



## EL MUNICIPIO EN BRASIL: UN ANÁLISIS ESPACIAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DE LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS A PARTIR DE LAS CONSTITUCIONES BRASILEÑAS

Nathan Belcavello de Oliveira

Geógrafo do Ministério das Cidades

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília

nathan.oliveira@cidades.gov.br

Ana Paula Gomes Carneiro

Graduanda do curso de Geografia da Universidade de Brasília

Estagiária do Ministério das Cidades

### El Municipio en Brasil: un análisis espacial de la autonomía municipal y la creación de Municipios a partir de las constituciones brasileñas (Resumen)

La creación de Municipios siguió la dinámica del federalismo brasileño, culminando en la Constitución Federal de 1988, catalizadora de las expectativas emancipadoras y democráticas de la sociedad. Esta engendró un pacto federativo diferente entre los Estados que adoptan el federalismo, permitiendo la existencia de entes federativos con niveles de autonomía distintos, como el Distrito Federal y los Municipios, más allá de la Unión (Gobierno Federal) y los Estados Federados.

El objetivo del trabajo es hacer un análisis espacial de la condición de la autonomía municipal en las constituciones brasileñas y de la creación de los Municipios. Así, metodológicamente, se adopta la investigación bibliográfico-documental y la búsqueda e análisis de datos e informaciones socioeconómicas de los Municipios en Brasil.

**Palabras clave:** Municipio, Autonomía municipal, Pacto federativo.

### O Município no Brasil: uma análise espacial da autonomia municipal e a criação de Municípios a partir das constituições brasileiras (Resumo)

A criação de Municípios acompanhou a dinâmica do federalismo brasileiro, culminando na Constituição Federal de 1988, catalisadora das expectativas emancipadoras e democráticas da sociedade brasileira. A constituição engendrou um pacto federativo *sui generis* entre os Estados que adotam o federalismo, permitindo a existência de entes federativos com níveis de

autonomia distintos, como o Distrito Federal e os Municípios, além da União (Governo Federal) e os Estados.

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise espacial da condição da autonomia municipal nas constituições brasileiras e da criação dos Municípios. Assim, metodologicamente, adotar-se-á a pesquisa bibliográfico-documental e a busca e análise de dados e informações socioeconômicas dos Municípios no Brasil.

**Palavras-chave:** Município, Autonomia municipal, Pacto federativo.

### **The Municipality in Brazil: a spatial analysis of municipal autonomy and the creation of Municipalities based on Brazilian Constitutions (Abstract)**

The creation of municipalities followed the Brazilian federalism dynamics, culminating in the Federal Constitution, promulgated on October 5th, 1988, catalysis of democratic and emancipatory Brazilian society expectations. The constitution engendered a *sui generis* federal pact between states that adopt federalism, allowing the existence of federal entities with different levels of autonomy, as the Federal District, the Municipalities, the Union (Federal Government) and the States.

The objective of this study is to prepare a spatial analysis of the condition of the municipal autonomy in Brazilian Constitutions and of Brazilian municipalities creations. Thus, it will be methodologically made by bibliographic and documental research and also by research and analysis of socioeconomic Brazilian municipalities data and information.

**Keywords:** Municipality, Municipal autonomy, Federative pact.

La cuestión federativa brasileña remonta a las raíces de su independencia. Desde el periodo imperial; pasando por la proclamación de la República, que instaura el sistema federativo; la conocida "Era Vargas" y el Estado Novo; el periodo democrático populista de las décadas de 1940 y 1950; el régimen autoritario cívico-militar; hasta la redemocratización contemporánea, el debate sobre la adopción de una estructura de Estado federado o centralizado sigue entre avances y retrocesos<sup>1</sup>. Tal dicotomía nacional está presente en las distintas constituciones adoptadas por el país al largo de su historia, extendiéndose, por consecuencia, en su configuración territorial y político-administrativa.

Por su vez, la autonomía municipal y la creación de Municipios acompañan la dinámica contradictoria de la evolución del Estado. En consecuencia, la historia brasileña presenta diferentes acepciones sobre la acción del poder local, que redunda en el tratamiento que cada constitución brasileña dará a los Municipios al largo del tiempo. Como forma de comprender el Municipio en la actualidad del Estado brasileño, es necesario verificar su tratamiento en el pasado y también su relación dialéctica con la apropiación del territorio nacional. Así, aunque existan otros focos que tal análisis puede tener, tomará como referencia la vigencia de las Cartas Magmas brasileñas, tratando de establecer algunas relaciones con la apropiación del territorio nacional.

El texto está dividido en cuatro partes principales. La primera introduce el tema, considerando la situación de la autonomía municipal en el periodo colonial y después de la independencia.

Sigue tratando de la autonomía municipal y la creación de Municipios en las constituciones brasileñas, así como verificando la apropiación de territorio nacional. En tercero apunta la situación contemporánea sobre el tema de creación de Municipios. Como cierre, se hacen algunas consideraciones.

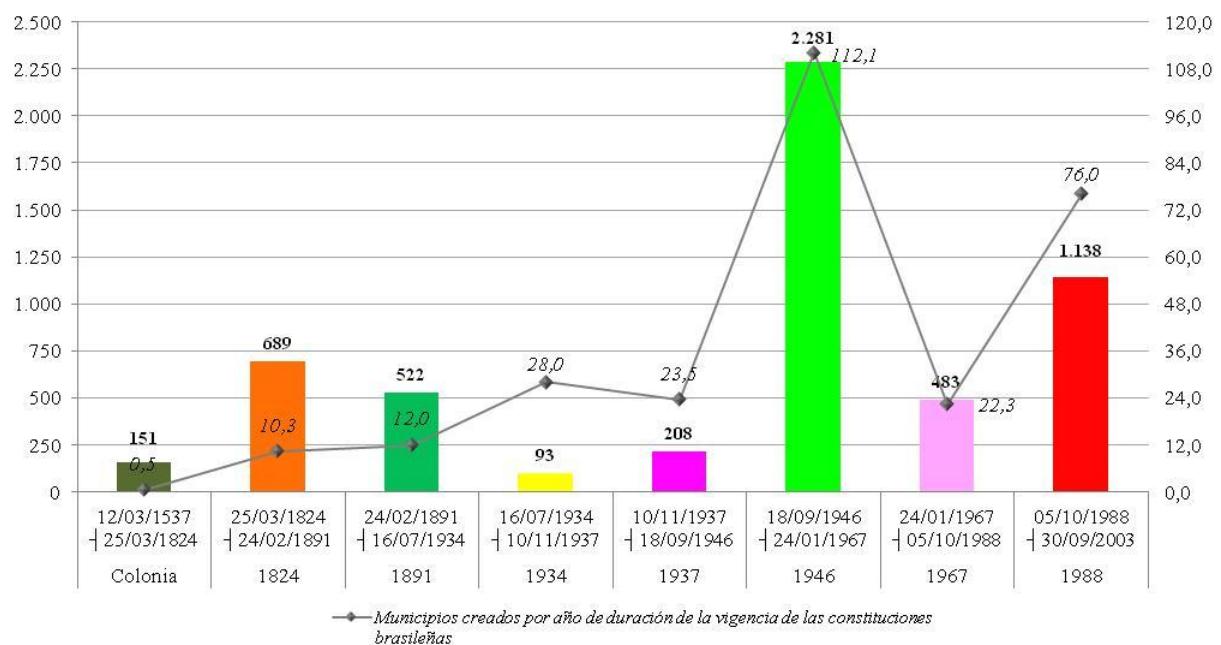
## **De la colonia hasta la (des)centralización del Estado brasileño: una primera aproximación**

Como se ha destacado por Rafael Xavier (2008)<sup>2</sup>, Brasil no experimentó ningún tipo de aglomeración rural que fue la base para el desarrollo de los gobiernos locales en Europa, por ejemplo.

"No teníamos nada comparable con el proceso de formación de las *freguesias* rurales portuguesas. A continuación, desarrollaron los *concelhos* su fructífera misión medieval. La Edad Media organiza el municipalismo europeo y el humanismo de la época, que contrasta con el mercantilismo, se une estrechamente a la concepción clásica de la ciudad, como una extensión de la comunidad doméstica"<sup>3</sup>.

Sin embargo, apunta que, en el periodo colonial, el centro de gravedad político para el pueblo brasileño fue la comunidad municipal, y el Brasil constituirse en una red desarticulada y desorganizada de municipalidades (o pequeños estados-ciudades). De esta manera, las Cámaras Municipales representan la primera forma de organización política brasileña. Sea por la concesión de Portugal "o incluso, en algunos casos, prescindiendo de ella, las necesidades políticas de la comunidad dispersa [...] [encontraran] en la Cámara su baluarte. Por lo tanto se dice que el régimen municipal fue el primero que tuve realidad entre nosotros"<sup>4</sup>. El autor concluyó diciendo que, caso fuera posible la continuación de lo que hay empezado en el periodo colonial, podría corregir sus imperfecciones. "Más la obra que se siguió, de construcción nacional, asfixió y atrofió el municipalismo brasileño"<sup>5</sup>.

Como se puede ver en su génesis, la creación de Municipios en Brasil como forma de promoción del poder local es histórica y está relacionada muy cerca con la cuestión sobre la centralización o descentralización del poder en el nivel de gobierno nacional. Como se puede ver en la Figura 1, la cantidad de Municipios creados por periodo de vigencia de las constituciones refleja el carácter (des)centralizador de cada periodo presentado. También se destaca la propia concepción de Municipio existente en los distintos momentos.



**Figura 1. Cantidad de Municipios creados en los períodos colonial y de vigencia de las constituciones brasileñas**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2012.

### Análisis espacial de la autonomía municipal y la creación de los Municipios desde las constituciones de Brasil

Con la vigencia de la primera Constitución de Brasil, durante el Imperio, el municipio<sup>6</sup> era una división político-administrativa del Estado centrada en la entidad de la Cámara Municipal, compuesta por miembros electos y que ejercían el gobierno económico municipal sobre las ciudades o villas, "es decir, hacer las posturas policiales, aplicar las rentas del Municipio, ejercer sus particularidades y útiles atribuciones de acuerdo con la ley reglamentar, que fue expedida en 1828"<sup>7</sup>. La creación de las ciudades o villas, pues, era atribución del presidente provincial, cargo nombrado exclusivamente por el Emperador, aprobado por los representantes elegidos para las Asambleas Provinciales que, por su vez, tenían su funcionamiento controlado por el presidente provincial.

En realidad, mismo poseyendo elecciones para todos los niveles legislativos (nacional y provincial), la organización del país se reservaba, indirectamente, para el Emperador, pues nombraba exclusivamente los presidentes provinciales que, por su vez, tenían poderes sobre el funcionamiento de las Asambleas Provinciales y sobre el nombramiento de los demás cargos administrativos de las Provincias, hasta mismo sobre los párrocos (ya que no existía división entre Estado y Iglesia en el Imperio). Los asuntos de interés local, a su parte, era asignados a las Asambleas Provinciales, sea en Sergipe, sea en Mato Grosso; es decir, el interés local era o de la Provincia, por más grande que fuese su extensión territorial o la cantidad de ciudades y villas.



**Figura 2. Municipios creados en el periodo colonial**

\* La Provincia Cisplatina fue anexada en 1816, declaró independencia del Imperio de Brasil en 1825 y se convirtió en la República Oriental del Uruguay en 1828. Por ello no se considera los municipios creados en la provincia.

Los límites entre las capitánías son las probables de 1822 en la fecha de independencia de Brasil.  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2011 y IBGE, 2012.

"La subordinación de las Cámaras a los Consejos-Generales de Provincia y la omisión en la ley reglamentar de dispositivos para capacitar financieramente las Cámaras, fueron las razones para el desacuerdo entre la corriente municipalista y la mentalidad centralizadora que solamente hacía concesiones a la esfera provincial"<sup>8</sup>.

Hely Lopes Meirelles (1998) resume bien la condición administrativa del Imperio y también de la autonomía municipal.

"El centralismo provincial no confiaba en las administraciones locales y pocos fueran los actos de autonomía practicados por las municipalidades, que, distantes del poder central y no ayudadas por el gobierno de la Provincia, menguaban en su aislamiento, mientras los presidentes

provinciales cortejaban el Emperador, y el Emperador desprestigia a los gobiernos regionales, en la ansia centralizadora que no hacia popular el Imperio"<sup>9</sup>.

"[...] La institución municipal degeneró en Brasil-imperio y todo que después se critica como desorden y inferioridad de la política municipal es la consecuencia de la esterilidad que se redujo el suelo en que brotara el municipio de Brasil-colonia"<sup>10</sup>. En otras palabras, considerando la importancia administrativa y de control territorial de las Cámaras Municipales al largo del periodo colonial brasileño, la situación municipal durante el Imperio era indigna, para hablar lo mínimo.



**Figura 3. Municipios creados durante la vigencia de la Constitución de 1824**

Los límites entre las provincias son de 1872.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2011 y IBGE, 2012.

También hay que considerar que el Imperio no cambia la organización económica del país independiente en relación a su periodo colonial, manteniendo su estructura agroexportadora. Así, las ciudades y villas, locales de la acción restricta del gobierno municipal de las Cámaras,

siguieran como apéndices logísticos de la producción agrícola, responsables por su destinación a los mercados consumidores externos. Quizá por eso la creación de municipios en el periodo imperial correspondió más densamente (como se puede ver en la comparación de las figuras 2 y 3) a la afirmación del poder central sobre el territorio nacional, sobre todo en las áreas clave de producción agrícola, que son: a de café, en la Zona da Mata Mineira (sudeste de la entonces Provincia de Minas Geraes) y del valle del río Paraíba do Sul (entre las Provincias de São Paulo y Rio de Janeiro); a de caña de azúcar del litoral nordeste (entre las Provincias de Sergipe hasta la Parahyba); la ganadería del *agreste* (interior de las Provincias) de nordeste e de la Provincia de Goyaz; y la de las *drogas do sertão* (materias primas extraídas de la floresta ecuatorial) de la Amazonia en la Provincia de Amazonas y Pará. Además la dicta afirmación sobre territorios rebeldes, caso de la Provincia de Rio Grande do Sul con su revolución *farroupilha*.

Llevadas por la oposición al poder centralizador del Imperio, más allá de la abolición de la esclavitud (que cambia el modo de producción nacional y solapa la última base de mantenimiento de la monarquía en Brasil), la proclamación de la República, en 1889, y su Constitución Federal de 1891 establecen las raíces del federalismo en el país.



**Figura 4. Municipios creados durante la vigencia de la Constitución Federal de 1891**

Los límites entre los Estados son de 1872.

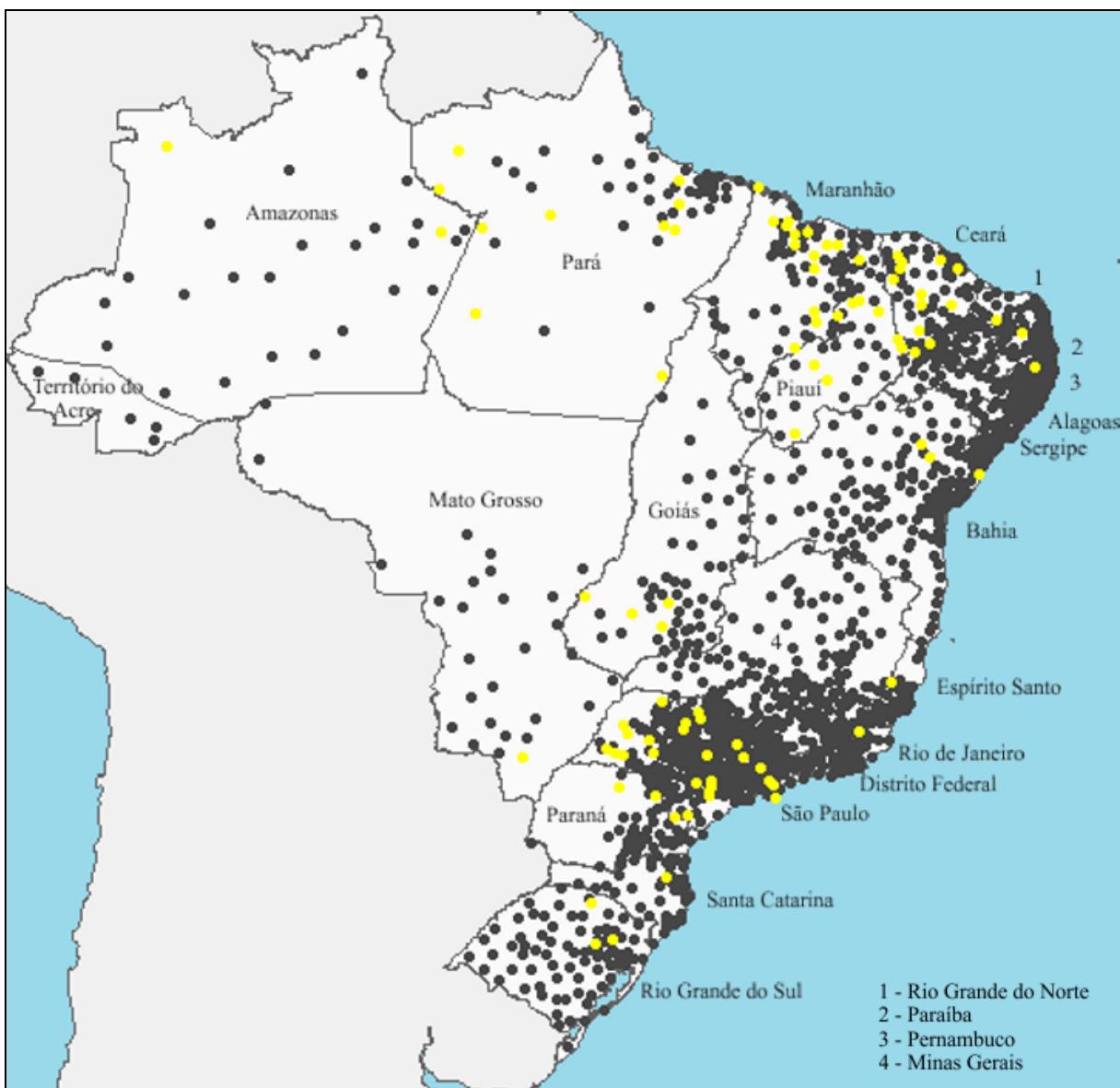
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2011 y IBGE, 2012.

La antiguas Provincias, convertidas en Estados Federados de los Estados Unidos do Brasil, pasan a tener la autonomía aspirada durante mucho tiempo. El texto constitucional empezó a prever la autonomía municipal por primera vez y también el municipio como personalidad institucional y político-administrativa. No obstante, la autonomía dada a Estados, que empezaran a tener sus propias constituciones y poderes para legislar sobre los temas que, hasta entonces, exclusivos de la esfera nacional de gobierno, no se asigna a los municipios. En la práctica, ellos se mantuvieran inalterados en su situación, pues seguían dependientes en términos administrativos y legislativos, pero ahora a los Estados. "Cuanto al comportamiento del régimen republicano ante los municipios, que se encontró fue que la autonomía en los intereses peculiares se convirtió en una fórmula vacía"<sup>11</sup>. Solamente los Estados de Goiás, Pará y Rio Grande do Sul preveían la elaboración de las Leyes Orgánicas por las Cámaras de sus respectivos municipios. En los otros Estados, las Asambleas Legislativas eran responsables por la elaboración de la dicta Ley para todos los municipios. También el poder de control sobre el territorio aun se restringía e los dominios de las ciudades y villas en términos tributarios y, principalmente, legislativos.

Así como la forma de administración y elección de sus representantes ejecutivos y "legislativos", la creación de municipios (con más o menos autonomía) también se asignaba exclusivamente a los Estados. Es decir, los municipios no dejan su postulado de dependencia, sólo cambian de señor. "La decadencia prosiguió, cultivados los municipios como vivero electorales para las luchas políticas entre los grupos centristas"<sup>12</sup>.

Por lo tanto, la creación de municipios en este período refleja en gran medida, la relación política entre las oligarquías dominantes de la época (compare las figuras 3 y 4). Como la economía agroexportadora permanece inalterada, a pesar de su modo de producción cambiar de la esclavitud para el capitalista, la creación de municipios correspondió, una vez más, a la afirmación del nivel superior de poder sobre el territorio y el gobierno local. La única diferencia es que ahora este poder es del Estado.

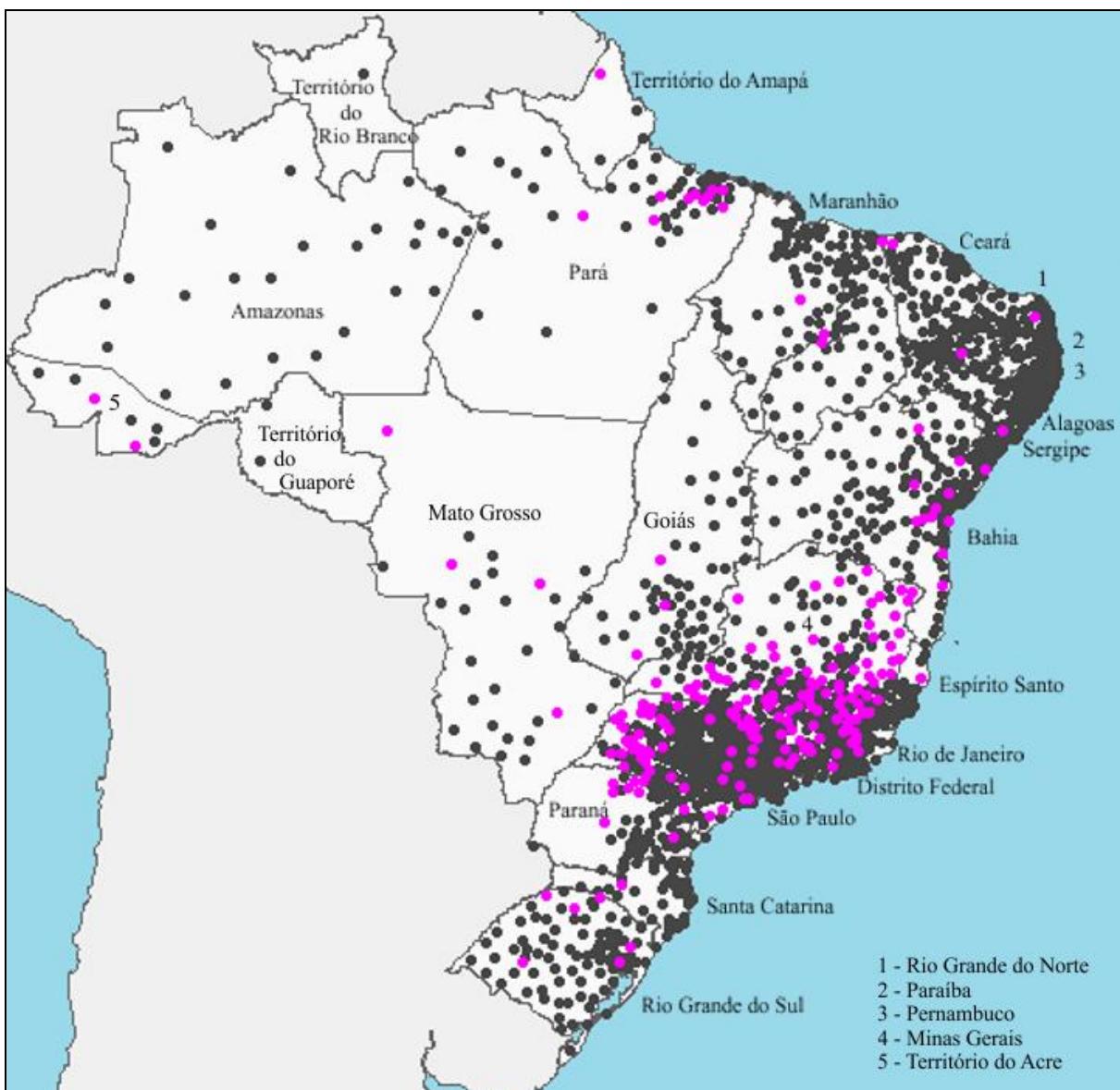
Con el movimiento golpista que puso fin a la alternancia de gobiernos oligárquicos en los niveles federal y estadual del inicio de la República, denominado "revolución de 1930", el municipalismo gana fuerza y se garantiza la autonomía municipal de forma más detallada en la Constitución Federal de 1934. Esta establece la elección de los *prefeitos* (alcaldes, poder ejecutivo) y los *vereadores* (concejales, poder "legislativo"), así como la organización de servicios y recaudación de impuestos asignados a los municipios, mismo que aun sobre el territorio de las ciudades y villas. Pero esta Constitución permaneció en vigor efectivamente por sólo tres años, sustituida por la Constitución impuesta en 1937 por el *Estado Novo* de Getúlio Vargas. Pero, a pesar de su duración tan corta, el periodo asiste la creación de 93 municipios (tercero periodo con el mayor número de creaciones por años de vigencia de las constituciones, de acuerdo con la figura 1) en prácticamente todas las regiones del país, principalmente en el Nordeste y Norte (ver figura 5).



**Figura 5. Municipios creados durante la vigencia de la Constitución Federal de 1934**

Los límites entre los Estados son de 1940.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2011 y IBGE, 2012.

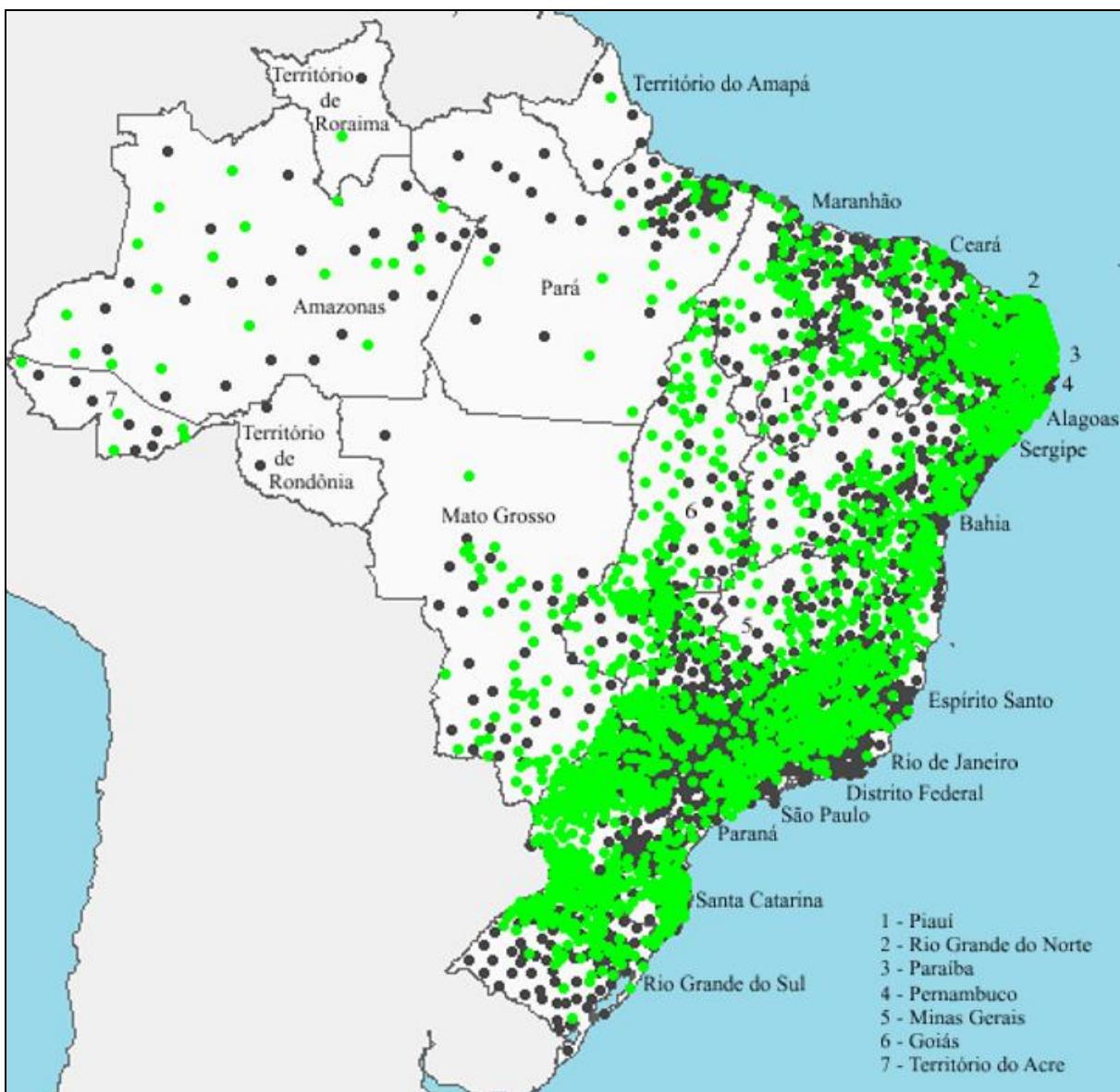


**Figura 6. Municipios creados durante la vigencia de la Constitución Federal de 1937**

Los límites entre los Estados son de 1943.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2011 y IBGE, 2012.

Por su vez, con carácter expresamente centralizador, la Constitución del *Estado Novo* suprimió la autonomías estadales y municipales, mantenidas como "letra muerta" en el texto constitucional, pues efectivamente no existían. Los municipios son de nuevo un nivel de jerarquía local del gobierno nacional. La creación de municipios en este periodo obedece al reglamento nacional, tal como el *Decreto-Lei nº. 311*, de 2 de marzo 1938, que "establece la división territorial del país y otras disposiciones"<sup>13</sup>. Su desdoblamiento, tal vez, es el menor número de creaciones de municipios, concentrados sobre todo en sudeste de Brasil (consecuencia, por su vez, de la concentración poblacional en los Estados de Minas Gerais y, principalmente, Rio de Janeiro y São Paulo, originada por los procesos incipientes de industrialización y urbanización), como puede observarse en la figura 6, sólo superior al del periodo de vigencia de la constitución anterior (ver figura 1).

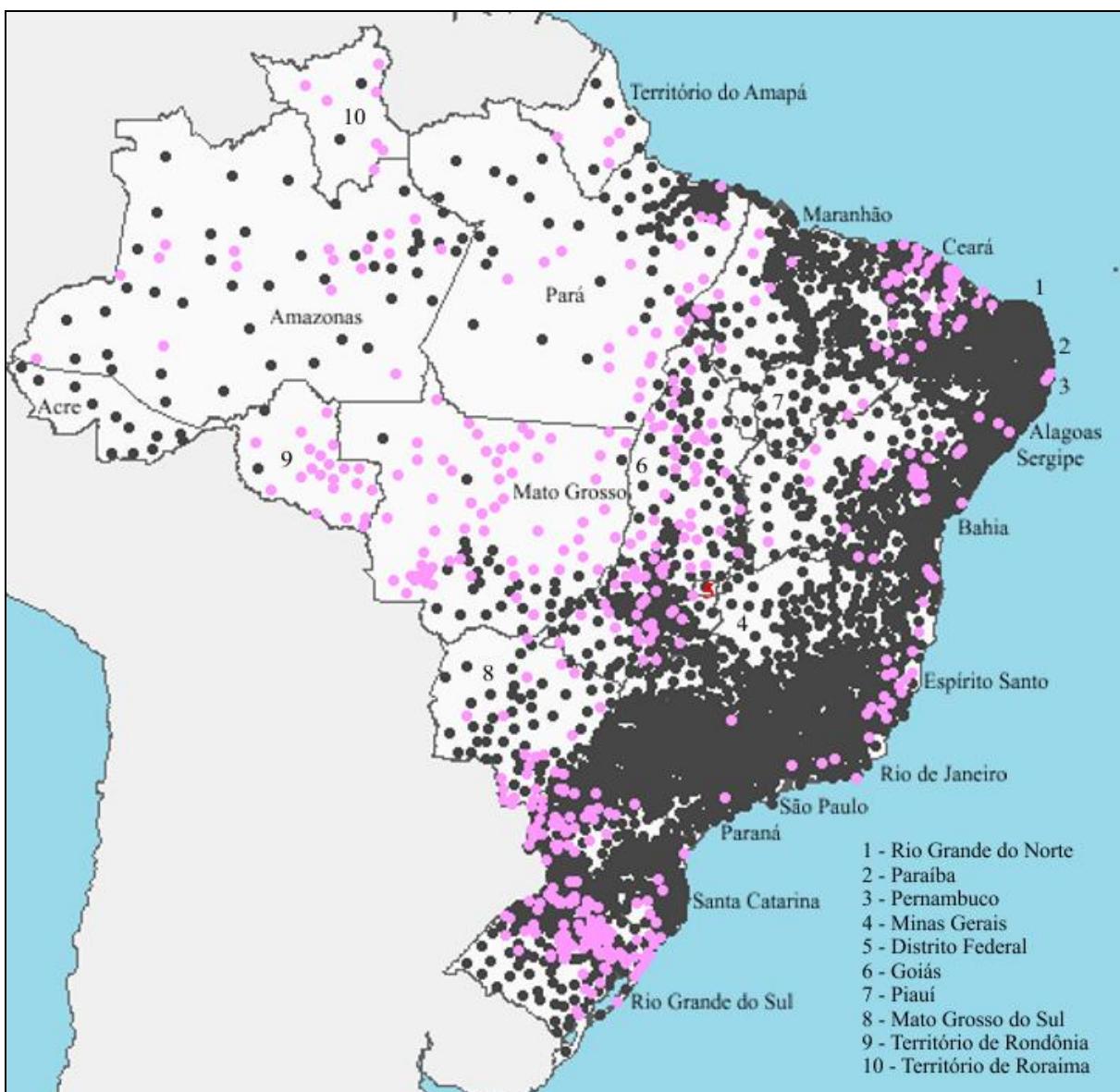


**Figura 7. Municipios creados durante la vigencia de la Constitución Federal de 1946**

Los límites entre los Estados son de 1960.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2011 y IBGE, 2012.

Con la democratización del post-Segunda Guerra Mundial, la Constitución Federal de 1946 restableció la autonomías estaduales y municipales, con esta última se concretizando de manera más efectiva. Observase en el periodo que la creación de municipios es más intensa, como muestra la figura 1. Es también marcado por cambios socioeconómicos fundamentales en Brasil, con el incremento de su industrialización y de la urbanización de su población, que, muy probable, aliadas a las políticas populista y desarrollista, fueran la propulsoras de la efervescencia de creación de municipios. Los nuevos municipios se concentraban por toda la orilla del litoral se interiorizando más en los Estados de sur y sudeste próximos al de São Paulo (que concentra la industrialización nacional), como se puede ver en la figura 7. También la transferencia de la capital federal de la ciudad de Rio de Janeiro para Brasília y las inversiones en infraestructura de carreteras pueden explicar, en parte, la creación de municipios, especialmente en el Estado de Goiás y Mato Grosso en el centro-oeste.



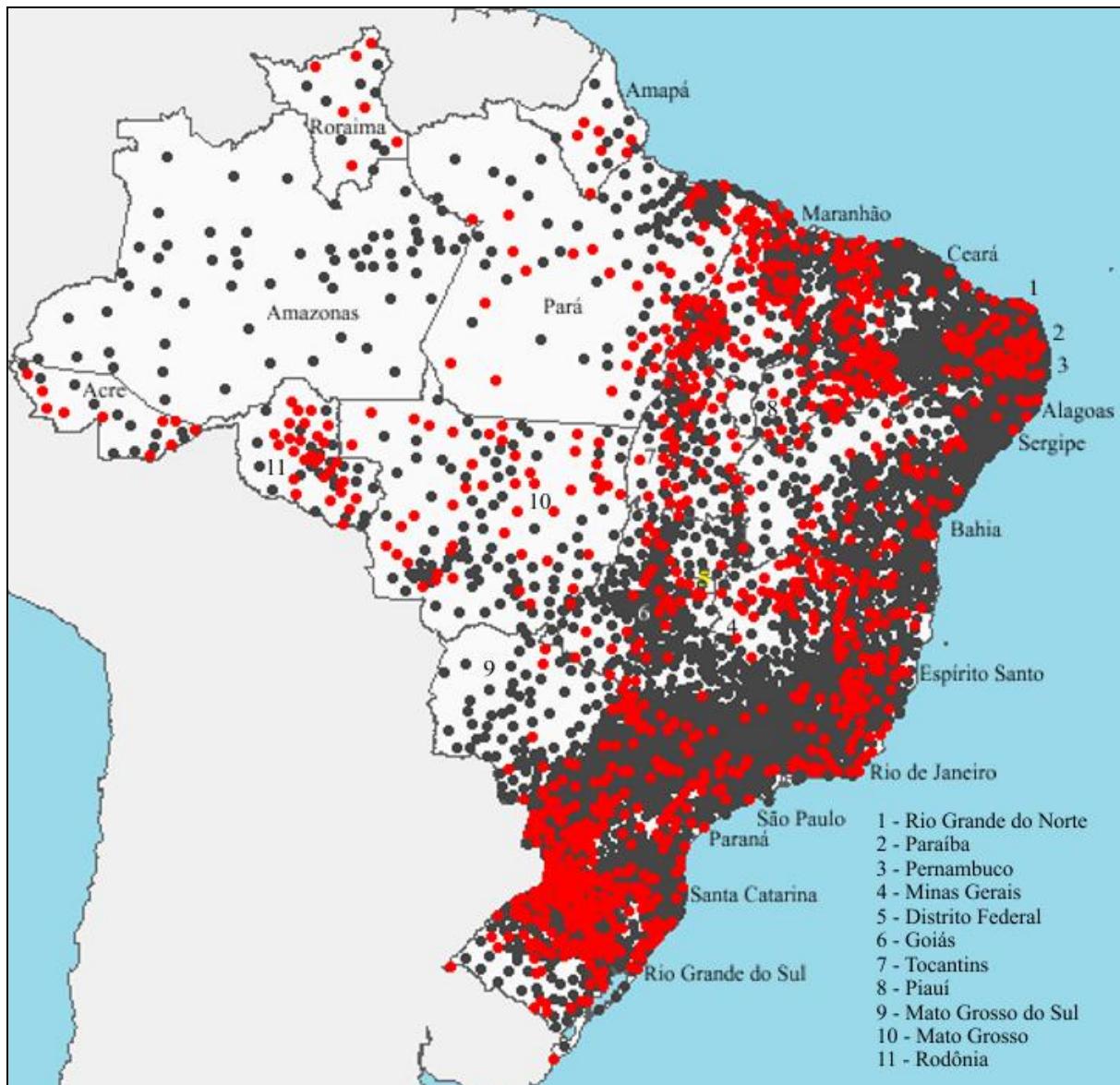
**Figura 8. Municipios creados durante la vigencia de la Constitución Federal de 1967**

Los límites entre los Estados son de 1980.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2011 y IBGE, 2012.

El golpe de Estado de 1964 y el establecimiento del régimen autoritario cívico-militar reducen de nuevo la dinámica de creación de municipios. La Constitución Federal de 1967 determinó que la ley federal establecería criterios para la creación de municipios, así como la forma de consulta a las poblaciones locales. Esta determinación se convirtió en la *Lei Complementar nº. 1*, de 9 de noviembre de 1967, que “Establece los requisitos mínimos de población y renta pública y la forma de consulta previa a las poblaciones locales para la creación de nuevos municipios y otras disposiciones”<sup>14</sup>. Mantuvo en el texto constitucional la autonomía municipal como en la Constitución anterior. En verdad, todavía, este periodo asistió a una pérdida de autonomía muy mayor por parte de los Estados por mucho tiempo. Solamente los Actos Institucionales bajados en el auge de la represión realmente interviniéron sustancialmente en la autonomía municipal. La creación durante el régimen autoritario

expresa claramente la propuesta geopolítica de integración nacional<sup>15</sup>, con la incorporación de la Amazonia y el cuidado con las fronteras (ver figura 8). En el interior de la floresta ecuatorial se verifica el mayor número de creaciones entre todos los períodos de vigencia de las constituciones brasileñas. También hay una concentración de creaciones en los Estados de Rio Grande do Sul, Paraná y Mato Grosso do Sul (ubicados en la frontera con Paraguay y Argentina, respectivamente aliado y potencial antagonista regionales de los intereses brasileños); en los Estados de Goiás y Mato Grosso y en el Territorio de Rondônia (ejes de la integración nacional).



**Figura 9. Municipios creados durante la vigencia de la Constitución Federal de 1988**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2011 y IBGE, 2012.

Por fin, a pesar de no ser el periodo con el mayor número de Municipios creados (ver figura 1), la denominada Constitución-Ciudadana, promulgada en 1988 establece un elemento hasta entonces nunca visto: el Distrito Federal y los Municipios se convierten, juntamente con la Unión y los Estados, en entes de la federación brasileña.

La autonomía municipal, ahora puesta al mismo nivel de la dos Estados y de la Unión (y también del Distrito Federal, que añade las autonomías municipal y estadual), gana también poderes sobre temas hasta no previstos que dicen respecto al interés local (como el ambiente, educación, entre otros), tratadas como competencia concurrentes entre los entes federativos, así como establece competencias exclusivas, como la Política Urbana (tema por la primera vez registrado en una constitución brasileña). Otro facto importante es que la competencia legislativa de los Municipios, entonces estrictamente ubicada al área urbana, sumase al territorio municipal como un todo, mismo que el poder tributario aun se mantiene sobre modo vinculado a las ciudades y villas.

La dicta Constitución Federal asignaba a los Estados la competencia para crear los Municipios, estableciendo que el proceso seguiría reglamento hecho por ley estadual<sup>16</sup>. Con base en eso, empiezan, a partir de fecha de promulgación de la actual Constitución Federal y en todo país, los procesos de creación de Municipios reglamentados por leyes estaduales (observar figura 9). Las creaciones son más concentradas en el interior desde la frontera, principalmente de los Estados de Rio Grande do Sul y Santa Catarina (sur del país) y también desde el Estado de Tocantins (creado en 1988), siguiendo el eje de la carretera que liga Brasília (Distrito Federal) a Belém (capital del Estado de Pará). Aún hay una marcada concentración en el interior de los Estados de nordeste, principalmente en Piauí. El proceso es claramente frenado en el interior de la Amazonia (por cierto desestimulado por el mayor control sobre la derribada de la floresta), mismo que en el borde se mantenga fuerte (sobre todo debido al avance de la “frontera agrícola” con la producción de soja).

## **La situación contemporánea de creación de Municipios en Brasil**

Hasta 1995 (un cuarto del tiempo de vigencia de la Constitución Federal de 1946), los procesos contemporáneos de creación de Municipios alcanzan casi la mitad del número verificado en el periodo de comparación citado, sumando más de mil nuevos Municipios. Caso esta intensidad de creación permaneciese inalterada por la duración de la vigencia de la actual Carta Magna, ya existirían más de 5 mil nuevos Municipios. Para frenar esta dinámica es aprobada la *Emenda Constitucional nº. 15*, de 12 de setiembre de 1996, que cambia el texto del párrafo 4º del artículo 18 de la Constitución Federal<sup>17</sup>. La enmienda a la Constitución transfiere para la esfera federal el reglamento de creación de Municipios, por medio del establecimiento de ley federal con criterios para un Estudio de Viabilidad Municipal (EVM) y también la previsión del periodo para tramitar la ley estadual de creación (como también la incorporación, fusión y desmembramiento). Mantiene, por tanto, con los Estados la competencia de crear. Se cree que la creación de Municipios atendió a raciones políticas estatales, una vez que los procesos fueran hechos con criterios exclusivamente de los Estados. La paralización de la dinámica, establecida por la enmienda constitucional, fue motivada, principalmente, por la dependencia creciente que los nuevos Municipios presentaban en relación a las transferencias financieras de la Unión, especialmente del Fondo de Participación de los Municipios (FPM).

Para reglamentar la enmienda, traman en el Congreso Nacional 37 proyectos legislativos que versan acerca del tema de creación de Municipios, sin un acuerdo o previsión para aprobación. Como se visualiza en el cuadro 1, los proyectos legislativos pueden sintetizarse

en tres grandes grupos. El primer dice respecto, prácticamente, a las PEC que pretenden cambiar la redacción actual del párrafo, retornando a los Estados el reglamento de los criterios para el referido proceso. Entre los autores de esas propuestas, observase que por lo menos tres son de parlamentares de Estados que tuvieran aumento relativo considerable en el número de Municipios desde 1989 (Rio Grande do Sul, Rondônia y Tocantins). Excepción sea hecha a las PEC presentadas por parlamentares de Pernambuco, que muestra, tal vez, el interés político en fomentar el proceso en el Estado.

Exceptuase solamente a la PEC nº. 101/2007, que propone el cambio del texto constitucional para la inclusión en ley ordinaria los criterios para creación de Municipios.

Las demás PEC pueden agruparse con algunos proyectos de ley complementar que buscan salvaguardar los Municipios creados o instalados después a la promulgación de la enmienda. Estos proyectos legislativos forman el segundo grupo.

**Cuadro 1. Proyectos legislativos que tramitan en el Congreso Nacional acerca de la creación de Municipios**

Proyecto Legislativo*	Autor	Partido / UF	Temas							
			A	B	C	D	E	F	G	H
PEC 013/2003	Sen. Sérgio Zambiasi	PTB / RS		•		•	•			
PEC 052/2003	Dep. Ribamar Alves	PSB / MA				•	•	•		
PEC 056/2007	Dep. Vicentinho Alves	PR / TO				•	•			
PEC 057/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE		•		•	•			
PEC 070/2007 <sup>a</sup>	Dep. Anselmo de Jesus	PT / RO		•			•			•
PEC 084/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE		•		•	•			
PEC 093/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE		•		•	•			
PEC 100/2007	Dep. Raul Henry	PMDB / PE								•
PEC 101/2007 <sup>b</sup>	Dep. Raul Henry	PMDB / PE		•			•			
PEC 495/2006 <sup>c</sup>	Sen. Luiz Otávio	PMDB / PA								•
PL 1121/2007	Dep. Marcelo Melo	PMDB / GO	•		•					
PL 1846/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE								•
PL 3911/2000	Dep. Iris Simões	PTB / PR	•		•					
PLP 006/2003	Dep. Wilson Santos	PSDB / MT	•		•					
PLP 021/1999 <sup>d</sup>	Dep. Pompeo de Mattos	PDT / RS	•	•						
PLP 039/1999 <sup>e</sup>	Dep. Pompeo de Mattos	PDT / RS								•
PLP 041/2003 <sup>f</sup>	Sen. Chico Sartori	PSDB / RO		•						
PLP 042/2007 <sup>e</sup>	Dep. Marcelo Melo	PMDB / GO		•						
PLP 078/2003 <sup>e</sup>	Dep. Rogério Silva	PPS/MT	•	•	•					•
PLP 080/2007 <sup>e</sup>	Dep. Laurez Moreira	PSB / TO		•					•	•
PLP 087/1999 <sup>e</sup>	Dep. Waldemar da C. Neto	PL / SP		•						
PLP 117/2007	Dep. Maurício Rands	PT / PE					•			•
PLP 130/1996	Dep. Edinho Araújo	PMDB / SP	•	•	•					•
PLP 138/1996 <sup>e</sup>	Dep. Coriolano Sales	PDT / BA	•	•	•					
PLP 151/1997 <sup>e</sup>	Dep. Nicias Ribeiro	PSDB / PA	•		•					•
PLP 170/2000	Dep. Iris Simões	PTB / PR		•						
PLP 227/2001 <sup>e</sup>	Dep. Jovair Arantes	PSDB / GO		•						
PLP 248/2007 <sup>e</sup>	Dep. Homero Pereira	PR / MT		•						•
PLP 273/2001	Dep. Wilson Santos	PSDB / MT	•		•					
PLP 285/2008 <sup>e</sup>	Dep. Carlos Brandão	PSDB / MA		•						•
PLP 286/2005 <sup>e</sup>	Dep. Eduardo Valverde	PT / RO	•	•	•					

PLP 293/2008 <sup>e</sup>	Dep. Vital do Rêgo Filho	PMDB / PB	•	•	•					•
PLP 405/2008 <sup>e</sup>	Dep. Lelo Coimbra	PMDB / ES		•						•
PLP 416/2008 <sup>g</sup>	Sen. Mozarildo Cavalcanti	PFL / RR	•	•	•					
PLS 060/2008	Sen. Flexa Ribeiro	PSDB / PA			•					
PLS 096/2008	Sen. Sibá Machado	PT / AC	•		•					
PLS 503/2003 <sup>h</sup>	Sen. Sibá Machado	PT / AC								

**Leyenda de los Temas:**

A – Reglamenta el EVM;	E – Altera el §4º del artículo 18;
B – Reglamenta el periodo de tramitación;	F – Retorna al texto original del § 4º del artigo 18;
C – Establece criterios mínimos para nuevos Municipios;	G – Confirma Municipios creados o instalados después de 1996;
D – Remite reglamento a la Ley Estadual;	H – Otras deliberaciones.

\* Donde, PEC = Propuesta de Enmienda a la Constitución; PL = Proyecto de Ley Ordinaria; PLP = Proyecto de Ley Complementar; y PLS = Proyecto de Ley del Senado.

<sup>a</sup> Juntada a la PEC 56/2007; <sup>e</sup> Juntado al PLP 130/1996;  
<sup>b</sup> Juntada a la PEC 70/2007; <sup>f</sup> Oriundo del PLS 184/2002;  
<sup>c</sup> Oriunda de la PEC 12/2004; <sup>g</sup> Oriundo del PLS 98/2002;  
<sup>d</sup> Juntado al PLP 151/1997; <sup>h</sup> No se tuve acceso al contenido de la propuesta.

Fuente: Elaboración propia a partir de CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009 y SENADO FEDERAL, 2009.

El tercero grande grupo sería aquello con proyectos de ley complementar y ordinaria que reglamentan los criterios de creación de Municipios como apunta la enmienda constitucional. Notase que buena parte de ellos se encuentran junto al PLP nº. 130/1996. Entre los proyectos de leyes complementares u ordinarias que proponen el reglamento de los criterios, sobre modo de los EVM, existen unos que diferencian entre criterios para creación de aquellos que se consideran para la incorporación, la fusión y el desmembramiento de Municipios. También tratan de criterios basados parámetros demográficos, electorales y tributarios, más allá de aspectos físicos relacionados al área urbana que cambiará en sede del Municipio, tratados de forma nacional o regional, considerando el proyecto y el criterio<sup>18</sup>.

## Consideraciones finales

La comprensión de la dinámica de creación de Municipios al largo de la historia de Brasil, además la visión de la autonomía municipal, es fundamental para la aprehensión del actual cuadro de impasse que se trata el tema de creación de Municipios, sobre modo como entes federativos.

La principal consideración que se traza con el análisis es la relación entre el Poder Municipal y el área urbana, especialmente en términos tributarios, establecido y sedimentado al largo de las constituciones brasileñas. Más allá del régimen legal, la relación se expresó en la propia dinámica territorial del país. Ello contribuye mucho en la comprensión de la importancia del territorio y el espacio urbanos entre los parámetros que se proponen para los Estudios de Viabilidad Municipal, segundo la enmienda a la actual Constitución Federal.

Pero, ¿los parámetros propuestos hasta ahora son suficientes o pueden traducir la totalidad que representa hoy el Municipio en Brasil? Lejos de quererse responder a esta indagación sobre la creación de Municipios ahora (mismo porque no ello no es posible en tan pocas palabras), el trabajo lanza luces sobre la dinámica histórica del tema y apunta la cuestión para

que los lectores hagan la reflexión y se suman a esto autor en la búsqueda de respuestas y nuevas preguntas sobre el tema.

---

## Notas

<sup>1</sup> Andrade y Andrade, 1999.

<sup>2</sup> En un artículo escrito en 1953.

<sup>3</sup> Traducción libre de: "Nada tivemos de comparável ao processo formador das freguesias rurais portuguesas. Desenvolveram em seguida os concelhos sua fecunda missão medieval. A Idade Média organizou o municipalismo europeu; e o humanismo da época, contrastando com o mercantilismo posterior, liga-se, intimamente, ao conceito clássico do Município, como extensão da comunidade doméstica" (Xavier, 2008, p. 317).

<sup>4</sup> Traducción libre de: "ou até, em alguns casos, prescindindo dela, as necessidades políticas da comunidade dispersa [...] [encontraram] na Câmara seu baluarte. Daí dizer-se que o regime municipal foi o primeiro que teve realidade entre nós [...]" (Xavier, 2008, p. 318).

<sup>5</sup> Traducción libre de: "Mas a obra que se seguiu, de construção nacional, abafou e atrofiou o municipalismo brasileiro" (Xavier, 2008, p. 318).

<sup>6</sup> Se utilizan las palabras Municipio y municipio para diferenciar, respectivamente, el ente federativo actual (constituido en 1988) del municipio como una división político-administrativa, presente en las constituciones brasileñas anteriores.

<sup>7</sup> Traducción libre de: "isto é, formar as posturas policiais, aplicar as rendas do Município, exercer suas particularidades e úteis atribuições de acordo com a lei regulamentar, a qual foi expedida em 1828" (Xavier, 2008, p. 318).

<sup>8</sup> Traducción libre de: "A subordinação das Câmaras aos Conselhos-Gerais de Província e a omissão na lei regulamentar de dispositivos que habilitassem as Câmaras financeiramente, constituíram os motivos de divergência entre a corrente municipalista e a mentalidade centralizadora que apenas fazia concessões à esfera provincial" (Xavier, 2008, p. 318).

<sup>9</sup> Traducción libre de: "O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central, e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império" (Meirelles, 1998, p. 35).

<sup>10</sup> Traducción libre de: "[...] A instituição municipal degenerou no Brasil-império e tudo o que posteriormente se vem a criticar como desordem e inferioridade da política municipal é a consequência da esterilidade a que ficou reduzido o terreno em que vicejara o Município do Brasil-colônia" (Xavier, 2008, p. 319).

<sup>11</sup> Traducción libre de: "Quanto ao comportamento do regime republicano perante os Municípios, o que se verificou foi que a autonomia nos peculiares interesses se tornou uma fórmula vã" (Xavier, 2008, p. 319).

<sup>12</sup> Traducción libre de: "A decadência prosseguiu, cultivados os Municípios como viveiros eleitorais para as lutas partidárias entre os grupos centristas" (Xavier, 2008, p. 319).

<sup>13</sup> Traducción libre de: "Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências" (Brasil, 1938).

<sup>14</sup> Traducción libre de: "Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências" (Brasil, 1967).

<sup>15</sup> Freitas, 2004.

<sup>16</sup> El texto del párrafo 4º del artículo 18 de la Constitución Federal de 1988 dice: "A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, *obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual*, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas" (Brasil, 2008 – cursivo nuestro).

<sup>17</sup> El texto de la enmienda dice: "A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei" (Brasil, 1996).

<sup>18</sup> Para informaciones más detalladas, consultar Oliveira, 2009.

## Bibliografía

ANDRADE, Manuel Correia de y ANDRADE, Sandra Maria Correia de. *A Federação Brasileira: uma análise geopolítica e geo-social*. São Paulo: Contexto, 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado. *Decreto-Lei nº. 311*, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=32235>>. [2 de setiembre de 2008].

BRASIL. Presidência da República. *Lei complementar nº. 1*, de 9 de novembro de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp01.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp01.htm)>. [2 de setiembre de 2008].

BRASIL. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº. 15*, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm)>. [2 de setiembre de 2008].

BRASIL. Presidência da República. *Constituições*. 2008. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm)>. [2 de setiembre de 2008].

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projetos de Lei e outras proposições*. 2009. <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> [20 de mayo de 2009].

FREITAS, Jorge Manuel da Costa. *A Escola Geopolítica Brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. <[http://www.ibge.gov.br/servicodados/Download/Download.ashx?u=geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_territorial/divisao\\_territorial/evolucao\\_da\\_divisao\\_territorial\\_do\\_brasil\\_1872\\_2010/evolucao\\_da\\_divisao\\_territorial\\_do\\_brasil\\_publicacao\\_completa.pdf](http://www.ibge.gov.br/servicodados/Download/Download.ashx?u=geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_publicacao_completa.pdf)>. [10 de febrero de 2010].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Servidor de arquivos: download geociências*. 2012. <<http://www.ibge.gov.br/home/download/geociencias.shtml>>. [10 de febrero de 2012].

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de. Discutindo parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v.19, n. 3, p. 693-706, out. - dez. 2009. Edição Especial Cidades: gestão e realidades urbanas. <[http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/a&d\\_cidades2.zip](http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/a&d_cidades2.zip)>. [10 de febrero de 2012]. ISSN 0103-8117.

SENADO FEDERAL *Sincon.* 2009.  
<<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>> [20 de mayo de 2009].

XAVIER, Rafael. O Município no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos Municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. p. 317-322. <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/o\\_ibge\\_na\\_historia\\_do\\_municipalismo.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/o_ibge_na_historia_do_municipalismo.pdf)>. [10 de febrero de 2012].

