanismo ainda não havia sido nominado. Isso, porém, não muda um aspecto que considero central para pensar o debate continental sobre os temas relacionados ao urbanismo e, portanto, aos assuntos concernentes à produção da cidade (latino-americana): o debate internacional sobre a produção da cidade latinoamericana não se deu apenas a partir das décadas de 1940 ou 1950, mas desde a década de 1920.

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

O que é oportuno destacar, aqui, é a sugestão de que o arquiteto seria o profissional “más idóneo para realizarlos”. A defesa aí contida do campo profissional não é em si limitadora, ainda que muito corporativa. Porém, certamente não abrange a amplitude que os municipalistas reunidos em La Habana, em 1938, formularam para a discussão sobre os problemas urbanos na perspectiva do planejamento. O que incluiu a consideração sobre o que é próprio ao urbanismo em relação à

PENSAR FORA DO EIXO

administração municipal, como indicado por Beruf Mendieta em relação aos objetivos do *Congresso Panamericano de Municipios* em 1938.

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

Esse aporte é o que fez do campo institucional e intelectual dos municipalistas naquele momento uma esfera de discussão muito ampla, se comparada à ideia de atuação exclusiva dos arquitetos, nesse caso, pela dimensão do urbanismo como projeto. Tal concepção transdisciplinar típica do planejamento envolvia pensar a administração municipal como um todo. Algo que se caracteriza como inovação² para a época, a década de 1930, exatamente por enunciar a necessidade de compreender os problemas e desafios da administração municipal a partir da articulação de diversos saberes, e não unicamente pela visão projetual inerente ao saber arquitetônico.

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

² Essa condição reforça o questionamento sobre o silenciamento (e/ou desinteresse) por parte da historiografia urbana latino-americana quanto aos congressos de municípios e todo o debate de ideias em urbanismo, planejamento urbano-regional, autonomia e cooperação, habitação e administração municipal formulados no âmbito institucional do pensamento municipalista interamericano.

PENSAR FORA DO EIXO

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

O que é possível constatar mediante o que foi divulgado sobre o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* nas páginas dessas revistas, em especial na *Revista de Arquitectura* de Cuba, é um esforço de interlocução entre profissionais oriundos de campos disciplinares distintos para formular políticas públicas e alternativas aos problemas municipais em suas diversas e complexas manifestações em contextos de intensa urbanização. O fato de o *Segundo Congreso Interamericano de Municipios* – realizado em Santiago de Chile em 1941 – vir a ser presidido pelo arquiteto Ricardo Gonzalez Cortés, profissional que presidira o *II Congreso Panamericano de Arquitectos* realizado em 1923, confirma essa interlocução do campo da arquitetura com as ideias municipalistas difundidas em grande parte por profissionais do campo jurídico, reforçando a dimensão transdisciplinar que caracterizou a construção institucional municipalista no continente americano e a própria discussão sobre o planejamento municipal.

La Habana, 1938: o *Primer Congreso Panamericano de Municipios*

O congresso de 1938 foi organizado em nove sessões, sendo três delas mais diretamente associadas às discussões sobre urbanismo, planejamento, infraestrutura urbana e habitação. Ou seja, aos assuntos inerentes à produção material da cidade em todos os seus aspectos, desde a purificação e abastecimento de água, passando pelas discussões sobre transporte “en el desenvolvimiento de las áreas suburbanas”, o transporte aéreo e as infraestruturas aeroportuárias de propriedade dos municípios, por fim, debates sobre habitação e o planejamento em suas escalas nacional, regional e intraurbano-intramunicipal. São essas as sessões: “V – Obras Públicas”, “VI – Problemas de Transporte” e “VIII – Problemas Sociales”.

A discussão sobre habitação e urbanismo ocorreu especificamente na *Sessão VIII – Problemas Sociales*: a questão habitacional foi abordada ainda segundo o vocabulário da época, como “casas baratas”, e o urbanismo em relação aos aspectos inerentes à elaboração de planos urbanos municipais ou o planejamento municipal em sentido mais amplo. Não menos importantes,

PENSAR FORA DO EIXO

os trabalhos apresentados nas duas outras sessões (V – *Obras Públicas* e VI – *Problemas de Transporte*) não serão problematizados aqui, a fim de manter o foco nos dois temas que interessam mais especificamente a este trabalho: o urbanismo/planejamento e a habitação.

A sessão VIII – *Problemas Sociales* foi organizada em quatro subtemas que explicitam a relevância dos debates sobre urbanismo e habitação: “Actividades municipales en la provisión de casas baratas”; “Principios fundamentales del trazado de ciudades y preparación de planos incluyendo las zonas y las tierras de propiedad pública”; “Principios básicos de la administración sanitaria”; “Principios esenciales en la administración del bienestar público municipal”.

Entre os profissionais arquitetos que participaram desta sessão, estão Ricardo González Cortés (Chile), Carlos Contreras (México), Luis Bay Sevilla (Cuba), Herbert Hare (EUA), Aquiles Maza (Cuba), José M. Nens Arrarte (Cuba). Consta na programação a participação de uma mulher arquiteta, chamada Mary Doris Clark de Velazco (nome original Mary Doris Clark Núñez), representante da *Sociedad de Arquitectos de Lima* no Perú.

Entre os advogados, constam os nomes de José Lo Valvo (Argentina), Jorge Eliecer Gaitan (Colômbia) e Carlos M. Raggi (Cuba). Alguns profissionais tinham dupla formação de engenheiros e arquitetos, como Angel Guido, professor na *Universidad Nacional del Litoral* em Rosário (Argentina), e Evelio Govantes, *Jefe del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de La Habana* (Cuba). Participaram, ainda, Walter Blucher (EUA), atuante na área de “city planning” e, à época, diretor da *American Society of Planning*, e Fernando Llano, *Jefe del Departamento de Sanidad Municipal de La Habana*.

Os trabalhos apresentados na Sessão VIII-*Problemas Sociales* que foram publicados na *Revista de Arquitectura del Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba* não seguem a ordenação numérica dos subtemas conforme o programa final do congresso publicado na mesma revista. O trabalho que abriu a sessão foi apresentado pelo arquiteto chileno Ricardo Gonzáles Cortés, que foi o conferencista principal do subtema “Actividades municipales en la provisión de casas baratas”, título do seu texto publicado na revista.

A publicação traz uma informação interessante sobre a participação de González Cortés em atividade externa ao congresso, realizada no *Salón de Actos del Colegio Nacional de Arquitectos* de Cuba, a convite do presidente desse colégio, o arquiteto Enrique Cayado. O texto de Ricardo González termina com a anotação de uma data: 14 de novembro de 1938, exatamente o dia de abertura do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Porém, não consta se, nesse dia, ele proferiu sua conferência na sessão do congresso ou no *Salón de Actos del Colegio de Arquitectos*.

PENSAR FORA DO EIXO

O encontro no *Colegio de Arquitectos* contou com outra participação importante: a do arquiteto mexicano Carlos Contreras. Assim como Cortés, Contreras também apresentou a mesma conferência proferida no congresso, denominada “Principios fundamentales del trazado de ciudades y preparación de planos incluyendo las zonas y las tierras de propiedad pública”. A abertura do encontro no *Colegio de Arquitectos* foi feita por um importante profissional cubano, o arquiteto Luis Bay Sevilla, à época diretor do *Colegio de Arquitectos de Cuba* e um dos nomes mais eminentes nas discussões sobre o tema “casas baratas” no campo profissional arquitetônico latino-americano (Victoria Zardoya, 2012).

O texto de González Cortés está organizado em dois blocos com estudos de caso. O primeiro aborda o tema da habitação em diversos países europeus, e o segundo analisa três casos no continente americano: Argentina, Uruguai e Chile. González Cortés justificou a análise do conjunto de países europeus e americanos pelo caráter universal do tema das casas baratas, especialmente em relação ao modo como “los más viejos pueblos de la Europa lo han procurado resolver, y por qué medios a su vez, y cuál la cuantía de los esfuerzos municipales en relación a los Estados y sin discuidar de la actividad particular” (González Cortés, 1938a, p. 422).

Este caráter universal se definiu pela própria situação de acesso à moradia pelas populações mais pobres, em especial no que tange aos custos de produção da moradia e à necessidade de formulação de políticas públicas para sanar o problema. Outro aspecto que confere uma dimensão talvez não universal, mas comum, aos países europeus, é o cenário político e socioeconômico decorrente da Primeira Guerra Mundial. Em termos gerais, as implicações para os países foram consideradas muito similares, ainda que González Cortés tenha reconhecido as particularidades do país derrotado, a Alemanha.

Para cada país analisado, González Cortés procurou enunciar algumas especificidades, como no caso da Alemanha, que “há tratado el problema de la Habitación Económica en un aspecto del mayor integralismo” em relação ao esforço que se fazia, antes mesmo da Primeira Guerra, para se oferecer “bienestar y paz social a todas las clases laboriosas” (González Cortés, 1938a, p. 427). González Cortés apontou o que, para a Alemanha, era uma condição de “força” das intervenções municipais para proibir uma série de ações, como a demolição de edifícios ou o uso desses edifícios para outros fins que não habitacionais.

O esforço de ampliação da produção de moradia teria resultado, em termos quantitativos, segundo González Cortés, em “3 millones de casas más o menos” até o ano de 1935, número só possível de ser alcançado com a atuação conjunta do Estado e dos municípios na elaboração de

PENSAR FORA DO EIXO

“un plan vastísimo”. Em termos urbanísticos, essa experiência teria sido caracterizada por duas tipologias: as “colonias satélites” nos arredores das cidades, cujo objetivo era “permitir que los obreros sin mayores dificultades pudieran hacer sus traslados a las zonas de las industrias” (González Cortés, 1938a, p. 429); e a outra, na qual “la planificación tendió al sistema de colocar los lotesmientos en líneas en lugar del plano radial; de este modo a lo largo de los caminos contiguos a las ciudades se ubicaron las casas” (González Cortés, 1938a, p. 429).

Ainda que em sua análise não exista qualquer indicativo sobre as particularidades do debate arquitetônico quanto à produção habitacional, não se pode desconsiderar que o período abordado por González Cortés envolveu as experiências produzidas por arquitetos diretamente inseridos no debate sobre a moradia mínima no contextos dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), especialmente o segundo, realizado em Frankfurt no ano de 1929, cujo tema era exatamente o estudo dessa tipologia habitacional (*Die Wohnung für das Existenzminimum*). É dessa época a importante atuação de uma ampla geração de profissionais atuando nas municipalidades alemãs, seja no âmbito dos departamentos de planejamento urbano e habitação, seja no âmbito de cooperativas ou associações.

Na análise sobre a Rússia, González Cortés indicou possível posicionamento ideológico ao afirmar que “la revolución bolchevique cambió fundamentalmente las condiciones de vivienda de la población Rusa” (González Cortés, 1938b, p. 476) e que certa “tendencia comunista” da etapa entre 1917 e 1921 “fue sustituida por la política económica, com características menos violentas y atropelladoras” (González Cortés, 1938b, p. 476). Caracterizada, entre outras coisas, pela abolição da propriedade privada, isto é, pela transferência de terras e edifícios, inclusive habitacional, às municipalidades, essa etapa comunista, na visão de González Cortés, “en vez de contribuir a solucionar el problema lo agravó especialmente en cuanto dice relacionarse con las clases trabajadoras” (González Cortés, 1938b, p. 476), em particular devido à paralisação de novas construções e aos preços dos materiais.

O autor ainda aponta problemas decorrentes das ações dos comitês de habitação – responsáveis por organizar os trabalhadores e a população geral em grupos, como os “Obreros que tenían certificado de Gremios Obreros, Comité de Trabajadores o del Partido Comunista” (González Cortés, 1938b, p. 476) –, entre as quais uma circular difundida em Moscou, em 1919, que definia como política habitacional a ocupação, por parte dos trabalhadores, de “viviendas donde los burgueses habían sido estretachados”. Para o arquiteto chileno, esta política teria piorado o problema, em vez de solucioná-lo. Em muitas situações, “sus consecuencias han sido desastrosas

PENSAR FORA DO EIXO

para sus nuevos arrendatarios, quienes ignoraban por completo las disposiciones puestas en sus manos, y las han empleado en tal forma que muy pronto toda la vivienda llegó a ser una ruina que no podía volverse a habitar” (González Cortés, 1938b, p. 476).

Como alternativa, seria necessário incentivar a produção de moradia por sociedades cooperativas ou mesmo por empresas particulares, o que teria ocorrido a partir de disposições dos *soviets*. No entanto, o resultado esperado “se ha estrallado contra la aflictiva situación económica interna que impide el desarrollo de la industria de la edificación” (González Cortés, 1938b, p. 477). Uma mudança mais profunda e positiva teria ocorrido, após a década de 1930, no contexto de elaboração dos Planos Quinquenais, pois “han mejorado las edificaciones en grandes bloques, en las viviendas aisladas y en las transformaciones de las ciudades” (González Cortés, 1938b, p. 477).

Ao final da sua análise sobre a Rússia, o autor indicou que o problema da habitação persistia no país em função de fatores complexos, entre eles, o crescimento da população, a destruição de cidades inteiras, a incapacidade construtiva decorrente da falta de materiais e de um planejamento prévio. Ainda segundo o chileno, “vuelve ahora aún ante este afán de hacer una nueva sociedad, a hacenser presente la necesidad que señalan los técnicos: ‘hay que planificar el territorio y urbanizar después de acuerdo con sus lógicos principios” (González Cortés, 1938b, p. 477).

A França foi outro exemplo analisado. O arquiteto chileno iniciou suas ponderações observando que a França, “en general, vivió en medio de un desarrollo precario de la edificación económica” (González Cortés, 1938a, p. 422) anterior à Primeira Guerra Mundial, e que teria se amplificado após a contenda bélica, especialmente devido ao êxodo rural em direção às cidades. Na sequência, o autor apontou a *Lei Loucheur*, aprovada em 1928 durante a atuação do ministro francês Louis Loucheur, como “la más acertada referencia en relación a los recursos técnicos y financieros dispuestos en servicios para intensificar las edificaciones económicas” (González Cortés, 1938a, p. 423).

O ponto central de sua análise dessa lei é a crítica ao que ele denominou de “idea de barato tanto en Europa como en América”. O “barato” foi identificado às construções de baixa qualidade, tendo como premissa “lo mas bajo en precio, pero, de una duración absurda, y como consecuencia final, antieconomica”, as quais teriam que se demolidas em pouco tempo (González Cortés, 1938a, p. 423). A proposta de González Cortés para enfrentar o problema habitacional, em acordo com os pressupostos da *Lei Loucheur*, passava pela busca de uma solução “en la Habitación económica racional” (González Cortés, 1938a, p. 423).

PENSAR FORA DO EIXO

O aspecto financeiro foi tratado como eixo central da discussão sobre habitação econômica (“casas baratas”) a partir de “del valor elevado del terreno dentro de los radios poblados de las ciudades francesas industrializadas en excesivo” (González Cortés, 1938a, p. 423). Para Cortés, o *Plan Loucheur* era de grande envergadura social e econômica, particularmente porque considerava um conjunto de características das diversas cidades francesas, a partir de estudos detalhados das regiões selecionadas para a implementação do seu plano de edificação.

O autor observa, ainda, que as obras levaram em consideração detalhes executivos, desde o uso dos materiais de construção até a organização espacial e dos usos das edificações como as cozinhas. Inclusive, González Cortés defende uma “habitação econômica racional”, fazendo referência ao que, na historiografia da arquitetura moderna, seria denominado de “cozinha de Frankfurt”, desenvolvida por uma “joven arquitecta de mucha preparación y talento, Mme. Greth Lihotzki de Frankfort” (o nome correto é Margarete Schütte-Lihotzky³), responsável pela “*mejor receta aplicada a esta grave cuestión de utilización racional de los espacios en cada casa*” (González Cortés, 1938a, p. 424).

Após percorrer, entre outros, os casos nacionais aqui considerados – Alemanha, Rússia e França –, o arquiteto chileno elaborou uma série de considerações sobre Argentina, Uruguai e Chile, que, de fato, eram o assunto principal pelo qual ele havia sido convidado pela comissão organizadora do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Sua análise sobre a Argentina é bastante breve, mas traz algumas observações importantes, a começar pela indicação das funções de uma *Administración Autonomía de Propiedades Municipales* definidas por uma “Ordenanza n. 5267”⁴. Entre elas, “la venta o locación de las casas que fueron construidas por las Compañías de Construcción Moderna que pasaron a poder Municipal” (González Cortés, 1938b, p. 479).

Evidencia-se, aqui, sua atenção à atuação específica do poder municipal, particularmente de Buenos Aires. De fato, o autor não faz nenhuma referência à *Comisión Nacional de Casas Baratas*, “el primer organismo público de vivienda creado por el Estado, con alcance nacional”, responsável pela construção de “algo más de mil unidades de vivienda individual y colectiva, entre su creación⁵ y 1943” (Aboy, 2012, p. 76). Também não menciona o contexto histórico anterior à

³ “Primeira mulher a se formar em arquitetura na Áustria desenhou a cozinha para o programa de habitação da Viena vermelha e foi convidada por Ernest May para projetar a cozinha do conjunto habitacional de Frankfurt. Tudo nos anos 1920” Ver: Leon E. (2019). Grette (Margarethe) Schütte-Lihotzky (1897-2000). A mulher na história do design. In: DROPS: Vitruvius. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/drops/20.145/7510> (acesso em: 28/04/2025).

⁴ González Cortés não apresentou nenhuma informação sobre a referida “Ordenanza n. 5267”.

⁵ Segunda Rosa Aboy, “durante los gobiernos radicales, la Comisión Nacional de Casas Baratas CNCB, creada en 1915 a consecuencia de la sanción de la Ley n. 9.677, promovida por el diputado cordobés Juan

PENSAR FORA DO EIXO

década de 1930. É possível que ele não tenha tido acesso a tais informações, mas seus vínculos profissionais pelo continente e sua atuação nos *Congresos Panamericanos de Arquitectos*, desde sua criação em 1920 e incluindo a terceira edição em Buenos Aires, certamente garantiriam-lhe algum conhecimento sobre a Argentina. Isso fica evidente quando o autor observa que a *Administración Autónoma de Propiedades Municipales* teria cumprido um papel relevante, ao anotar que ela

viene, en cierto modo, en ayuda de una gran tarea en la edificación obrera, aún no resuelta por el Estado, y es seguro que su experiencia tendrá un alto valor cuando el Poder Público asuma de lleno su gran misión en la construcción de la vivienda popular (González Cortés, 1938b, p. 479).

Tomando como referência a própria historiografia urbana argentina, a observação de Cortés sobre a situação “aún no resuelta por el Estado” tem seu fundamento. Segundo Ana Cravino,

Al intentar construir una historia del hábitat popular se debe dar cuenta de su inicial invisibilidad. En el proceso de formación del Estado Argentino hasta principios del siglo XX, los diferentes gobiernos nacionales, provinciales y municipales tuvieron poca intervención en la producción de viviendas para sectores de bajos recursos, dado que respondían a una concepción liberal que delegaba en el mercado la resolución del problema. La adopción del modelo económico agroexportador en el esquema de la división internacional del trabajo requería que la obra pública estuviera constituida fundamentalmente por infraestructura, mientras que la política inmigratoria necesitaba de edificios de equipamiento. De este modo se construyeron puertos, usinas, todo tipo de edificios públicos, escuelas, hospitales, teatros, hasta hoteles para inmigrantes, pero no viviendas (...) Una única iniciativa concretada por parte del Estado 6, que es posible destacar, es el proyecto solicitado en 1882 por el intendente Torcuato de Alvear al Director de la Oficina de Ingenieros Municipales, Juan Antonio Buschiazzi, para la construcción de una “Casa para obreros”, que pudiera servir como “modelo para casas de inquilinato (Cravino, 2016, p. 8).

Com efeito, desde a segunda metade do século XIX e até a criação da *Comisión Nacional de Casas Baratas* em 1915, o desafio posto à atuação pública de implementar alguma política habitacional, incluindo a construção de moradias, ficou circunscrito à municipalidade. Como analisado por Rosa Aboy, os desafios eram vários e foram se potencializando com a chegada de imigrantes entre o final do século XIX e o início do XX, a maioria deles em busca de moradia na

Cafferata (...) Su actuación se extendió hasta 1944, cuándo se creó la Administración Nacional de Vivienda” (Aboy, 2012, p. 74).

PENSAR FORA DO EIXO

área central da cidade, incrementando “los alquileres de los cuartos en ‘conventillos’ u hoteles” (Aboy, 2012, p. 75).

Os primeiros sinais de mudança no sentido da criação de alguma alternativa ao problema habitacional se deram no contexto da organização social dos moradores após importante “huelga de inquilinos, que tuvo lugar en 1907”. Depois da greve dos moradores que pagavam aluguéis, “comenzaram a erigirse las primeras ‘casas para obreros’. Esos primeros proyectos tenían por cometido asegurar el orden social” (Aboy, 2012, p. 75). Um segundo movimento historicamente contemporâneo à ebulição social decorrente das manifestações sobre os preços dos aluguéis teria se produzido no marco da Lei 4.824 de 1905, conhecida como *Ley Irigoyen*. Segundo Aboy, “en ese marco, la Municipalidad construyó viviendas unifamiliares en los barrios Butelar, de 1907, y Parque Patricios, de 1910. En 1905, el Partido Socialista creó la cooperativa El Hogar Obrero” (Aboy, 2012, p. 76).

Outras ações pretendiam responder aos desafios de formulação de alguma política habitacional, incluindo a articulação entre o município de Buenos Aires e a *Compañía de Construcción Moderna*, ainda que, segundo o previsto em contrato, de um total de 10 mil casas a serem construídas, apenas 5 mil foram executadas. Porém, a reivindicação de González Cortés sobre a responsabilidade do poder público quanto a “su gran misión en la construcción de la vivienda popular” só viria a ser efetivamente formulada nos anos peronistas, em especial entre 1946 e 1955, quando um sentido de política pública de habitação ganhou uma dimensão mais estrutural.

Nesse momento, as “políticas públicas de vivienda (...) fueron un eje estratégico del programa social, como se desprende de la incorporación del ‘derecho a la vivienda’ en el texto constitucional de 1946” (Aboy, 2012, p. 80)⁶. Até lá, o próprio González Cortés já teria coordenado o *Segundo Congreso Interamericano de Municipios* (Chile, 1941), e a OICI só voltaria a se reunir em New Orleans em 1950.

⁶ “Desde el punto de vista de las modalidades de intervención estatal, se puede identificar un primer periodo entre 1946 y 1949 caracterizado por ‘acciones directas emprendidas por el Estado, que se convirtió en proyectista, constructor, adjudicador, entre financiero y administrador de los conjuntos de vivienda (...) Esta concentración de tareas en el Estado se modificó a partir de la crisis económica de 1949, y desde 1950 se verificó un mayor distanciamiento respecto de las acciones directas. Se abrió entonces un segundo periodo caracterizado por las ‘acciones indirectas’, en el cual se ampliaron las funciones del Banco Hipotecario Nacional, que se convirtió en una entidad de financiamiento para la construcción de conjuntos de vivienda social” (Aboy, 2012, p. 80).

PENSAR FORA DO EIXO

Na análise sobre o Uruguai, a atenção do arquiteto chileno voltou-se ao problema dos *conventillos*⁷, que ele considerava uma “vivienda foco de muerte y de horrorosa promiscuidad” (González Cortés, 1938b, p. 479). A “estratégia” para enfrentar essa situação havia sido constituída pouco tempo antes: a lei que “organiza el Instituto Nacional de Vivienda Económica, dictada en 19 de noviembre de 1937” (González Cortés, 1938b, p. 479).

O autor apresenta uma série de aspectos que teriam estruturado a ação de caráter social da produção da habitação. Entre eles: a construção de habitações econômicas para aluguel ou venda aos funcionários do Estado; a aquisição de imóveis para que a finalidade do Instituto fosse efetivamente levada a termo; fomento à iniciativa privada para que também contribuísse para o plano de construção de habitações. Menciona ainda um ponto relevante quando se pensa na produção de habitação social, especialmente em áreas em processo de infraestruturação recente ou inexistente, que é a implementação de serviços municipais diversos como a construção de “baños, lavadores, dispensarios, comedores, casas cuna, campos de juegos” (González Cortés, 1938b, p. 479)

Outro tema importante, que já estava na agenda dos encontros municipalistas internacionais, especialmente na Europa, e seria colocado em discussão no *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, é o problema do acesso à terra para fins de moradia. Segundo Cortés, “la ley establece el procedimiento a seguirse para la obtención de terrenos, esto es, que declara la utilidad pública, la expropiación de inmuebles adaptables, a las nuevas construcciones de viviendas” (González Cortés, 1938b, p. 480). Assim como no caso argentino, sua análise concentrou-se na capital uruguaia, Montevideu, cuja municipalidade estaria autorizada a contratar empréstimos que seriam destinados “a la expropiación de la vivienda insalubre, al pago de las que se construyan en sustitución de las mismas y al de las que construya la Municipalidad para solucionar el problema de la vivienda higiénica” (González Cortés, 1938b, p. 480).

Tais ações estariam baseadas num “plan para la sustitución de la vivienda insalubre por la higiénica y los medios y recursos financieros” (González Cortés, 1938b, p. 480) elaborado pelo arquiteto Horacio Acosta y Lara. Por fim, González Cortés abordou a acomodação dos planos de transformação para solucionar o problemas das habitações insalubres de acordo com o “Plano

⁷ Rosa Aboy coordenou importante edição da Revista URBANA do CIEC-UNICAMP sobre tema geral envolvendo essas tipologias habitacionais na América Latina: O Dossiê Villas Miseria, Favelas y Asentamientos: nuevas rutas en Historia Urbana. v. 9 n. 1 (2017). <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/issue/view/922> (acesso em: 19/05/2025).

PENSAR FORA DO EIXO

Regulador, ya que no siempre puede ser necesario reconstruir en los nuevos puntos donde se demuele” (González Cortés, 1938b, p. 481).

Essa relação entre a problemática habitacional e o urbanismo, ainda associado à ideia de “plano regulador”, será reforçada na análise sobre o caso do Chile, porém, numa compreensão mais ampla de planejamento. Ao discutir seu país, González Cortés indicou que, nele, o municipalismo já estava mais organizado, assim como em Cuba, em comparação a países como Brasil e Argentina. O texto menciona dois congressos de municipalidades: o quinto, realizado em dezembro de 1936 na cidade de Valparaíso; e o sexto, realizado em dezembro de 1937 na cidade de Antofagasta.

Entre os acordos aprovados no quinto congresso de municipalidades do Chile reforçou-se um entendimento geral por parte dos profissionais de que “la vivienda obrera (...) constituye, tal vez, el más gáve de los problemas que dicen relación com el bienestar del ciudadano” (González Cortés, 1938b, p. 481). A solução para esse problema passaria pela “contratación de préstamos para la construcción de viviendas para los obreros de más escasos salarios” por parte das municipalidades (González Cortés, 1938b, p. 481). É interessante observar que essa dimensão financeira foi considerada central a todos os países nos quais a habitação demandava solução urgente; no caso do Chile, isso se relacionava à lei que havia criado, pouco tempo antes, a *Caja de la Habitación Popular*.

No sexto congresso de municípios chilenos, os participantes teriam sugerido modificações numa *Ley de Habitaciones Baratas* (aprovada em 1925) para que, além de criar as condições econômicas necessárias, as normativas da *Caja de la Habitación Popular* facultassem aos municípios a realização de um “plan de edificación popular” (González Cortés, 1938b, p. 481). Ao discutir a *Ley de Habitaciones Baratas*, ainda que sem fazer qualquer esclarecimento sobre seus termos e concepções, González Cortés apontou para um conjunto de experiências anteriores às propostas formuladas nos congressos de municípios chilenos realizados em 1936 e 1937. De fato, segundo estudo de Rodrigo Hidalgo Dattwyler,

Las políticas de vivienda en Chile constituyen una de las primeras acciones que ha desarrollado el Estado de ese país para aproximarse a la solución de los problemas de provisión de servicios y bienes básicos, que han afectado con especial vigor al desarrollo de la vida de la población de más escasos recursos. En ese esquema, sería la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 la normativa que dio inicio a las actuaciones públicas en el campo de la vivienda social en el siglo XX. La mencionada normativa creó los Consejos de Habitaciones para Obreros, entre cuyas atribuciones estaban las de favorecer la construcción de vivienda higiénicas y baratas (...) La Ley de Habitaciones Obreras recogió y recibió los aportes de las soluciones legales que se habían formulado en Europa respecto de cómo abordar

PENSAR FORA DO EIXO

la construcción de vivienda popular. Las acciones por parte del Estado continuaron en la segunda y tercera década del siglo XX (...) En ese escenario, en 1925 se procedió a la promulgación del Decreto Ley n. 261, conocido como “Ley de la Vivienda” que estableció la reducción del 50% de la renta de alquiler de las propiedades declaradas insalubres; la limitación de los precios de los arriendos de las viviendas salubres (...) En el mismo año 1925 se produce la dictación de la Ley de Habitaciones Baratas, la cual creó el Consejo de Bienestar Social que reemplazó al Consejo de Habitaciones Obreras de 1906 (...) Hacia comienzos de la década de 1950, las medidas anteriores se vieron complementadas por la promulgación de una serie de cuerpos legales que pretenderían regular un conjunto de irregularidades que se daban en el proceso de ‘arrendamiento de piso’ (...) En su conjunto dichas legislaciones pueden catalogarse como las Leys de Fomento de la Edificación Obrera y se insertaron en el nuevo modelo de desarrollo económico que comenzaba a gestarse en Chile en ese tiempo, en el cual el Estado tendría un papel cada vez más protagónico (...) El ‘estado moderno’ tendría que intentar construir un sistema de planificación que fuera capaz de articular las distintas instancias burocráticas involucradas en la toma de decisiones (...) La creación de la Caja de Habitación Popular en 1936 se inserta plenamente en este modelo, su objetivo sería el de fomentar la construcción de viviendas salubres (Hidalgo Dattwyler, 2012, pp. 198-201).

Se, em termos político-institucionais, foram esses os encaminhamentos adotados nas esferas do Estado nacional chileno desde o início do século XX, em termos intelectuais, a contribuição dos profissionais se materializava em encontros como o *Primer Congreso Chileno de Urbanismo* realizado em fevereiro de 1938 na cidade de Valparaíso. Nessa ocasião, que contou com profissionais da Argentina, do Uruguai e do Perú, o tema da habitação também foi um elemento central das proposições que os arquitetos aprovaram ao final do congresso. González Cortés enumerou três delas: o financiamento de um plano que tornasse o Estado capaz de atuar na construção de habitações segundo as necessidades da época; a defesa da tipologia de habitação coletiva a ser implementada no lugar das habitações insalubres existentes, associada a “un plan definitivo que contemple la organización funcional de los centros urbanos del país” (González Cortés, 1938b, p. 481); por fim, a necessidade de industrialização dos insumos materiais necessários à produção da habitação com base no estudo prévio de uma tipologia *standard*.

As três proposições demonstravam o quão afinadas estavam as discussões sobre a habitação, as cidades e a industrialização das economias nacionais entre o âmbito intelectual, por parte dos profissionais, e o âmbito político-institucional, por parte dos governos. A atuação dos Estados nacionais na produção direta da habitação, mediante a utilização de recursos financeiros, entraria em pauta, por exemplo, durante o governo Perón na Argentina, como demonstrado por Rosa Aboy (Aboy, 2012). O debate arquitetônico moderno internacional focado na tipologia habitacional coletiva receberia cada vez mais atenção dos arquitetos, como no magnífico exemplo do Conjunto Pedregulho no Rio de Janeiro, projetado por Affonso Eduardo Reidy na década de

PENSAR FORA DO EIXO

1940, no bojo da ação da Prefeitura Municipal e de seu Departamento de Habitação Popular dirigida por Carmen Portinho.

Por fim, a discussão sobre a industrialização dos insumos materiais necessários à produção da habitação não poderia ser desvinculada de um processo mais amplo de industrialização das economias nacionais de países latino-americanos. Essa mudança no padrão de produção industrial foi o caso, por exemplo, do Brasil, governado por Getúlio Vargas a partir de 1930. Iniciou-se, à época, uma política estrutural de industrialização via substituição de importação, decorrente, em certa medida - ainda que fatores nacionais e de reestruturação do estado e da economia nacional tenham sido fundamentais - da crise internacional produzida pela queda da Bolsa de New York em 1929. Desde então, cada vez mais, a industrialização dos insumos materiais de toda a cadeia produtiva envolvida na construção de habitações assumiria papel relevante não apenas na dimensão tecnológica da construção, mas nem sua dimensão projetual e econômica.

Seguindo em sua análise mais detalhada sobre seu país natal, González Cortés buscou problematizar o papel do poder municipal na produção de habitação popular no Chile. Ao mesmo tempo, elaborou algumas indagações sobre o papel da *ciência do urbanismo* em lidar com os problemas decorrentes do rápido crescimento das cidades, assim como os sentidos da “origen de los principios del urbanismo, que ya no considera a la ciudad como un hacinamiento de actividades individuales sino como un conjunto ordenado que se ciñe a reglas en que la técnica dirige racionalmente su expansión” (González Cortés, 1938b, p. 484).

Neste ponto, inclusive, o arquiteto formulou uma crítica ao liberalismo econômico, ao observar que este “no pudo desarrollar, pese su buena intención, los grandes planes que en edificación urbana hoy se programan afianzados en la necesidad que puntualiza el urbanismo” (González Cortés, 1938b, p. 484). Sua crítica ao individualismo acompanhava a concepção de que as “habitaciones debían ser ubicadas con una previa Planeación Territorial que agrupa la masa humana de la población en concordancia con sus fuentes de riquezas naturales, distribución y crecimiento de sus centros poblados” (González Cortés, 1938b, p. 484).

Este aspecto é crucial para compreender o pensamento de Cortés. Ele apresentara essa ideia em conferência no *VI Congreso de Municipalidades* realizado em Antofagasta em dezembro de 1937, posteriormente publicada pela *Revista de Arquitectura de Cuba* (número 55, fevereiro de 1938). Nesse texto, intitulado “Los problemas urbanísticos”, ao analisar a necessidade de pensar o planejamento habitacional por parte dos arquitetos para além das demandas individuais e de sugerir aos urbanistas a importância de propor uma ocupação de novos núcleos urbanos industriais com

PENSAR FORA DO EIXO

base na descentralização, González Cortés foi preciso em afirmar que “hay, pues, que planificar técnicamente el territorio nacional” (González Cortés, 1938c, p. 75).

No final do texto apresentado em Cuba, o autor retomou essa ideia com mais profundidade, fazendo referência aos argumentos apresentados pelo arquiteto Roberto Humeres no *Primer Congreso Chileno de Urbanismo* em 1938:

Podría agregarse que la misión del urbanismo es organizar la ciudad ligándola funcionalmente a la región y al territorio, subordinar, dentro de ella los elementos a un todo armonioso, estudiar su evolución histórica y prever su directiva futura, intervenir en su organización social y administrativa, establecer una red de tránsito y vialidad racional, orientar la legislación urbana, velar por la higiene y la salubridad pública y, finalmente, hacer de la Urbe un organismo hermoso en su conjunto y en sus partes (González Cortés, 1938b, p. 484).

A estrutura argumentativa da conferência de González Cortés sobre as “Actividades municipales en la provisión de casas baratas” apresenta sólida articulação com o que seriam as ideias apresentadas pelo mexicano Carlos Contreras no subtema seguinte, de número 27, denominado “Principios fundamentales del trazado de ciudades y preparación de planos incluyendo las zonas y las tierras de propiedad pública”. Por isso, não restam dúvidas de que ambas as conferências, a de González Cortés e de Contreras, nortearam os debates que culminariam na elaboração da *Acta de La Habana*, na qual as decisões do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* estão publicadas.

Há dois eixos no texto de Contreras que interessam mais especificamente ao estudo do urbanismo no contexto da criação da OICI. O primeiro eixo recoloca a discussão do arquiteto chileno sobre a necessidade de planejamento em suas dimensões municipal, regional-territorial e nacional. Contreras é preciso na explicitação de seus princípios ao afirmar que

Creo que la experiencia nos ha enseñado que el problema del trazado de ciudades que se creía circunscrito a la urbe ha tenido que buscar horizontes más amplios y extenderse para ligarse con los problemas de índole regional, y éstos, a su vez, han tenido que verse del punto de vista nacional. Tenemos que estudiar, pues, estos problemas en toda su magnitud: de la periferia al centro, planteando y resolviendo los grandes problemas de planificación y zonificación nacionales para de ahí tomar los elementos básicos de la planificación y zonificación regionales, y estos estudios preliminares, de índole general, proceder al estudio de la planificación y zonificación urbanas (Contreras, 1938, p. 450).

Segundo Contreras, havia um “Problema Nacional”, que deveria ser considerado em um “Programa de Gobierno” responsável pela elaboração do “Plano Nacional”. Este plano se estruturaria em dois tipos de “zonificación nacional” que dividiriam o território em: a) zonas

PENSAR FORA DO EIXO

geográficas de recursos naturais; b) zonas arqueológicas monumentais e arquitetônicas que deveriam ser respeitadas e preservadas. A partir dessa divisão, a “Planificación Nacional” seria organizada em quatro grupos principais, sendo que os três primeiros teriam explícita orientação em relação à infraestruturação do território nacional:

- I) sistema nacional coordenado de vias de comunicação desde rodovias, ferrovias, vias fluviais, marítimas e aéreas;
- II) sistema nacional coordenado de terminais desde portos, aeroportos, estações ferroviárias e rodoviárias;
- III) sistema nacional coordenado de parques nacionais e avenidas-parque.

O quarto grupo se constituiria como um sistema coordenado de defesa nacional, sugerindo uma atenção à geopolítica. Ao abordar o que denominou de “aspecto regional”, Contreras o fez seguindo as orientações formuladas para o “Problema Nacional”, ou seja, “desde el punto de vista regional”, o que poderia ser lido apenas como uma mudança de escala do planejamento. Talvez o ponto mais interessante, neste caso, nem seja a diferença entre as escalas nacional e regional, mas como “deberá existir siempre la más estrecha relación y coordinación entre todos los estudios que se hagan de índole regional con los que se hayan establecido previamente de carácter nacional” (Contreras, 1938, p. 450).

Em relação ao “problema del trazado de ciudades”, a abordagem não traz nada de muito inovador. De um lado, Contreras propõe uma ação de planejamento dos traçados visando a conservação, a adaptação e o melhoramentos das cidades existentes, de outro, uma atenção “a los casos de la creación y trazado de poblaciones enteramente nuevas” (Contreras, 1938, p. 450). Do ponto vista da solução urbanística, o arquiteto mexicano defendeu que o modelo preferível seria o “de desarrollo radio concéntrico”.

Em segundo lugar, seria preciso considerar a dinâmica urbana e toda a circulação de modo a não ser necessário um movimento “hacia el centro exacto sino más bien hacia diversos puntos focales en la periferia del núcleo central urbana” (Contreras, 1938, p. 450). Terminou por corroborar, neste sentido, uma das propostas de González Cortés, a da “descentralización en el núcleo central urbano” (Contreras, 1938, p. 450).

Contreras abordou outros inúmeros aspectos, mas irei me deter em um ponto que dialoga com o texto do colega chileno: a questão habitacional. O autor mexicano adotou um vocabulário

PENSAR FORA DO EIXO

comum entre os profissionais urbanistas ao associar os campos do urbanismo e da medicina⁸. Essa associação se evidenciou em sua crítica à situação de insalubridade das habitações populares, ao afirmar existirem, nas grandes capitais, “tugurios que como focos cancerosos deben eliminarse radicalmente del organismo urbano” (Contreras, 1938, p. 450).

Assim como González Cortés, Contreras defendeu o estudo do problema habitacional em sua complexidade, ou seja, “no debe estudiarse no resolverse el problema de la habitación como caso aislado, sino que debe relacionarse con aspectos sociales y humanos de la población” (Contreras, 1938, p. 452), o que incluiria costumes e tradições em relação ao uso dos materiais de construção. Há um aspecto, porém, em que divergem, relativo à habitação coletiva. Partindo da necessidade de considerar o fator econômico na definição da localização das zonas residenciais, Contreras anunciou o que para ele seria um princípio básico “determinado ya por la experiencia”:

Que la construcción vertical de más de tres pisos para alojamientos no es la adecuada para alojar en forma satisfactoria a las familias que constituyen la gran mayoría de los habitantes de una ciudad y a quienes es preferible darles casas aisladas y espacios abiertos (Contreras, 1938, p. 452).

Para Cortés, ambas as soluções deveriam ser consideradas, mas, para resolver o enorme déficit habitacional, a tipologia coletiva poderia ser utilizada como opção mais rápida e eficiente, sem deixar de resolver os problemas de salubridade que ambos observaram nos *tugurios* e *conventillos*. Ao município e suas instâncias administrativas caberia a definição das soluções sobre o problema geral da habitação, estando entre as alternativas a aquisição de terras ociosas por parte do poder público local. Propuseram-se “zonas de reserva” que não teriam seu uso previamente definido, mas funcionariam como elemento regulador de futuras adaptações e planos de expansão por parte do município. A construção de habitação por parte do poder público, nacional ou municipal, se beneficiaria dessas “zonas de reserva”, inclusive no controle da especulação imobiliária, já que poderia planejar a expansão das áreas urbanas considerando os interesses coletivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esses trabalhos apresentados no *Primer Congreso Panamericano de Municipios* por dois dos mais importantes profissionais latino-americanos do campo da arquitetura e do urbanismo da

⁸ Assunto estudado mais detidamente por Philip Gunn e Telma de Barros Correa no artigo “O urbanismo: a medicina e a biologia nas palavras e imagens da cidade”, publicado na coletânea *Palavras da Cidade*, coordenada por Stella Bresciani (Gunn; Barros Correia, 2001)

PENSAR FORA DO EIXO

primeira metade do século XX sintetizam, em grande medida, as ideias sobre habitação e urbanismo-planejamento que seriam posteriormente difundidas para nortear as práticas municipalistas em todo o continente. Caberia às municipalidades não apenas o exercício dessas experiências em seus próprios territórios, mas sobretudo a perspectiva da cooperação intermunicipal, isto é, articular alternativas entre duas ou mais municipalidades interessadas em construir práticas de planejamento municipal conjuntas, seja em habitação ou outro âmbito.

O grande problema em relação a isso é que o neo-municipalismo que se constituiu a partir da década de 1980 abraçou o neoliberalismo e a “guerra fiscal” como fundamento do planejamento estratégico de cidades. Desde então, a concepção programática da cooperação intermunicipal da criação da própria OICI, tal qual formulada pelo cubano Ruy de Lugo-Viña na década de 1920, vem sendo distanciada das práticas de governo municipais e cada dia mais o ideal de produção da cidade segundo os preceitos da função social da cidade e da propriedade se perdem em função dos interesses da especulação imobiliária produzidos com o suporte político e ideológico do estado e com os meios econômicos dos “donos da terra”, todos eles ferrenhos defensores do municipalismo e da autonomia municipal. Um (falso) paradoxo ou estratégia para “preservar tudo como sempre foi”?

AGRADECIMENTOS

Agradecimento ao CNPq. Este trabalho faz parte das atividades desenvolvidas no âmbito da Bolsa de Produtividade CNPq-PQ 2023-2026.

REFERÊNCIAS

ABOY, Rosa. (2012). La vivienda Social en Argentina. El caso de Buenos Aires, 1930-1960. In: Sambricio, C. (org). Carlos Sambricio. (Org.). **Ciudad y vivienda en América Latina entre 1930 y 1960**. 1ed.Madrid: Editorial Lampreave, pp. 72-101.

ATIQUE, Fernando., CERASOLI, Josianne. Francia., NOVO, Leonardo. (2020). Narrar por Congressos. In: Jacques, P. B., Pereira, M. da S., Cerasoli, J. F. **Nebulosas do pensamento urbanístico. Tomo III: modos de narrar**. Salvador: EDUFBA, pp. 224-253.

BERUFF MENDIETA, Antonio. (1938). El primer congreso panamericano de municipios. In: **Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos**. La Habana. Octubre, Año VI, n. 63. Acervo da Biblioteca Nacional de Cuba.

PENSAR FORA DO EIXO

CONTRERAS, Carlos. (1938). Principios fundamentales del trazado de poblaciones y preparación de planos incluyendo las zonas y las tierras de propiedad pública. In: **Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos**. La Habana. Año VI, Num. 65, pp. 450-45.

CRAVINO, A. (2016). Historia de la Vivienda Social. Primera Parte: del Conventillo a las Casas Baratas. In: **VIVIENDA & CIUDAD 7** /diciembre 2016/ Volumen 3: 7-24.

GONZÁLEZ CORTES, Ricardo. (1938). El Congreso Urbanístico de Municipios de Antofagasta, Chile. In: **Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos**. La Habana. Año VI, Num. 55, pp. 68-80.

GONZÁLEZ CORTÉS, Ricardo. (1938a). Actividades municipales en provisión de casas baratas. In: **Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos**. La Habana. Año VI, Num. 64, pp. 422-430.

GONZÁLEZ CORTÉS, Ricardo. (1938b). Actividades municipales en provisión de casas baratas. In: **Arquitectura. Revista Mensual. Organo Oficial del Colegio Nacional de Arquitectos**. La Habana. Año VI, Num. 65, pp. 476-485.

GUNN, Philip.; CORREIA, Telma de Barros. O urbanismo: a medicina e a biologia nas palavras e imagens da cidade. In: BRESCIANI, M. S. (Org.). **Palavras da cidade**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.

GUTIÉRREZ, Jamón., TARTARINI, J., STAGNO, R. (2007). **Congresos Panamericanos de Arquitectos, 1920-2000. Aportes para su historia**. Buenos Aires: CEDODAL.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo. (2012). La vivienda social en Chile entre 1930 y 1960. Contexto institucional, planes de vivienda y planificación urbana. In: Sambricio, C. (Org.). **Ciudad y vivienda en América Latina entre 1930 y 1960**. 1ed.Madrid: Editorial Lampreave, pp. 198-229.

VICTORIA ZARDOYA, Maria. (2012). Por unas casas dignas. La vivienda social en La Habana, 1930-1962. In: Sambricio, C. (Org.). **Ciudad y vivienda en América Latina entre 1930 y 1960**. 1ed.Madrid: Editorial Lampreave, pp. 316-342.