

AS TRÊS DIMENSÕES DAS ORIGENS DE UMA INSTITUIÇÃO MUNICIPALISTA INTERAMERICANA:

a Organización Interamericana de Cooperación
Intermunicipal (OICI) – 1528/1938

EIXO TEMÁTICO 1: Trajetórias, Institucionalização e Circulação de Ideias no Urbanismo

FARIA, Rodrigo S. de

Doutor; UnB

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

RESUMO

Este trabalho tem com o objetivo analisar o que está concebido como as três dimensões estruturadoras das origens da criação da OICI (Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal) como institucionalidade representativa do pensamento municipalista no continente americano criada a partir das decisões do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* realizado em 1938. O recorte temporal de análise trabalha com a perspectiva da longa duração entre 1528 e 1938. As dimensões conformam os processos históricos relacionados aos preceitos municipalistas da autonomia e da cooperação intermunicipal e por isso, estão analisados, de um lado, pela perspectiva nacional cubana, de outro, pela transnacional desde as relações coloniais com a metrópole colonial ibérica e até as articulações nos ambientes da União Panamericana e da Liga das Nações, esferas diplomáticas que debateram e aprovaram princípio da intermunicipalidade após sua criação em Cuba no ano de 1922.

Palavras-chave: OICI; Intermunicipalidade; Autonomia Municipal; Pensamento Municipalista.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

This work aims to analyze what are conceived as the three structuring dimensions of the origins of the creation of the OICI (Inter-American Organization for Intermunicipal Cooperation) as an institutional representative of municipalist thought in the American continent, created from the decisions of the First Pan-American Congress of Municipalities held in 1938. The temporal scope of the analysis works with the perspective of the long duration between 1528 and 1938. The dimensions shape the historical processes related to the municipalist precepts of autonomy and intermunicipal cooperation and, therefore, are analyzed, on the one hand, from the Cuban national perspective, and on the other, from the transnational perspective, from colonial relations with the Iberian colonial metropolis to the articulations within the environments of the Pan-American Union and the League of Nations, diplomatic spheres that debated and approved the principle of intermunicipality after its creation in Cuba in 1922.

Key-words: OICI; Intermunicipality; Municipal Autonomy; Municipalist Thought;

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar las tres dimensiones que configuran los orígenes de la creación de la OICI (Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal) como representante institucional del pensamiento municipalista en el continente americano, surgida de las decisiones del Primer Congreso Panamericano de Municipios celebrado en 1938. El análisis se sitúa en el ámbito temporal comprendido entre 1528 y 1938. Estas dimensiones configuran los procesos históricos relacionados con los preceptos municipalistas de autonomía y cooperación intermunicipal y, por lo tanto, se analizan, por un lado, desde la perspectiva nacional cubana y, por otro, desde la perspectiva transnacional, desde las relaciones coloniales con la metrópolis colonial ibérica hasta las articulaciones dentro de los entornos de la Unión Panamericana y la Sociedad de Naciones, esferas diplomáticas que debatieron y aprobaron el principio de intermunicipalidad tras su creación en Cuba en 1922.

Palabras clave: OICI; Intermunicipalidad; Autonomía municipal; Pensamiento municipalista;

INTRODUÇÃO

Este texto se dedica ao estudo das “três dimensões” estruturantes da *origem* da OICI, criada em 1938. O foco principal do trabalho é não apenas identificar os antecedentes da OICI, mas pensar como sua *origem* decorreu de um processo histórico atrelado, de um lado, à geopolítica do panamericanismo e, de outro, ao papel desempenhado pela dimensão nacional cubana na institucionalização do pensamento municipalista americano.

A importância de Cuba, convém observar, não está considerada apenas em sua dimensão nacional, pois, desde o início da década de 1920, os profissionais cubanos lograram colocar o debate sobre a intermunicipalidade ou cooperação intermunicipal “para fora da nação” cubana. Assim, a ideia da “origem” deve ser pensada como *origens plúrais*, incluindo as dimensões nacional e internacional, e sem perder de vista o importante protagonismo cubano nas discussões internacionais sobre a ideia da “*Intermunicipalidad Universal*”, tal qual formulada e difundida pelo jornalista cubano Ruy de Lugo-Viña.

Por conseguinte, essas *origens plúrais* da OICI não podem ser desvinculadas de um percurso mais amplo, prévio e que passa por outras instâncias, incluindo as *Conferências Internacionais Americanas*. E para deslindar com maior precisão essas *origens* da OICI, é necessário abordar suas três dimensões, quais sejam, a *dimensão político-geográfico-cultural-nacional*, a *dimensão programático-intelectual* e a *dimensão político-institucional panamericana*. A *dimensão político-geográfico-cultural-nacional* me permite analisar o protagonismo de Cuba no processo de organização institucional do pensamento municipalista interamericano no século XX. A *dimensão programático-intelectual* está fundada na ideia mesma da cooperação intermunicipal ou intermunicipalidade, tal qual originalmente concebida em Cuba. A terceira dimensão é a que está circunscrita aos debates e às proposições das conferências interamericanas.

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

A análise da *dimensão político-geográfico-cultural-nacional* está caracterizada por um olhar em longa duração, desde o processo inicial de ocupação da ilha de a partir de 1511, sob o comando de Diego Velázquez no cumprimento das ordens que havia recebido do governador de *La Española* Nicolás de Ovando. Em termos gerais, esse processo se constituiu a partir da implantação de um sistema socioeconômico e político organizado com base na fundação de “*ciudades y villas conforme al modelo del municipio castellano gobernado por cabildos municipales*” (Salcedo Salcedo, 2018, p. 28), portanto, transplantado desde a península ibérica.

PENSAR FORA DO EIXO

Para Enrique Orduña Rebollo, a instituição municipal foi transplantada do reino de Castilla na Espanha em decorrência da ausência de qualquer disposição concreta para a empresa colonial (Orduña Rebollo, 2003, p. 232). Segundo o autor, a transposição do sistema de administração local implementado nas colônias americanas não teria outra explicação que não o fato de que, na Espanha, o que se conhecia e se praticava era exatamente “*el régimen municipal castellano*”. Essa ideia havia sido formulada no início do século XX pelo jurista cubano Francisco Carrera y Jústiz ao dizer que “Cuba, sociológica e institucionalmente, fue una prolongación de Castilla” (Carreza y Jústiz, 1905, p. 70).

Uma vez iniciada a ocupação das primeiras cidades e vilas na ilha de Cuba, o sistema de administração municipal medieval-castellano foi rapidamente incorporado ao processo de colonização. Em menos de duas décadas, já se organizara o que a historiografia cubana reconhece como o primeiro movimento de associação entre representantes dos *cabildos municipales*: os *procuradores dos cabildos* (Hernández Aguilar, 2017, p.63).

Um aspecto importante, que reforça o processo de incorporação do sistema de administração municipal medieval-castellano em Cuba, é o fato de a figura do procurador ser uma das “instituições puras castellanas y leonesas (....) traspasadas a Cuba” (Carrera y Jústiz, 1905, p. 69), já na organização da administração local na ocupação do primeiro núcleo urbano, o de *Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa*.

No processo de colonização, a cidade mais importante, num primeiro momento, foi Santiago de Cuba, para onde Diego Velázquez transferiu a capital da colônia em detrimento de Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa. A importância de Santiago de Cuba no início do século XVI tem estreita relação com o mencionado movimento de associação dos cabildos municipais representados por seus procuradores, organizados no que ficou conhecido como “*junta de procuradores*”. Essa junta era “una institución constituida por procuradores de cada Cabildo que se reunía una vez al año (...) con el fin de crear una representación que se enviaba al Rey” (Hernández Aguilar, 2017, p. 63).

Considerados como “representante más fiel de los intereses municipales durante el siglo XVI” (Angel Carreras, 1983, p. 21), esses profissionais iniciaram suas atividades na primeira reunião da *Junta de Procuradores* em Santiago de Cuba no ano de 1528. Eles reivindicaram, entre outras coisas, a escolha de um governador entre os “vecinos” e a “libertad de comercio” (Angel Carreras, 1983, p. 21). Ou seja, uma reivindicação característica do exercício da autodeterminação dos seus interesses políticos e econômicos, próprios da autonomia municipal.

PENSAR FORA DO EIXO

Em acordo com a leitura empreendida pela historiografia cubana, especialmente a de Orisel Hernández Aguilar, essa experiência da *junta dos procuradores* é o primeiro antecedente da cooperação intermunicipal, e isso determina a importância institucional, jurídica, política e intelectual de Cuba para a construção do pensamento municipalismo desde 1528 até a consolidação institucional desse pensamento quatro séculos mais tarde, com criação da OICI. Para fins analíticos sobre a consolidação do pensamento municipalista em Cuba desde 1528 e até a criação da OICI em 1938, este trabalho está organizado em quatro ciclos históricos: 1528-1878, 1878-1908, 1908-1928 e 1928-1938.

O primeiro ciclo-histórico: 1528-1878

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

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

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

PENSAR FORA DO EIXO

orientações havia ainda uma definição inicial quanto às categorias da cidade, vila ou lugar para a população, quanto ao tamanho de quatro léguas quadradas de extensão com a distância de cinco léguas entre os novos povoados e orientações sobre a localização da “plaza pública, o de armas, siendo un rectángulo central del pueblo, salvo que la fundación se hiciese junto al mar o a um río” (Carrera y Jústiz, 1905, p. 36).

O segundo conjunto normativo, as *Ordenanzas de Alonso Cáceres*, publicadas no dia 14 de janeiro de 1574, foram elaboradas no contexto do reinado de Felipe II. Como *oidor de la Real Audiencia de Santo Domingo de la isla Española y visitador y juez de residencia de la ciudad de La Habana*, a atuação de Alonso de Cáceres como *visitador* resultou nas *Ordenanzas* apresentado em 1574, um documento normativo organizado em 88 artigos. As *Ordenanzas* promoveram em Cuba uma “organización general para todos nuestros Municipios, que, consiguientemente, les dió una perfecta unidad en su tipo institucional” (Carrera y Jústiz, 1905, p. 144).

Um aspecto importante das *Ordenanzas de Alonso Cáceres* decorre, certamente, da compreensão que Alonso de Cáceres tinha do cotidiano da administração municipal colonial. O que resultaria no reconhecimento, por parte da historiografia do direito, do “excepcional mérito legislativo para su época” (Roig Leuchsenring, 1958). Inclusive, para Carrera y Jústiz, as *Ordenanzas de Alonso de Cáceres* representaram “un nuevo ‘status’ de las instituciones locales cubanas (...) ya que, salvo modificaciones no substanciales, esas Ordenanzas de Cáceres fueron el molde de nuestra vida política local, casi por tres siglos sucesivos” (Carrera y Jústiz, 1905, p. 114-115).

Uma importante característica do conjunto das 88 *Ordenanzas* é o papel central atribuído ao *cabildo municipal* em uma série de práticas administrativas e eleitorais. Isso se verifica na eleição direta de um procurador pela população local, como anotado no artigo n. 20. Em termos programáticos, o direito à livre escolha de um representante do *cabildo*, o procurador, traz consigo um signo importante de autodeterminação fundamental como prática programática da autonomia municipal.

Alguns artigos das *Ordenanzas de Alonso de Cáceres*, especialmente o de n. 21 indica que as práticas políticas decisórias devem ser produzidas com participação da população, outro ponto central da dimensão programática da autonomia municipal (Carrera y Jústiz, 1905, p. 264). Para Carrera y Jústiz, esse artigo apresenta o que se entendia como “Referendum”, que ele compreendia como aquilo que se praticava nas modernas democracias, por isso sua valoração positiva ao direito de autodeterminação.

PENSAR FORA DO EIXO

De acordo com os(as) autores(as) atentos ao tema das *Ordenanzas de Cáceres* de 1574, seu papel normativo para a consolidação da autonomia municipal em Cuba não apenas é inquestionável mas, sobretudo, resiliente, pois diversos foram os sobressaltos políticos que tensionaram, na visão desses estudos, sua dimensão democrática, tendo ela, de certa forma, resistido até 1878, quando da aprovação da “ley municipal española de 2 de octubre de 1877” ou *Leyes Orgánicas Municipales y Provinciales*, posteriormente promulgada em Cuba, com algumas modificações, por Real Decreto de 21 de junho de 1878 (Roig Leuchsenring, 1958, p.11).

O segundo ciclo histórico: 1878-1908

Segundo Orduña Rebollo, esse decreto de 2 de outubro de 1877 instituiu na Espanha o “régimen que con la reforma de la ley provincial de 1882 habría de perdurar hasta la llegada del general Primo de Rivera al poder y la promulgación de los Estatutos de Calvo Sotelo” (Orduña Rebollo, 2003, p. 487), conhecido como Estatuto Municipal de 1924. Por essa correlação dos decretos, o de outubro de 1877 na Espanha e o de junho de 1878 em Cuba, constata-se como se constituíram as diversas transposições, da metrópole à colônia, dos assuntos municipais.

A publicação de ambos os decretos se deu em uma conjuntura histórico-política da Espanha muito particular que ficou conhecida como “Restauración”¹, iniciada com a proclamação de Alfonso XII como Rei de Espanha, na cidade de Sagunto, em 29 de dezembro de 1874. Antes, porém, é preciso observar a existência da *Ley Municipal de 1870*, aprovada no dia 20 de agosto, portanto, ainda no contexto do “Sexenio Revolucionário” iniciado em 1968. Tanto a *Ley Municipal de 1870* como as *Leyes Orgánicas Municipales y Provinciales Españolas* aprovadas no dia 2 de outubro de 1877 (ou ley municipal española de 2 de octubre de 1877) são importantes para a compreensão e problematização, em longa duração dos vestígios do projeto intelectual da cooperação intermunicipal em Cuba.

A *Ley Municipal de 1870* conferiu aos *Ayuntamientos* um amplo conjunto de atribuições discriminadas no *Título III – de la Administración Municipal*. Entre os artigos dessa lei, dois mais claramente relacionados à discussão programática municipalista em tela merecem destaque, o n. 67 e o n. 75. Ao anunciar que é competência “de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos”, o artigo n. 67 demarcou uma dimensão política da norma

¹ Período histórico no qual dois reis e uma rainha se alternaram no poder: Reinado de Alfonso XII, 1874-1885, Regência de María Cristina de Habsburgo-Lorena, 1885-1902, e Reinado de Alfonso XIII, 1902-1923.

PENSAR FORA DO EIXO

jurídica que fortalecia e respaldava os anseios municipalistas em relação à autonomia municipal. No Artigo n. 75 aparece a permissão para que os *Ayuntamientos* formem “entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades” para consecução das mais variadas tarefas e serviços de “su exclusivo interés”.

No entanto, segundo Orduña Rebollo, “de cualquier forma no podemos ser excesivamente optimistas, pues el artículo 170 de esta ley dejaba bien claro” (Orduña Rebollo, 2003, p. 465) que “El Ministro de la Gobernación es el Jefe superior de los Ayuntamientos, y el único autorizado para transmitirles las disposiciones que deban ejecutar en cuanto no se refiera a las atribuciones exclusivas de estas Corporaciones” (Gaceta de Madrid, 1870, p. 45). O pessimismo crítico de Orduña Rebollo é bastante oportuno para que se compreenda um paradoxo da própria *Ley Municipal de 1870*.

Nos termos em que está anotado no documento, este código legal termina por produzir, e este é o paradoxo, a autoanulação do princípio da autonomia municipal, que a norma pressupunha inicialmente. De nada adiantaria regulamentar a atuação municipal em relação ao seu “peculiar interesse” se, como observou Orduña Rebollo, os municípios têm um chefe superior na pessoa do “ministro de la Gobernación”. Essa autoanulação ainda pode ser observada na legislação aprovada no período da *Restauración*, as *Leyes Orgánicas Municipales y Provinciales Españolas* de 1877. A diferença é que, na *Ley Municipal de 1870*, a autoanulação interferiu no princípio da autonomia. Por sua vez, a *Ley de 1877* (aprovada em Cuba em 1878) viria a interferir no outro princípio municipalista, o da cooperação intermunicipal.

E como se deu a autoanulação na *Ley de 1877*, denominada de *Leyes Orgánicas Municipales y Provinciales Españolas*? Na lei consta que a junta de delegados deveria formar as “cuentas y presupuestos, que serán sometidos a las municipales de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas o de alguna, al Gobernador, oyendo necesariamente a la Comisión provincial” (Gaceta de Madrid, 1877, p. 42).

Isto indica que, de fato, os municípios não tinham autonomia integral para o exercício de seu interesse, como sempre foi defendido pelos municipalistas. A necessidade de aprovação do governador para as decisões do poder local colocava em questão a autonomia municipal, portanto, condicionando o direito de formarem associações municipais a tal aprovação. O que poderia resultar, ao mesmo tempo, na impossibilidade ou, no mínimo, uma dificuldade para se articularem nos termos da cooperação intermunicipal.

PENSAR FORA DO EIXO

Ao ser publicado Cuba como Real Decreto de 21 de junho de 1878, a lei municipal reforçou a condição da autoanulação, o que levou à crítica de Carrera y Jústiz, de que a referida legislação carecia do “espíritu práctico de autonomía”, já que tudo deveria passar pela aprovação do governador. Os artigos n. 72 e n. 77, por exemplo, são bem explícitos ao condicionarem o exercício dos interesses municipais à aprovação governamental, especialmente o artigo n. 77, ao anotar que “el Gobernador Central cuidará de fomentar y proteger por medio de sus delegados las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para fines de instrucción, asistenciam policía, construcción y conservación de caminos” (Carreza y Justiz, 1905, p. 409).

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

Essa carência de autonomia seguiria vigente na legislação sobre o regime municipal anotada na *Constitución de la República de Cuba* de 1901, transferindo a discussão sobre o regime municipal para o contexto da “etapa neocolonial de la municipalidad cubana” (Hernández Aguilar, 2017, p.64) sob domínio dos EUA. Isso seguiria vigente na *Ley Orgánica de los Municipios de 1908*, que trata da regulamentação, como lei complementar, do *Título XII – Del Regimen Municipal* da Constituição cubana de 1901, apresentado ao governador Charles E. Magoon em 8 de maio de 1908.

A regulamentação via legislação complementar tinha como desafio rever os próprios termos do capítulo sobre o regime municipal cubano presente na Constituição de 1901, especialmente no que se referia à autonomia municipal, na medida em que, como observou Hernández Aguilar, “la Constitución de 1901 no garantizaba con suficiencia la autonomia municipal” (Hernández Aguilar, 2017, p. 65). De fato, fica evidente a opção por certa limitação da autonomia como princípio geral no que a própria comissão denominou de “declaración de principios”, em que, ao se referir sobre o “concepto general de Municipio”, declara que “el nuevo Municipio constitucional cubano, tiene personalidad propia y autonomía administrativa”, mas sem qualquer observância à autonomia política.

Para Hernández Aguilar, nem mesmo a possibilidade de associação entre municípios para a realização de obras ou serviços públicos comuns, garantida nos termos da *Ley Orgánica de los Municipios de 1908*, estava bem equacionada. No entanto, a autora não deixa de ponderar que “la

PENSAR FORA DO EIXO

delimitación de esta posibilidad no era acabada pues no se precisaba ni la forma, ni la tipología a adoptar; y no se esclarecía con suficiencia cómo sería su proceso de constitución y funcionamiento” (Hernández Aguilar, 2017, p. 65). Porém, mesmo com essas contradições da *Ley Orgánica de los Municipios*, ela foi importante para Cuba, como reconhecido pelos próprios cubanos, entre eles, Emilio Roig de Leuchsenring, ao afirmar que a lei “establecía una justa y amplia autonomía municipal, conforme al precepto constitucional de separación de poderes, deslindándose completamente las funciones legislativas de las ejecutivas y administrativas de cada municipalidade” (Roig de Leuchsenring, 1958, p. 12).

O terceiro ciclo histórico: 1908-1928

Apesar de organizados separadamente, os dois últimos ciclos históricos, respectivamente 1908-1928 e 1928-1938, comportam uma análise relacional das dimensões, a *político-geográfico-cultura-nacional*, a *programático-intelectual* e a *político-institucional panamericana*. É nesse contexto entre 1908 e 1938 que se pode observar como essas dimensões exerceram alguma influência na organização institucional do pensamento municipalista interamericano no século XX e, como consequência, na criação da instituição que representará esse pensamento, a OICI.

A *Ley Orgánica de 1908* é particularmente importante na transição entre o ciclo imediatamente anterior, 1878-1908, e o que se abre a partir dele, 1908-1928, pois, segundo Arazoza, “ha sido una de las reformas más importantes que registra la historia de nuestras instituciones locales, pues partiendo del concepto moderno y científico del Municipio” (Arazoza, 1958, p. 48). Foi num contexto de relativa tranquilidade institucional para as administrações municipais em Cuba a partir de 1908 e ao longo dos anos 1910 e 1920 que Ruy de Lugo-Viña iniciou sua atuação profissional e a construção do princípio por ele denominado de “intermunicipalidad universal”.

Lugo-Viña nasceu em 1888 no município de Santo Domingo da Província de Villa Clara. Tinha 20 anos quando a *Ley Orgánica de los Municipios* foi aprovada e trabalhava como jornalista no município de Cienfuegos, ofício que o ajudaria a difundir suas ideias sobre a intermunicipalidade. Após candidatar-se às eleições municipais de 1920 e ser eleito *Concejal de La Habana*, Lugo-Viña começou a difundir, nacional e internacionalmente, o princípio da intermunicipalidade universal.

PENSAR FORA DO EIXO

As principais ideias de Lugo-Viña estão anotadas no livro “L’Intermunicipalité Universelle dans Trois Congres Internationaux”, publicado originalmente na França em 1926. Como o próprio autor reconheceu nesse livro, foi ao regressar a Cuba, após a viagem ao México em 1921, que ele retomou sua defesa política e intelectual do princípio da intermunicipalidade em uma série de discursos. Ao final do seu mandato como *Concejero municipal*, Lugo-Viña apresentou “un informe sobre mis diversos trabajos literarios y oratorios respecto de la intermunicipalidad y sollicité, al mismo tiempo, una declaración de principios” (Lugo-Viña, 1938, p. 14).

Em sessão de 22 de novembro de 1922, foi aprovada a declaração do princípio da intermunicipalidade pelo *Concejo Municipal de La Habana*. Nesta declaração, fundamenta-se historiograficamente a dimensão *programático-intelectual* da origem da OICI, sendo a única documentação disponível para esclarecer o que pretendia Lugo-Viña com sua ideia. Depois da aprovação da declaração do princípio da intermunicipalidade em La Habana, autor e ideia iniciaram uma circulação internacional de grande envergadura.

Primeiramente, a ideia foi incorporada como princípio pelo próprio pan-americanismo. Na sequência, seu autor apresentou e defendeu a proposta intermunicipal em diversos países europeus (França, Bélgica, Itália, Espanha e Suíça) mas, sobretudo, em instituições como a *Liga das Nações*, na função de delegado do Governo de Cuba e *Comisionado Municipal de La Habana*. Uma segunda etapa dessa circulação internacional ocorreria no final da década de 1930, em viagem de Lugo-Viña por toda a América Latina, incluindo o Brasil, para promover o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* e a construção do “Farol de Colombo” em Santo Domingo.

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

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

O documento lido pela delegação cubana começa sugerindo que toda ação que promova o estreitamento dos laços entre os Estados nacionais deve receber atenção preferencial no debate político e diplomático dos países membros da *Unión Panamericana*. O texto sugere que os municípios poderiam assumir um papel relevante para que essa finalidade fosse alcançada, desde

PENSAR FORA DO EIXO

que dispusessem dos elementos necessários para construção de uma união entre eles, com base em suas experiências locais.

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

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

Isso torna bastante evidente a estratégia política da delegação cubana para apresentar suas duas recomendações aos demais representantes nacionais. A primeira, sugerindo a adoção, pelos países do continente, de medidas que estimulassem a cooperação dentro dos seus respectivos territórios. A segunda, sugerindo que os governos nacionais criassem condições para que seus municípios construíssem laços de cooperação com municípios de outros países americanos e, com isso, “producir los beneficios del intercambio y a aprovechar las ideas y experiencias extranjeras que, ciertamente, serán una poderosa ayuda para el desenvolvimiento del bienestar nacional y el mejor éxito de la Unión Panamericana” (Lugo-Viña, 1938, p. 22).

Ao final da conferência, os membros aprovaram as Resoluções Finais, que seriam encaminhadas aos países-membros e retomadas na conferência seguinte, a VI, a ser realizada em La Habana entre os dias 16 de janeiro e 20 de fevereiro de 1928. Entre as resoluções publicadas na Ata Final da V Conferência de 1923, o conteúdo da Resolução n. 44, “Fomento de las relaciones entre las municipalidades de los países americanos”, recomendava “a los Gobiernos de los países americanos el empleo de los medios que estimen convenientes para crear vínculos más estrechos entre los Municipios respectivos de cada país”².

A aprovação da intermunicipalidade em Santiago de Chile representou apenas o primeiro movimento, no continente americano, da historicidade da criação da OICI. Outras duas importantes

²Disponível em: <https://www.dipublico.org/14233/fomento-de-las-relaciones-entre-las-municipalidades-de-los-paises-americanos-quinta-conferencia-internacional-americana-santiago-1923/> (Acesso em: 26/03/2026).

PENSAR FORA DO EIXO

reuniões também devem ser consideradas nesse processo: a *VI Conferência Internacional Americana* realizada em La Habana em 1928 e o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* realizado uma década depois, em 1938, na mesma cidade. Esses três movimentos, que são as três reuniões realizadas entre 1923 e 1938, cada um a sua maneira e, em conformidade com a pauta de discussão vigente em cada encontro, produziram as condições institucionais e intelectuais para criação da OICI.

A Resolução n. 44 da conferência interamericana de 1923 legitimou o princípio programático da intermunicipalidade em todo o continente. A Resolução n. 47 da conferência interamericana de 1928 delegou à *Unión Panamericana* a responsabilidade de organização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Por fim, a Resolução n. 70 do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* em 1938 garantiu, em termos jurídico-administrativos e programático, o caráter de permanência “a la cooperación intermunicipal y a las actividades en prol de mayor estrechamento de relaciones entre los pueblos americanos a través de la intermunicipalidad”³.

A primeira dessas três reuniões, a conferência interamericana de 1923 no Chile, tem ainda uma particularidade relevante na historicidade de difusão-legitimação da intermunicipalidade e, por consequência, de criação da OICI. Essa reunião se caracterizaria como o primeiro movimento de internacionalização do princípio intermunicipal formulado por Lugo-Viña, “trasnacionalizando” a legitimidade que havia sido conferida ao princípio da intermunicipalidade em Cuba no ano de 1922. O passo seguinte nesse movimento de internacionalização do enunciado intelectual se deu com a apresentação da ideia, também pela delegação cubana, à Sociedade das Nações (ou Liga das Nações) em Genebra.

O documento apresentado em Genebra traz um breve histórico sobre a intermunicipalidade desde sua aprovação em 1922 pelo *Concejo de La Habana*. O argumento utilizado para justificar a incorporação da intermunicipalidade pela Liga das Nações foi bem objetivo e, ao mesmo tempo, inteligente, por considerá-la como algo inerente aos objetivos de uma sociedade criada ao fim da Primeira Guerra Mundial: “cuanto mayor sea el desarrollo de las relaciones entre las principales ciudades del mundo, tanto más fácil será la cooperación internacional para llegar al fin propuesto” (Lugo-Viña, 1938, p. 26).

A proposta foi encampada pela 4ª Assembleia da Liga das Nações em 1923 e imediatamente encaminhada para uma análise mais ampla, que viria a ocorrer na 5ª Assembleia. A deliberação da

³ Revista Municipal Interamericana / *Inter-American Municipal Review*, da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal*: La Habana, Año I, julio-diciembre 1950, números 1-2, p. 2. Acervo do Autor.

PENSAR FORA DO EIXO

4ª Assembleia da Liga das Nações faria com que Lugo-Viña se deslocasse até Genebra com o propósito de se aproximar do “terreno en curso que tomara la proposición, a fin de someterla a la próxima Asamblea” (Lugo-Viña, 1938, p. 27). O informe por ele elaborado foi inicialmente elaborado para uma conferência que o próprio Lugo-Viña proferiu na *Sociedad Cubana de Derecho Internacional* em 8 de abril de 1924 (Lugo-Viña, 1938, p. 28).

O documento foi efetivamente encaminhado à Liga pela representação cubana e apresentado à 6ª sessão da 5ª Comissão reunida no dia 15 de setembro de 1924. Trata-se de um texto estruturado em dois pontos. O primeiro ponto garantia que a intermunicipalidade universal não acarretaria qualquer tipo de interferência nas atividades típicas dos estados nacionais e suas representações diplomáticas. O segundo, e este é muito importante para pensar o campo dos debates urbanos e do planejamento municipal na esfera institucional do municipalismo internacional, enunciava a vinculação entre os ideais municipalistas e o urbanismo na construção da cooperação intermunicipal.

O primeiro ponto tem explícito caráter geopolítico, ao reforçar a não interferência nas atribuições dos municípios, “bajo ningún pretexto (...) en los domínios de la diplomacia” (Lugo-Viña, 1938, p. 28). Ao mesmo tempo, Lugo-Viña reivindica o papel de “colaborador nada despreciable” das cidades em tais relações exteriores, ao indagar se “¿Acaso las ciudades no desempeñan habitualmente, funciones exclusivamente municipales con el asentimiento general de las naciones?”, entre elas, feiras, mostras, exposições e congressos internacionais (Lugo-Viña, 1938, p. 29).

Ao abordar o tema do urbanismo no segundo ponto, Lugo-Viña observa que, embora fosse uma ciência com uma esfera própria de ação, necessitava de uma “poderosa fuerza de expansión (...) igualmente de orden científico”, que não poderia ser outra força senão a da “impulsión municipal” (Lugo-Viña, 1938, p. 30). O documento mobiliza um vocabulário mais “erudito”⁴, ao se referir ao urbanismo como ciência e, claro, reforçar o sentido que o correlacionaria ao município.

⁴ O termo “erudito”, aqui, está pensado como vocabulário técnico-profissional ou “fala dos especialistas”, tal qual analisado por Stella Bresciani no artigo “Melhoramentos entre intervenções e projetos estéticos: São Paulo (1850-1950)”, publicado na coletânea *Palavras da Cidade* (Editora UFRGS, 2001), por ela organizada. A publicação resultou do projeto “*Les Mots de la Ville*” (UNESCO-CNRS), cuja equipe latino-americana foi coordenada por Bresciani, em cooperação com Hélène Rivière D’Arc. Essa análise sobre a linguagem profissional, entre outras linguagens, está, de certa forma, integrada a outro texto da autora, “Imagens de São Paulo: Estética e cidadania”, publicado na coletânea *Encontros com a História: percursos históricos e historiográficos de São Paulo* (Editora UNESP, 1999).

PENSAR FORA DO EIXO

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

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

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

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

Diante dos questionamentos dos demais representantes e das incertezas em relação aos encaminhamentos que poderiam ocorrer nessa próxima assembleia, o governo cubano não hesitou em convocar o próprio Lugo-Viña para apresentar e defender a proposta. Em suas palavras, “el gobierno de Cuba estimó que debía trasladarme a Europa, antes de la apertura de la 6ª Asamblea, par realizar personalmente un trabajo de propaganda” (Lugo-Viña, 1938, p. 50). E assim ocorreu: Lugo-Viña chegou na Europa em dezembro de 1924 e imediatamente iniciou, com o apoio da

PENSAR FORA DO EIXO

delegação cubana, uma série de negociações para ser recebido em Bruxelas, Roma e Paris e explicar pessoalmente os sentidos da ideia da “intermunicipalidad universal” por ele desenvolvida.

Ao mesmo tempo em que Lugo-Viña realizava esse trabalho de esclarecimento nos países europeus, a *Secretaria Geral da Liga das Nações* realizava uma enquete, que foi enviada a diversos organismos de caráter municipal e administrativo. O objetivo era levantar a maior quantidade possível de informações e relatos de experiência em cooperação internacional entre municípios. Lugo-Viña fez um breve encaminhamento, recordando o empenho inicial de Cuba na aprovação da doutrina da intermunicipalidade e indicando o acolhimento integral da proposta de resolução.

A proposta não trazia grandes novidades em seus termos gerais. O documento apenas reiterava a importância de os governos nacionais promoverem maior estreitamento nas relações de cooperação de seus municípios e, por fim, sugeria que se autorizassem as organizações técnicas da *Liga das Nações* a encaminharem petições de assistência e cooperação a organismos internacionais que se ocupavam com os temas municipais, entre eles, a *Unión Internacional de Ciudades*, criada na Bélgica em 1913.

Ao final, após o relator, o Sr. Avramovitch, anunciar a submissão do projeto à Assembleia, ele foi interrompido pela Duquesa de Atholl, representante da Grã-Bretanha, pela Sra. Larsen Jahn, representante da Noruega, e pela Sra. Bugge-Wicksell, representante da Suécia, que insistiram em incluir no documento final a observação de que, em seus países, já existiam práticas de cooperação entre municípios. O documento termina com uma longa manifestação de Lugo-Viña, agradecendo por ter sido designado para interpretar o pensamento sobre a intermunicipalidade e que a ela jamais atentará contra a soberania nacional e não interferirá em questões internacionais, pois seu objetivo era ser uma entidade complementar em serviço do desenvolvimento completo das atividades municipais.

O próximo passo do movimento de internacionalização da intermunicipalidade se daria outra vez no âmbito do continente americano e novamente na esfera da *Conferência Internacional Americana* realizada em La Habana entre 16 de janeiro e 20 de fevereiro de 1928. Cuba se tornaria o centro de convergência intelectual e política da discussão sobre a doutrina intermunicipal. Nessa ocasião, os representantes nacionais presentes decidiram que a *Unión Panamericana* deveria organizar o *Primer Congreso Panamericano de Municipios* com a finalidade de discutir os temas do urbanismo e da administração municipal.

Essa deliberação para que a *Unión Panamericana* realizasse o primeiro congresso pan-americano de municípios cumpre um papel de fechamento do terceiro ciclo histórico (1908-1928)

PENSAR FORA DO EIXO

de organização do debate municipalista em Cuba. Esse é o momento no qual as articulações entre as dimensões nacional e transnacional convergem integralmente, na medida em que a deliberação se deu na esfera das representações diplomáticas do continente americano dentro da *Unión Panamericana*, e mundial dentro da *Liga das Nações*, tendo como base uma ideia formulada em Cuba

Ao mesmo tempo em essa convergência se explicita e se explica historiograficamente, é preciso seguir atento a outras e posteriores ocorrências dentro do continente americano e em consonância com uma série de fatos ocorridos em Cuba. Inclusive, fatos relacionados à vida pessoal de Ruy de Lugo-Viña que terminaram por interferir, mas não impedir, a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. Esses eventos estão todos inseridos no quarto ciclo histórico, que é o período entre 1928 e 1938. Nesse quarto ciclo a dimensão nacional cubana voltará a cumprir um papel central no processo que culminou com a realização do congresso em 1938.

O quarto ciclo histórico: 1928-1938

O quarto ciclo se abre com a deliberação anotada como Resolução n. 47 da *VI Conferencia Internacional Americana* realizada em La Habana em 1928. O documento traz ainda uma informação importante, que recolocará a dimensão nacional cubana no centro das discussões transnacionais associadas ao *Primer Congreso Panamericano de Municipios*. O ponto n. 5 da Resolução n. 47 da *VI Conferencia Internacional Americana* determinou que o congresso deveria ocorrer em 1931. No entanto, o evento ocorreu somente em 1938, uma alteração no ano de realização do congresso que explica o recorte temporal desse quarto ciclo histórico.

A documentação sobre a OICI não fornece qualquer vestígio que pudesse ser analisado para explicar a mudança. O livro *La intermunicipalidad Universal*, de autoria de Ruy Lugo-Viña, também não resolveu o problema e a organização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* também seguia tramitando. O fato é que os trabalhos de organização do congresso seguiam ativos. Um primeiro e importante encaminhamento consta no Decreto 1685 do dia 8 de outubro de 1928, mediante o qual o governo constituiu a “Comisión Nacional Organizadora del Primer Congreso Panamericano de Municipios” (Republica de Cuba, 1928, p. 683) e fez constar as nomeações de Ruy de Lugo-Viña como presidente da comissão e de Enrique Gay Calbó (consultor da secretaria de Estado e secretário da *Unión de Municipios Cubanos*) como secretário.

PENSAR FORA DO EIXO

Esse Decreto n. 1685 foi modificado por outro, de n. 1969, publicado no ano seguinte, em 26 de novembro de 1929, ampliando o número de membros da comissão organizadora e alterando o posto de secretário geral, que passaria a ser ocupada por Tirso Mesa no lugar de Enrique Gay Calbó, o qual assumiu a função de secretário adjunto. Se a organização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios* seguia seu curso normal, o que poderia explicar o adiamento de 1931 para 1938? Entre as possíveis causas estavam os conflitos sociais e políticos que Cuba passaria a vivenciar desde o final da década de 1920. O governo Machado se converteu na “ditadura machadista”, iniciando um processo de profunda instabilidade no país, situação que seguiria vigente mesmo após o fim do seu governo em 1933, perdurando até 1936.

Essa “conversão ditatorial” define a segunda fase do governo Machado, de 1929 até 1933, coincidente com a plena atividade da comissão organizadora do congresso pan-americano de municípios. Paradoxalmente o próprio governo, independentemente dessa “virada ditatorial”, acreditava na sequência dos trabalhos e na realização do congresso, algo que pode ser atestado pelo já mencionado Decreto n. 1969 de novembro de 1929. Ao fazer esse encaminhamento, o governo ditatorial de Machado pretendeu, muito possivelmente, passar a impressão, inclusive simbólica, de manutenção da normalidade institucional em Cuba.

Contudo, a tentativa de preservar certa normalidade no país não mudaria o acirramento das tensões sociais e o sentido autoritário que o governo vinha assumindo. E, considerando que o congresso estava programado para ocorrer apenas cinco meses mais tarde, em abril de 1931, e que veio a ser cancelado, é possível ponderar que existia qualquer coisa menos a “normalidade institucional” sugerida pelo governo. Nesse sentido, não resta outra possibilidade a considerar que não um “ponto de não retorno” em relação ao cenário político geral do país e do próprio congresso.

O cenário político interferiu e, por certo, interrompeu a organização institucional e os debates que os municipalistas cubanos vinham construindo desde o início do século, com as atuações centrais de Carrera y Jústiz e Lugo-Viña, ao que se deve incluir a realização dos dois primeiros congressos cubanos de municípios⁵. Por mais que na documentação oficial do governo cubano publicada no Boletim do Estados entre 1930 e abril de 1931, quando o congresso deveria ter ocorrido, e em outras fontes documentais, não conste qualquer indicação de que os trabalhos de organização tenham sido paralisados, o fato é que o congresso não foi iniciado no dia 14 de abril de 1931, como previsto originalmente.

⁵ O primeiro em 1926, aprovado pelo Decreto n. 168, assinado pelo próprio presidente Machado no dia 9 de fevereiro de 1926, ainda no contexto da primeira fase de seu governo

PENSAR FORA DO EIXO

Até 1936, o país se viu mergulhado num turbulento oceano político, caracterizado por uma sequência de golpes de estado que produziram alternâncias abruptas de presidentes, com um total de 8 governos diferentes, ao ponto de o presidente Manuel Márquez Sterling governar Cuba por um período de 6 horas do dia 18 de janeiro de 1934. Somente com a eleição de Frederico Laredo Brú, cujo governo perdurou de 1936 até 1940, a situação política começou a mudar, criando as condições necessárias para a realização do *Primer Congreso Panamericano de Municipios*.

O único indicativo oficial de que o congresso fora cancelado só veio anos mais tarde, exatamente durante a administração do presidente Frederico Laredo Brú, conforme anotação no *Boletín Oficial de Cuba* n. 338 de julho de 1937. Segundo o documento, a explicação para o cancelamento do congresso em 1931 foi a seguinte: “no pudiendo llevar a debido cumplimiento la honrosa y delicada misión que se le confió por no aconsejarlo así las circunstancias del momento” (Republica de Cuba, 1937a, p. 22). Quais foram essas circunstâncias? É impossível não considerar que, entre elas, estivessem os conflitos políticos e sociais entre governo e sociedade decorrentes da “virada” ditatorial de Gerardo Machado.

Os preparativos só foram retomados em 1937 e conforme enunciado *Boletín Oficial* n. 338 se “ha señalado el 14 de abril de 1938, “Dia de las Américas” para la solemne inauguración del Primer Congreso Panamericano de Municipios (Republica de Cuba, 1937a, p. 22). O documento também informa que a comissão organizadora do congresso já estava trabalhando na revisão do programa original, em conformidade com as sugestões apresentadas pela *Unión Panamericana*.

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

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

PENSAR FORA DO EIXO

Como fica evidente nas publicações dos boletins oficiais da Secretaria de Estado da República de Cuba, a organização do congresso foi rapidamente retomada após a nomeação de Frederico Laredo Brú. Laredo Brú assumiu a presidência em dezembro de 1936, e, no dia 30 de abril de 1937, o governo publicou o Decreto Presidencial n. 1365, no qual consta a ratificação dos membros da comissão nacional organizadora, com os nomes de Ruy de Lugo-Viña, Enrique Gay Calbó, José Luciano Franco e Evelio Govantes. O decreto informa, ainda, a inclusão de outros membros, especialmente Francisco Carrera y Jústiz, nomeado como “Presidente de Honor de la Comisión”, certamente em deferência à sua atuação como professor de direito municipal na *Universidad de La Habana*.

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

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

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

PENSAR FORA DO EIXO

Na ocasião, Lugo-Viña proferiu algumas palavras de agradecimento às pessoas presentes, entre elas, autoridades diplomáticas, o corpo diretivo da *Unión Panamericana* – entre os quais o Dr. Leo S. Rowe – e jornalistas. Ao final, apresentou uma ideia que explicitava sua intenção de criar de uma instituição municipalista no continente americano. Segundo suas palavras, “nuestro Congreso tratará en su programa nueve puntos que por igual interesan a todas las instituciones locales, y principalmente, aquella por el cual se tiene propósito de dejar establecida con sede en la Habana, la Unión Intermunicipal Americana (Republica de Cuba, 1937c, p. 419).

Após retornar a Cuba, Lugo-Viña iniciou os preparativos para uma viagem continental, conforme consta em Decreto Presidencial do dia 2 de setembro de 1937 publicado no *Boletín n. 341* de outubro desse ano. Segundo o decreto, Lugo-Viña faria, como cronista oficial e representante da *Sociedad Colombista Panamericana*, o “Vuelo Pro-Faro de Colón”. O objetivo da viagem por todas as repúblicas americanas era acompanhar os preparativos para o *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, contemplando visitas às capitais dos países para incentivar a criação de um comitê gestor nacional de cooperação com a comissão organizadora do congresso, além de visitas a instituições e organismos municipais.

O “Vuelo Pro-Faro de Colón” foi iniciado em um ato de despedida em 10 de novembro de 1937, no campo de aviação “The Brihuela”, da *Ciudad Militar* em Cuba. Desse local, segundo as poucas informações disponíveis, a viagem iniciou na manhã do dia 12 de novembro de 1937, partindo oficialmente do campo de aviação Miraflores em Santo Domingo em direção à San Juan de Puerto Rico, primeiro destino de Lugo-Viña e dos demais membros da equipe de pilotos. Os aviões foram batizados com os nomes das caravelas utilizadas por Colón, denominadas *La Pinta*, *La Niña* e *Santa María*. Um quarto avião, batizado de *Colón*, foi comprado pelo governo dominicano e integrado à frota.

O encerramento dos discursos de despedida ficou a cargo de Lugo-Viña – passageiro do avião batizado de *Santa María*, pilotado pelo tenente Menéndez Peláez –, que demonstrou consciência de que aquela longa viagem por todo o continente americano tinha sua dose de risco e afirmou que “me siento tranquilo y voy confiado, sin ignorar que a través de la larga ruta nos esperan los riesgos previstos y las imprevistas asechanzas. Para mí, esta sea acaso mi última gran aventura de viajejo impenitente” (Republica de Cuba, 1937d, p. 541).

Após passar por Puerto Rico, Venezuela, Trinidad, Brasil, Uruguai, Argentina e Chile, os viajantes iniciaram o percurso “de volta” até chegarem em La Paz no dia 9 de dezembro. A viagem transcorria sem maiores problemas, e a difusão da proposta do congresso se realizava conforme

PENSAR FORA DO EIXO

previsto. Seguindo o planejamento, passariam por Lima e depois Cali, na Colômbia, de onde partiram para a etapa final no dia 29 de dezembro de 1937. A viagem representava o ápice do esforço pessoal de Lugo-Viña e de tantos outros profissionais na defesa dos interesses municipais, com o suporte político-institucional de governos municipais e nacionais e das instâncias supranacionais diplomáticas como a *Unión Panamericana*.

Não obstante, uma tragédia envolveu três dos quatro aviões da esquadrilha militar do “vuelo pro-Faro de Colón” logo após a decolagem de Cali. O acidente aéreo ocorreu na manhã de 29 de dezembro de 1937, ainda na região de Cali, destruindo os três aviões da força aérea cubana (*La Niña*, *La Pinta* e *Santa María*), que se chocaram com a formação montanhosa *Los Farallones* próxima à cidade de Felidia. O primeiro avião a se acidentar teria sido o *Santa María*, pilotado pelo experiente Menéndez Peláez, com Lugo-Viña a bordo. Curiosamente, na manhã do dia 10 de novembro de 1937, ocasião na qual os aviões foram batizados, Lugo-Viña falara desta como sua última viagem: “para mí, esta sea acaso mi última gran aventura de viajejo impenitente”.

A tragédia levou ao segundo cancelamento do congresso, e Lugo-Viña não pôde participar da criação da organização interamericana nomeada segundo o princípio formulado por ele e defendido em suas inúmeras viagens em toda a América e a Europa: a *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*, a OICI. Com o falecimento de Lugo-Viña, a presidência da comissão organizadora foi assumida por Antonio Beruff Mendieta, prefeito de La Habana à época. Beruff Mendieta também assumiria a presidência da *Comisión Panamericana de Cooperación intermunicipal* na reunião que foi realizada em Chicago, nos EUA, entre os dias 20 e 24 de novembro de 1939.

A trágica morte de Lugo-Viña certamente impactou, nos âmbitos pessoal e institucional, todas as pessoas que, de alguma forma, estavam envolvidas com a organização do congresso. Era preciso, no entanto, seguir com o trabalho. No dia 2 de fevereiro de 1938, houve uma reunião em Cuba entre o novo presidente da comissão organizadora, Antonio Beruff Mendieta, e diversos representantes de instituições municipalistas. No *Boletín n. 345* de fevereiro de 1938, constam os nomes de Clifford W. Ham, da *Asociación Nacional de Municipios Americanos* (a *American Municipal Association*), de Rowland Egger, da Universidade da Virginia e membro do Instituto de Ciências Administrativas de Bruxelas, e de Guy Moffett, indicado como especialista em congressos internacionais. Nessa reunião, decidiu-se pelo novo adiamento do congresso, inclusive para que se tivesse tempo de reorganizar as atividades,

PENSAR FORA DO EIXO

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

Considerações Finais

No *Primer Congreso Panamericano de Municipios*, decidiu-se pela criação inicial de uma *Oficina de Cooperación Municipal Panamericana* com sede em La Habana. Outro encaminhamento importante anteriormente mencionado foi a Resolução n. 70, na qual consta a determinação do caráter de permanência “a la cooperación intermunicipal y a las actividades en prol del mayor estrechamiento de relaciones entre los pueblos americanos a través de la intermunicipalidad”⁶, assim como o de estimular esforços para lograr a cooperação entre cidades em âmbito nacional e internacional (Oici, 1941, p. 100).

Nesse momento, a institucionalidade municipalista interamericana deixou de ser um projeto, pois fora dado o passo decisivo para a criação da *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*. Os congressos realizados desde então – inclusive com uma mudança na denominação para *Congreso Interamericano de Municipios*, a partir do segundo, realizado em 1941 em Santiago de Chile – se transformaram no centro de convergência do pensamento municipalista no continente para discussão dos interesses municipais.

Por fim, é oportuno apontar aqui a ideia de um *turning point* que viabilizou, primeiro, a criação e, depois, a legitimação institucional da OICI com base em três temporalidades: 1938/1939, 1941 e 1950. No biênio 1938/1939, ocorreram dois eventos estruturais para a etapa mais específica de criação da OICI: o próprio *Primer Congreso Panamericano de Municipios* realizado em Cuba no ano

⁶ Revista Municipal Interamericana / *Inter-American Municipal Review*, da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal*: La Habana, Año I, julio-diciembre 1950, números 1-2, p. 2.

PENSAR FORA DO EIXO

1938 e a primeira reunião da *Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal* realizada em Chicago no ano de 1939. Porém, foi em 1941, no *II Congreso Interamericano de Municipios*, que ficou evidenciada a relevância do urbanismo e do planejamento urbano para o debate municipalista no continente americano. No *Tercer Congreso Interamericano de Municipios* realizado em 1950 na cidade de New Orleans, o processo de legitimação institucional da OICI se completou com a aprovação do seu primeiro estatuto, denominado “Carta de New Orleans”, reafirmando não apenas os dois princípios programáticos municipalistas, a autonomia municipal e a cooperação intermunicipal, mas a importância do planejamento urbano e da habitação como eixos centrais de atuação da OICI.

A aprovação do primeiro Estatuto da OICI definiu não apenas a sua legitimação, mas a consolidação do papel institucional da rede municipalista transnacional criada no continente americano, resultante do entrelaçamento histórico-historiográfico das três dimensões das “origens da OICI”, a *nacional cubana*, a *intelectual* e a *geopolítica panamericana*. Esse entrelaçamento confere, nesse sentido, a possibilidade de pensar em “origens plurais” da OICI, sendo Cuba o eixo estrutural dessa institucionalização na primeira metade do século XX.

AGRADECIMENTOS

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

REFERÊNCIAS

ANGEL CARRERAS, Julio. (1983). **Historia del Estado y el derecho en Cuba**. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.

ARAZOZA. A. J. DE. (1958). Prologo de la Segunda Edición de la Ley Organica de los Municipios. In: **El Cinquentenario de la Ley Organica de los Municipios 1908-1958. Cuadernos de Historia Habanera n. 65**. Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, pp. 41-51.

CARREZA Y JÚSTIZ, Francisco. (1905). **Introducción a la historia de las Instituciones Locales de Cuba**. Tomo Segundo. La Habana: Lib. e Imp. La Moderna Poesia.

GACETA DE MADRID. Ley Municipal de 1870. 21 de outubro de 1870. Disponível em <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1870/233/A00014-00020.pdf> Acesso em: 14 de março de 2026.

PENSAR FORA DO EIXO

HERNÁNDEZ AGUILAR, Orisel. (2017). **El asociativismo municipal. Fundamentos para su regulación jurídica en el contexto cubano**. Tesis de Doctorado en Ciencias Jurídicas. Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.

LUCENA GIRALDO, Manuel. (2006). **A los cuatro vientos: las ciudades de la América Hispánica**. Fundación Carolina. Centro de Estudios Hispánicos e Iberoamericanos. Marcel Pons, Ediciones de Historia, S.A.

LUGO-VIÑA, Ruy. DE (1938). **La Intermunicipalidad Universal**. La Habana: Municipio de La Habana.

OICI (1941). Segundo Congreso Interamericano de Municipios. **Actas, Reglamento, Actas de Chicago y Acta Final de Congreso de La Habana**, 1938. Santiago de Chile: Imprenta Rapid, 1941 (Acervo I.E.T.U. UDELAR/Montevidéo).

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. (2003). **Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española**. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias; Instituto Nacional de Administración Pública; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias (1680). Recoge la legislación atinente a la materia, por orden cronológico, mandada imprimir y publicar por Carlos II. Madrid. Edición facsímil: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Disponible em: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1998-62 Acesso em: 08 de março de 2026.

REPUBLICA DE CUBA (1937a). **Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXXIV, N. 338**, Julio de 1929. Disponible em: <https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00222/3j> Acesso em: 08 de março de 2026.

REPUBLICA DE CUBA (1937d). **Boletín Oficial de la Secretaria de Estado. Año XXXIV, N. 342**, Noviembre de 1937. Disponible em: <https://original-ufdc.uflib.ufl.edu/AA00037872/00226/3j> Acesso em: 08 de fevereiro de 2026.

ROIG LEUCHSERING, Emilio. (1958). Prefácio. In: El Cinquentenario de la Ley Organica de los Municipios 1908-1958. **Cuadernos de Historia Habanera n. 65**. Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, pp. 7-13.

SALCEDO SALCEDO, Jaime. (2018). **Urbanismo hispanoamericano siglos XVI, XVII y XVIII: el modelo urbano aplicado a la América española, su génesis y su desarrollo teórico y práctico**. Tercera Edición. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.