



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO



# A QUESTÃO DOS LIMITES MUNICIPAIS DO ESTADO DO CEARÁ

**Lana Mary Veloso de Pontes**

**Emanuel Lindemberg Silva Albuquerque**

**Cleyber Nascimento de Medeiros**



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
*SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO*

# A QUESTÃO DOS LIMITES MUNICIPAIS DO ESTADO DO CEARÁ

Lana Mary Veloso de Pontes

Emanuel Lindemberg Silva Albuquerque

Cleyber Nascimento de Medeiros

**ipece** INSTITUTO  
DE PESQUISA  
E ESTRATÉGIA  
ECONÔMICA  
DO CEARÁ

Fortaleza-CE  
IPECE  
2012

## **GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ**

Cid Ferreira Gomes – Governador

Domingos Gomes de Aguiar Filho – Vice Governador

## **SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)**

Eduardo Diogo – Secretário

## **INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)**

### **Diretor Geral**

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto

### **Diretoria de Estudos Econômicos**

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

### **Diretoria de Estudos Sociais**

Regis Façanha Dantas

### **Gerência de Estatística, Geografia e Informação - GEGIN**

Emanuel Lindemberg Silva Albuquerque

### **Autores**

Lana Mary Veloso de Pontes

Emanuel Lindemberg Silva Albuquerque

Cleyber Nascimento de Medeiros

A QUESTÃO DOS LIMITES MUNICIPAIS DO ESTADO DO CEARÁ  
v-1 - IPECE, 2012 - Fortaleza - CE

Lana Mary Veloso de Pontes, Emanuel Lindemberg Silva Albuquerque,  
Cleyber Nascimento de Medeiros

ISBN: 978-85-98664-22-4

1- Ceará. 2 - Geografia. 3 - História.

Tiragem: 500 exemplares. 40 páginas.

Copyright © 2010 - IPECE *Impresso no Brasil*

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)  
End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora  
Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Edifício SEPLAN – 2º andar  
60830-120 – Fortaleza-CE  
Telefones: (85) 3101-3521 / 3101-3496  
Fax: (85) 3101-3500  
[www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)  
[ouvidoria@ipece.ce.gov.br](mailto:ouvidoria@ipece.ce.gov.br)

## APRESENTAÇÃO

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE tem a grata satisfação de oferecer à sociedade cearense a presente publicação: A QUESTÃO DOS LIMITES MUNICIPAIS DO ESTADO DO CEARÁ.

Trata-se de mais um estudo que focaliza a questão territorial, fazendo um traçado a partir da formação do território cearense até o contexto atual, abordando uma questão bastante pertinente no que concerne à organização e a gestão do território, dispondo, a partir de uma visão sinóptica, sobre a divisão político-administrativa do Estado do Ceará, que se encontra materializada na malha de divisas.

Considerando a configuração inicial do território e sua fragmentação ao longo de diferentes períodos da história do país, é realizada, com propriedade pelos autores, uma análise da formação político-administrativa, para desse ponto, desaguar na questão dos limites municipais.

Fica evidenciado no estudo que a solução definitiva dos problemas relativos à divisão territorial do Estado passa obrigatoriamente pelo ajuste e atualização das divisas intermunicipais, processo esse que envolve, não somente os aspectos técnicos, mas também o histórico, o político e dentre outras peculiaridades, tendo em vista que mesmo nos tempos mais remotos, o processo de criação dos municípios também esteve associado ao crescimento e ao movimento populacional no território, mostrando a relação entre o problema de fronteiras municipais e a questão demográfica.

Visando solucionar os problemas de limites municipais, destaca-se que o IPECE, em convênio com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALEC, atuando também em parceria com o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE, Associação dos Municípios do Estado do Ceará - APRECE, União dos Vereadores e Câmaras do Ceará - UVC, vem realizando o Projeto Atlas de Divisas Municipais Georreferenciadas de todos os municípios cearenses.

Ao divulgar o presente estudo, o IPECE oferece à sociedade cearense um resgate da história e apresenta a realidade territorial do Estado do Ceará, dando subsídios para um melhor entendimento do ordenamento espacial ao longo das últimas décadas até o presente momento, fruto das transformações vivenciadas em diferentes temporalidades.

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto

**Diretor Geral do IPECE**



# SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>2 - FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO.....</b>	<b>08</b>
<b>3 - LEGISLAÇÃO.....</b>	<b>19</b>
3.1 - Tipos de Leis definidoras dos Limites Municipais.....	20
<b>4 - FRONTEIRAS MUNICIPAIS TERRITORIAIS.....</b>	<b>22</b>
<b>5 - PROJETO ARQUIVO GRÁFICO MUNICIPAL – AGM .....</b>	<b>23</b>
<b>6 - SITUAÇÃO ATUAL: Convênio 20-A/2009: IPECE, IBGE e ALCE.....</b>	<b>24</b>
6.1 - Atribuições dos Órgãos conveniados.....	24
6.2 - Revisão metodológica do AGM.....	25
6.3 - Estudo de caso: município de Cascavel.....	25
<b>7 - PERSPECTIVAS NOS LIMITES MUNICIPAIS.....</b>	<b>27</b>
7.1 - Esboço preliminar do Atlas de Divisas – Memorial Descritivo Georreferenciado do Município de Beberibe / Macrorregião de Planejamento do Litoral Leste/Jaguaribe.....	29
7.2 - Proposição de Novos Municípios.....	31
7.3 - Processos de agregação/incorporação de áreas.....	35
7.4 – Acordos.....	36
7.5 - Sistemas de Informações Geográficas para organização e gestão do território do Estado do Ceará – SIGOT Ceará.....	36
<b>8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>37</b>
<b>9 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS.....</b>	<b>39</b>
<b>10 - REGISTRO FOTOGRÁFICO.....</b>	<b>40</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Caminhos dos primeiros migrantes baianos e pernambucanos.....	09
Figura 2 - Primeiras Vilas nas bacias hidrográficas do Ceará, 1699-1823.....	11
Figura 3 - Carta marítima e geográfica da capitania do Ceará, 1817.....	13
Figura 4 - Evolução Territorial do Estado do Ceará - Municípios criados até 1889.....	15
Figura 5 - Evolução Territorial do Estado do Ceará - Municípios criados até 1929.....	16
Figura 6 - Evolução Territorial do Estado do Ceará - Municípios criados até 1963.....	17
Figura 7 - Evolução Territorial do Estado do Ceará - Municípios criados até e após 1951.....	18
Figura 8 - Escolas para além do limite territorial municipal.....	19
Figura 9 - Legislação de divisas e períodos no Estado do Ceará.....	21
Figura 10 - Recorte do Material Cartográfico na Escala de 1:100.000.....	22
Figura 11- Recorte da imagem orbital do <i>Indian Remote Sensing Satellite (IRS)</i> .....	24
Figura 12 - Legislação da malha de divisas do município de Cascavel.....	26
Figura 13 - Mapa com os pontos dos limites georreferenciados do município de Cascavel - CE.....	27
Figura 14 - Macrorregiões de Planejamento do Estado do Ceará.....	28
Figura 15 - Mapa Georreferenciado do Município de Beberibe.....	33
Figura 16 - Novos municípios propostos por Macrorregião de Planejamento.....	34
Figura 17 - Passos do Processo de Agregação de Área.....	35

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estado do Ceará. Primeiros Municípios Criados -1699 e 1822.....	10
Quadro 2 - Base Legal do município de Cascavel – CE.....	25
Quadro 3 - Memorial Descritivo Georreferenciado do Município de Beberibe.....	29
Quadro 4 - Distritos emancipáveis no Estado do Ceará.....	32

## 1 - INTRODUÇÃO

O presente texto aborda uma questão bastante pertinente no que concerne à organização e a gestão do território, dispondo, a partir de uma visão sinóptica, sobre a divisão político-administrativa do Estado do Ceará, que se encontra materializada na malha de divisas.

Antes de qualquer consideração a respeito do quadro territorial existente no Estado do Ceará, é necessário mencionar que a expansão capitalista européia produziu espacialidades que foram importantes na formação do território brasileiro. Um processo nem sempre contínuo, mas que se iniciou com a colonização e ao associar uma soma considerável de capitais como formas primitivas de escravidão. Tal combinação permitiu a expropriação da população nativa e o desmatamento de grandes porções do espaço pelo extrativismo, que seria depois ampliado pela produção agrícola e o beneficiamento da cana-de-açúcar, além da pecuária extensiva.

Dessa forma, a ocupação do território brasileiro se fez, inicialmente, pelo litoral (cultivo da cana-de-açúcar) e foi adentrando para o interior com atividades complementares, contando com a presença de rios caudalosos, de fundamental importância para o transporte e o acesso às áreas de florestas, destacando-se o rio São Francisco, o rio Paraguaçu, dentre outros. Assim, os engenhos tanto se localizaram no litoral como em áreas de várzeas, nas margens de rios ou em canais, contribuindo para a formação dos povoados e vilas mais importantes. Hoje, nestas áreas, concentra-se a maior parte da população (ANDRADE, 1995).

Em virtude da heterogeneidade temporal e espacial, o processo de formação do território cearense pode ser visto pela ocupação das capitânicas pelos europeus, que aconteceu de forma tardia, comparada à conquista da zona da mata nordestina ou ao litoral açucareiro, cuja ocupação foi no início do século XVI. No território da pecuária no Nordeste, ela só vem acontecer no final do século XVII.

Destaca-se que a produção açucareira avançava pelas terras do litoral, desde a Paraíba até a Bahia, enquanto a pecuária, atividade subsidiária, expandia-se para o interior. Desta forma, a interiorização das capitânicas do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte se deram pela formação de territórios da pecuária, onde as populações nativas foram dizimadas em função da mercantilização do território, além da subordinação ao europeu, como retrata Pinheiro (2000).

Nessa perspectiva historicista, este estudo tem por objetivo apresentar uma abordagem sistemática acerca dos tipos de Leis definidoras dos limites municipais existentes no Estado do Ceará, bem como a metodologia utilizada atualmente para definir os pontos de limites, com destaque na proposição que se encontra em andamento, do Atlas de Consolidação das Divisas Municipais Georreferenciadas do Ceará.

Destarte, serão mostrados os principais resultados sobre a evolução territorial do Estado, retratando a complexidade que há quando não existe uma Lei de consolidação de divisas unificada, o que ocasiona um entrelaçamento de trechos de Leis de diferentes temporalidades para definir a malha municipal de limites. Nesse contexto, serão exibidos os conflitos territoriais existentes, a problemática da divisão territorial Legal, a base cartográfica disponível para o delineamento das divisas municipais e as novas perspectivas no processo de definição das áreas limítrofes.

É notório que a definição dos limites municipais Legais é de fundamental importância no gerenciamento das ações governamentais, tendo em vista a delimitação espacial do aparelhamento político-administrativo que é bastante relevante para a gestão territorial. Nesse mesmo bojo, destaca-se a criação, a implementação e o desenvolvimento de políticas públicas em espaços legalmente definidos, além de permitir o conhecimento da realidade existente em seu território, no caso específico em questão, do Estado do Ceará.

Esse estudo está estruturado em oito seções: Introdução; Formação do Território; Legislação; Fronteiras Municipais Territoriais; Projeto Arquivo Gráfico Municipal – AGM; Situação Atual: Convênio nº. 20-A/2009: IPECE, IBGE e ALEC; Perspectivas nos Limites Municipais e, por fim, apresentam-se as Considerações Finais.



## 2 - FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO

No Brasil, nas últimas décadas, houve uma grande quantidade de emancipações de municípios, processo esse influenciado pelo aumento demográfico e, conseqüentemente, por uma maior fixação do contingente humano em áreas propícias a emancipações.

Ao longo da história, desde a colonização, percebe-se um processo de fragmentação, resultado de um arranjo territorial político e seletivo. Inicialmente, as unidades de menor hierarquia na organização político-administrativa do país surgiram de uma evolução das comunidades a partir da ocupação territorial, com a expropriação de terras dos nativos, visando à reprodução do capital mercantilista europeu.

No Ceará, a ocupação do território aconteceu tardiamente, quando comparado ao restante do Brasil, como uma extensão e em subsídio às atividades canavieiras na Mata Atlântica, primeira porção do território nordestino colonizada.

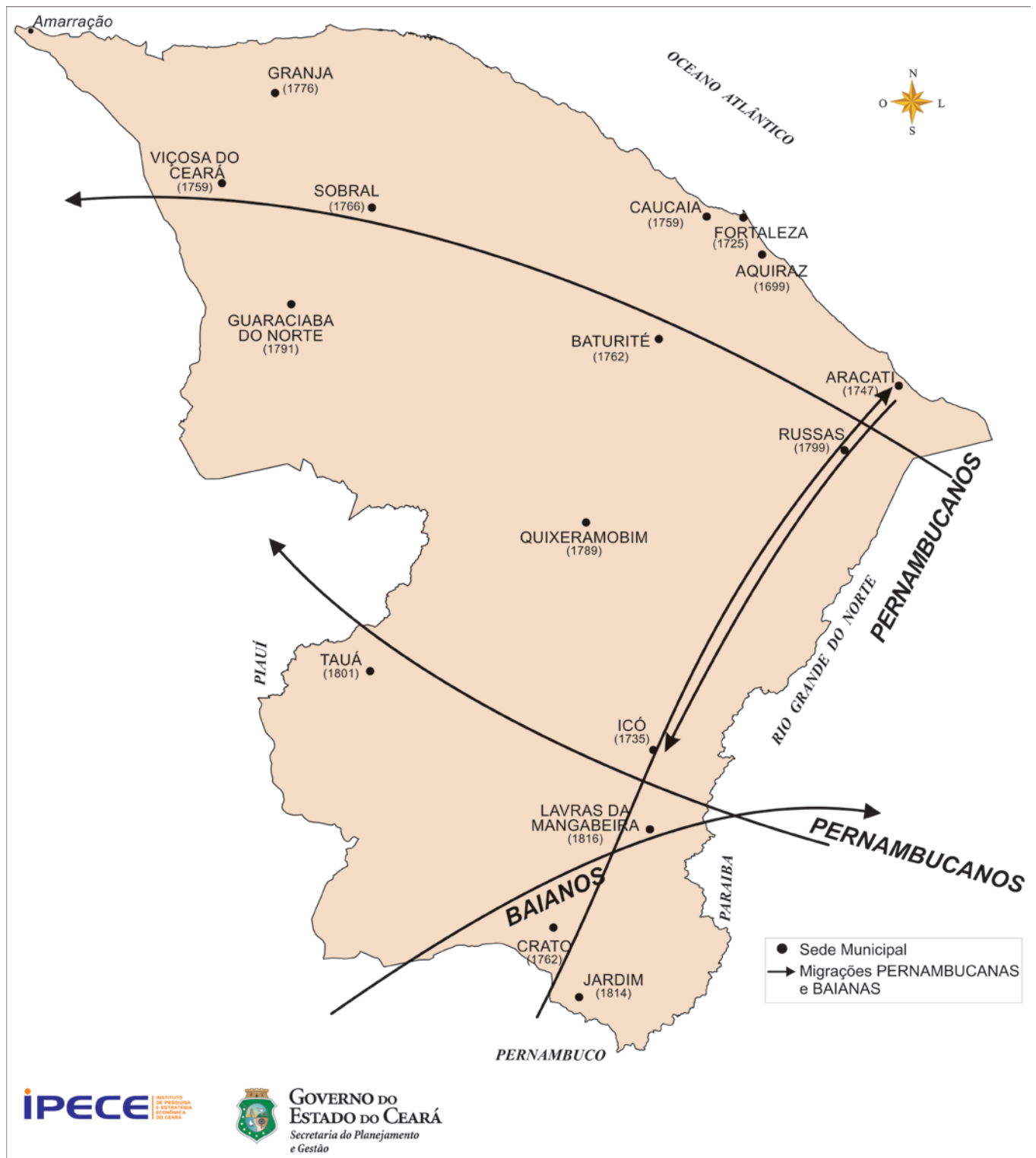
As análises históricas sobre a ocupação do território cearense referem-se a duas possibilidades: uma decorrente da imigração interna, ou dos deslocamentos das atividades subsidiárias à economia principal da Colônia; ou aquela referente à defesa do território contra as investidas de outros países europeus interessados em explorar esta porção da América recém descoberta (IPLANCE, 1982). Sem entrar no mérito da questão, considera-se que ambas as situações contribuíram para a formação de cidades e municípios e merecem, portanto, atenção neste trabalho.

Como consequência da defesa territorial e dos aldeamentos, as vilas surgiram também por razões econômicas, com destaque para a pecuária, com suas rotas e percursos no mercado interno, além de seus efeitos multiplicadores. Pode-se observar, portanto, dois grandes períodos de definição das primeiras células básicas do Estado, que chamamos de configuração inicial do território, que estaria sendo formado pelas primeiras 16 Vilas, que deram origem aos atuais 184 municípios cearenses. O primeiro período foi relativo ao início da ocupação, referente à colonização portuguesa e à retirada do indígena do território que seria destinado à pecuária (de 1699 a 1762). No segundo momento, a atividade pecuária teria desencadeado um fluxo comercial e de serviços a partir de seus produtos.

As vilas foram erguidas à princípio nas regiões litorâneas, ratificando a hipótese de defesa, tendo em vista que a economia pecuária nascente se fazia no sentido contrário, do sertão para o litoral, ou internamente no sentido leste e oeste, quase que reconfigurando os caminhos dos primeiros migrantes baianos e pernambucanos. Foram poucos os casos de Vilas erguidas para a defesa do litoral cearense: a Vila de Aquiraz, criada em 1699 e a de Fortaleza, em 1725. As vilas oriundas da penetração pernambucana, com um raio de ação maior sobre o território cearense, surgiram do movimento leste-oeste, do Aracati (1747) em direção ao território do Piauí, espalhando-se também do norte para o sul, saindo também do Aracati, pelo Jaguaribe, até a vila de Icó (1735).

A penetração baiana, por sua vez, teria sido feita pelo sul do Estado, através dos vales dos rios Salgado e Jaguaribe e passando por Crato (criado em 1762) até a Paraíba. Ainda na fase das primeiras vilas, destacam-se aquelas que foram erigidas em função do aldeamento indígena, que foram: Viçosa do Ceará (1759), Caucaia (1759) e Baturité (1762) (vide Figura 1 e Quadro 1).

Figura 1 - Caminhos dos primeiros migrantes Baianos e Pernambucanos.



Fonte: Elaboração própria.

## Quadro 1 - Estado do Ceará. Primeiros Municípios Criados - 1699 e 1822

NÚMERO DE ORDEM	MUNICÍPIO ORIGINAL (1)	DATA DE CRIAÇÃO	INSTRUMENTO LEGAL	DATA DE INSTALAÇÃO	LEI E DATA DE CONSOLIDAÇÃO
1	Aquiraz	13/02/1699	Carta Régia	1700 (2)	Lei nº1.258 de 27/07/1915
2	Fortaleza	11/03/1725	Carta Régia	13/04/1726	Carta Imperial de 17/03/1823
3	Icó	17/10/1735	Ordem Régia	04/05/1738	Lei nº. 244 de 25/10/1842
4	Aracati	11/04/1747	Resolução Régia	19/02/1748	Lei nº. 244 de 25/10/1842
5	Viçosa do Ceará	06/ 06/1759	Provisão Régia	07/07/1759	Lei nº. 1.994 de 14/08/1882
6	Caucaia	07/07/1759	Provisão Régia	15/10/1759	Decreto-Lei nº448 de 20/12/1938
7	Baturité	16/12/1762	Carta Régia	14/04/1764	Lei nº844 de 09/08/1858
8	Crato	16/12/1762	Carta Régia	21/06/1764	Lei Provincial nº628 de 17/10/1853
9	Sobral	22/07/1766	Carta Régia	05/07/1773	Lei nº. 229 de 12/01/1841
10	Granja	27/06/1776	Alvará Régio	17/10/1776	Lei nº. 602 de 03/11/1854
11	Quixeramobim	20/02/1789	Ordem Régia	13/06/1789	Lei nº. 770 de 14/09/1856
12	Guaraciaba do Norte	12/05/1791	Alvará Régio	12/05/1791	Decreto-Lei nº.448 de 20/12/1938
13	Russas	16/05/1799	Ordem Régia	06/08/1801	Lei nº. 900 de 09/08/1859
14	Tauá	14/12/1801	Ordem	03/05/1802	Lei nº. 2.677 de 02/08/1929
15	Jardim	30/08/1814	Alvará Régio	3/01/1816	Lei Provincial nº1.829 de 13/09/1879
16	Lavras da Mangabeira	20/05/1816	Resolução Régia	08/01/1818	Lei nº. 2.075 de 20/09/1884

Fonte: Girão (1983); Aragão (1996); Falcão (1999).

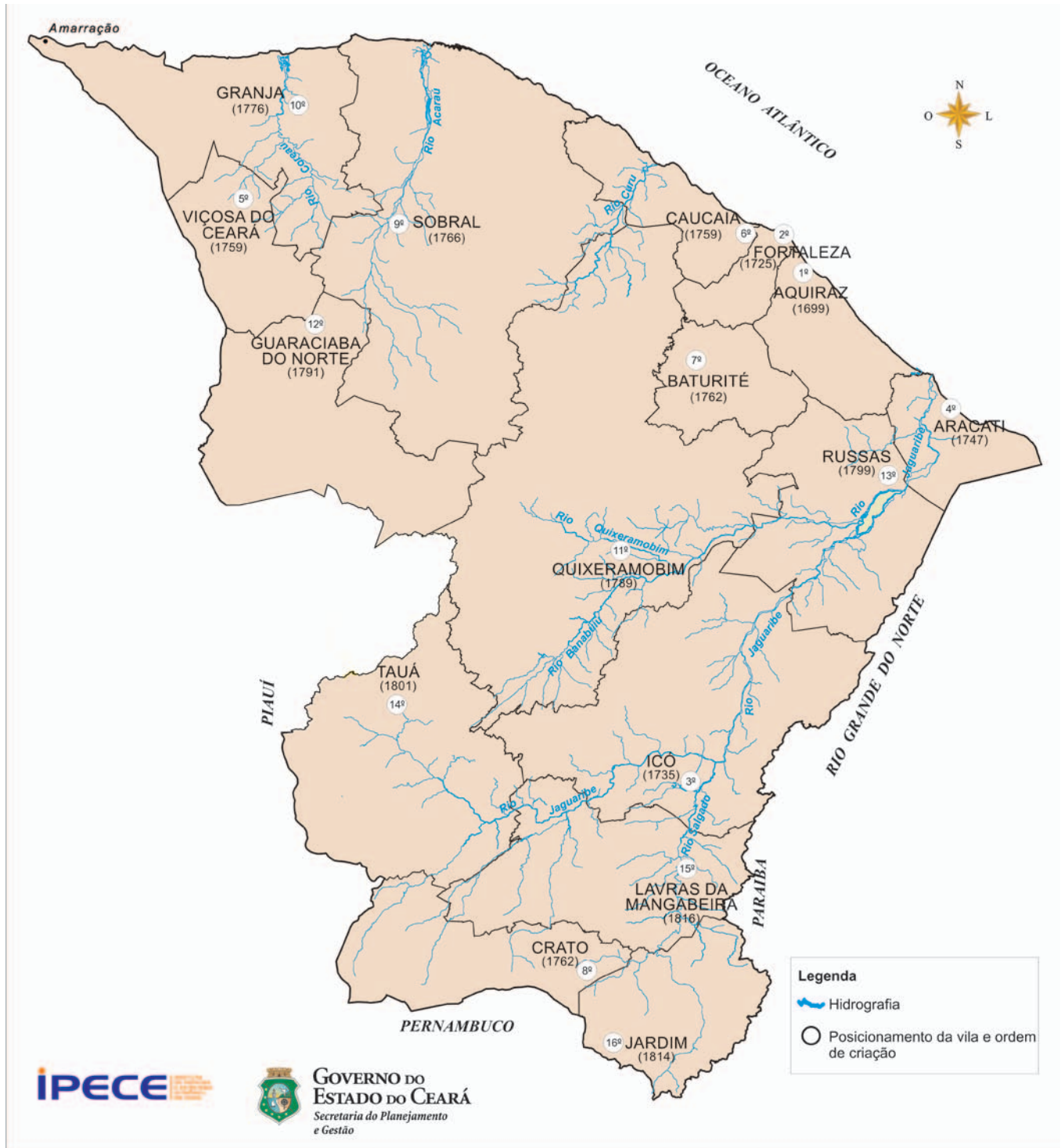
(1) corresponde a cada célula básica original.

(2) só foi possível identificar o ano de instalação.

Destaca-se que até 1758, havia somente Aquiraz, Aracati, Fortaleza e Icó. Esta data corresponde a um marco na instalação de Vilas, quando os aldeamentos indígenas foram elevados a categoria de Vila e os povos nativos supostamente seriam iguados aos colonos, de acordo com Pinheiro (2000).

Na segunda fase, intensifica-se o criatório e a comercialização do gado, bem como o beneficiamento da carne e do couro para o mercado interno, fatos que impulsionaram a formação das outras oito primeiras Vilas. Na bacia do Banabuiu-Quixeramobim prosperou a primeira Vila da região central do Estado, que foi a de Quixeramobim (1789); As bacias do Acaraú e do Coreaú tornaram-se os berços das vilas de Sobral (1766) e Granja (1776); assim como a bacia do rio Jaguaribe deu origem às vilas de Russas (1799), Tauá (1801) e Jucás (1823); finalmente, na bacia do Salgado foram criadas as Vilas de Jardim (1814) e Lavras da Mangabeira (1816) (Figura 2).

Figura 2 - Primeiras Vilas nas bacias hidrográficas do Ceará, 1699-1823



Fonte: Elaboração própria.

Assim, em pouco mais de um século, entre 1699 a 1823, já havia uma relativa concentração populacional e de Vilas ao longo dos rios Jaguaribe-Salgado, Acaraú e do Coreaú, com menor destaque para as bacias do Banabuiu-Quixeramobim, como mostra a figura supracitada.

Cabe destacar que, o Ceará, com seu espaço quase que totalmente exposto ao regime de semiaridez, encontrou possibilidades de pecuária extensiva ao longo das margens de seus rios intermitentes. O historiador Geraldo Nobre comenta que as sesmarias ocupavam as margens dos rios de forma perpendicular, talvez para possibilitar um maior número de beneficiados com este recurso tão escasso no semiárido, que é a água.

Em síntese, quando se quer reportar a este quadro inicial que conformou as primeiras Vilas do território cearense com suas fronteiras, tal qual hoje o conhecemos, pode-se atribuir ao fato econômico da pecuária extensiva e de sua comercialização, além do beneficiamento de seus principais produtos (carne e couro). Uma produção que reunida à do Piauí, foi levada em direção aos mercados interno e externo, tanto por deslocamento interno quanto utilizando transporte marítimo. Tais trajetórias comerciais teriam expandido os movimentos de instalação de fazendas, bem como haveria fomentado pontos de entrepostos e de portos marítimos para circulação dos principais produtos exportados e importados, definindo rotas que ligavam os diversos quadrantes do território cearense.

Neste mote, nota-se a influência do poder político e econômico da pecuária de corte em algumas vilas, que facilitou o surgimento de outras, oriundas de povoados próximos ou mesmo distantes daqueles das sedes dos termos, pelo caminho das charqueadas ou nos locais de encontros de viajantes e vaqueiros. A fragmentação territorial do Ceará foi acentuando-se progressivamente por meio de Cartas, Ordens e Alvarás Régios, Resoluções Imperiais e Provinciais, Leis Isoladas e Leis Gerais de ordenamento territorial, estas últimas editadas até o ano de 1951.

No decorrer deste processo, já no século XX, muitos foram os municípios emancipados a partir de distritos, que em virtude do abandono político, buscaram autonomia administrativa e financeira. Nota-se que tal abandono, estava expresso mais claramente na escassez de recursos financeiros para investimentos fixos no espaço, como melhoria de rodovias, construção de postos de saúde, de escolas, infraestrutura econômica e outros.

Neste contexto historicista, menciona-se que as vilas foram as menores unidades territoriais com autonomia política e administrativa, característica do território brasileiro em formação, da fase da colonização até o final do século XIX. A vila é equivalente a um município na divisão administrativa de origem romana, cuja designação foi adotada na Península Ibérica e transferida de Portugal para suas colônias, conforme Furtado (2007, p.202-203).

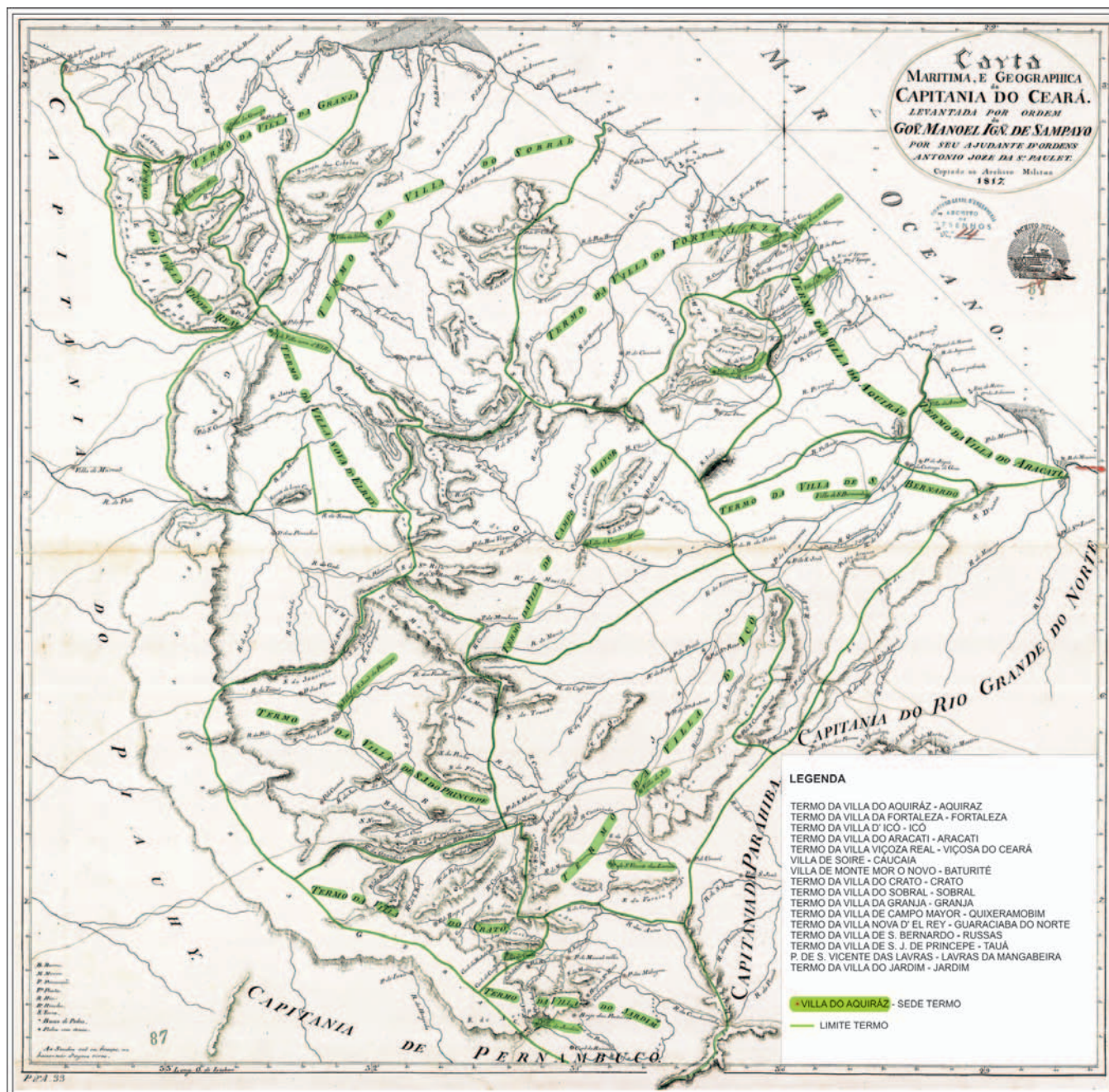
Ainda nesta perspectiva histórico-geográfica, designava-se como termo “o território da vila, cujos limites são imprecisos; tinha sua sede nas vilas ou cidades respectivas; era dividido em freguesias (que é um conceito eclesiástico) [...]” (*op.cit.*, p.203).

A partir de tais conceitos, pode-se entender melhor a Carta Marítima e Geográfica da Capitania do Ceará, elaborada por Antonio Jose da Silva Paulet, em 1817, sobre a qual se trabalhou os principais destaques (Figura 3). Nesta Carta, os territórios de 13 das antigas Vilas são delimitados e considerados como Termos, cujas sedes lhe prestam o nome. Verificam-se algumas diferenciações em relação à Figura 1, construída para representar essa fase inicial de configuração do território cearense.

À primeira vista, cada um dos 16 municípios que formaram as células básicas originais do território cearense está representado nesta Carta de 1817, com exceção das vilas erigidas posteriormente a esta data que, na ocasião, ainda eram povoados: a Villa de Lavras da Mangabeira (antigo Povoado de São Vicente de Lavras), incluída no Termo da Villa de Icó. Outros dois casos chamam ainda atenção: Caucaia (antiga Villa de Soire) por não possuir um território delimitado, fazendo parte do Termo da Villa de Fortaleza; ao contrário, Baturité (antiga Villa de Monte Mor O Novo), apesar de estar delimitado por território específico, não estava sendo identificado como um Termo e nem fazia parte de outro.

Assim, o desenvolvimento e a evolução político-administrativa do Estado estiveram e estão relacionados às atividades sociais, econômicas, políticas e culturais que se desenvolveram a partir deste período colonial. As primeiras Vilas se firmaram como células básicas originais, com múltiplas funções dentro da economia pecuária, como: produtoras, comerciais, administrativas, industriais e de serviços. Algumas com mais de uma função adotada em períodos diferentes, e com movimentos de crescimento e de estagnação na história do Ceará e do Brasil, tal qual se pode acompanhar nos desdobramentos seguintes sobre o território cearense.

Figura 3 - Carta marítima e geográfica da capitania do Ceará, 1817



Fonte: Governador Mamoel Ign.de Sampaio/ Antonio Joze da Silva Paulet.

Neste contexto, o Ceará passou por um acelerado processo de fragmentação do território em unidades político-administrativas em diversas temporalidades, fruto da criação, incorporação e/ou extinção de municípios. Isso ocorre em virtude de uma gama de fatores das mais diversas ordens que modelam o quadro territorial.

Assim, o desenvolvimento e a evolução político-administrativa do Brasil e, concomitantemente, do Estado do Ceará, estiveram e estão relacionadas às atividades sociais, econômicas, políticas e culturais, que vêm se desenvolvendo desde o período colonial e que ainda hoje perduram no cenário político.

Ao longo da história, percebe-se um processo de fragmentação resultante de um arranjo territorial político e seletivo, pois as unidades de menor hierarquia na organização político-administrativa do país surgiram, efetivamente, de uma evolução das comunidades a partir da ocupação territorial, bem como da implantação de infraestrutura de equipamentos públicos e privados nesses espaços.

Vale salientar, que essa fragmentação do território se consolidou de maneira heterogênea, pois não houve uma consolidação e atualização das leis definidoras das divisas em um único documento Legal, mas sim a partir de Leis escritas em diversas temporalidades, o que ocasiona sérios conflitos territoriais e administrativos, com destaque, principalmente, na desobediência administrativa da gestão municipal.

A desobediência administrativa é caracterizada por uma ingerência municipal e identificada pela comunidade quando suas necessidades de serviços públicos são supridas por Prefeituras vizinhas, devido à falta de conhecimento dos seus limites territoriais ou por intenções políticas. Pode também ser identificada quando técnicos do Governo (Federal, Estadual ou Municipal) realizam suas pesquisas de campo, para fins administrativos ou para estudos geosocioeconômicos e políticos, como é o caso dos levantamentos censitários, estudos cadastrais e planejamento governamental, e ainda, na realização de mapeamento dos territórios municipais que estão em desacordo com a malha de divisas estabelecida em Lei.

Desse modo, a questão dos limites territoriais do Ceará passou por alterações (Figuras de 4 a 7), que levam a uma reflexão mais aprofundada a respeito desse tema, impulsionando o diálogo entre as entidades envolvidas com essa temática, objetivando a investigação minuciosa do assunto bem como a solução dos conflitos territoriais existentes.

Figura 4 - Evolução Territorial do Estado do Ceará - Municípios Criados até 1889



Fonte: Elaboração própria.



Figura 5 - Evolução Territorial do Estado do Ceará - Municípios Criados até 1929



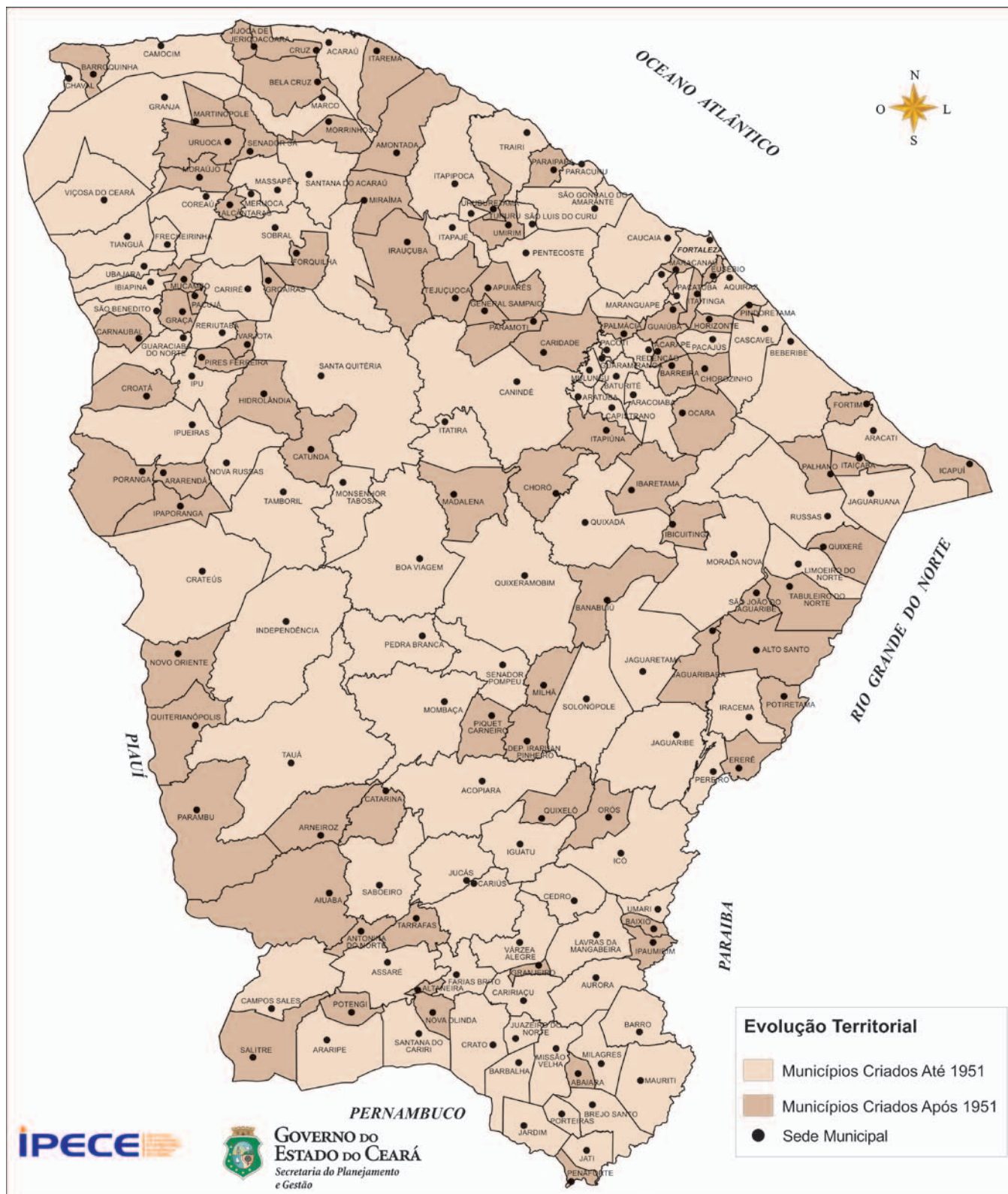
Fonte: Elaboração própria.

Figura 6 - Evolução Territorial do Estado do Ceará - Municípios Criados até 1963



Fonte: Elaboração própria.

Figura 7 - Evolução Territorial do Estado do Ceará - Municípios Criados antes e após 1951



Fonte: Elaboração própria.

### 3 - LEGISLAÇÃO

A respeito dos limites municipais Legais, é necessário mencionar que todo o trabalho técnico envolvendo essa questão está amparado na Legislação, que é o vetor definidor da malha de divisa.

Frisa-se que até 1951, as divisas dos municípios cearenses, juntamente com o seu memorial descritivo, eram atualizadas através de leis quinquenais de consolidação do quadro territorial do Estado do Ceará, quando eram redefinidos os limites dos municípios de origem e limítrofes dos municípios emancipados. Após essa data, os municípios foram criados através de leis isoladas, sem alteração na legislação e descrição dos municípios afetados pela criação do novo município, ocasionando, dessa forma, leis desatualizadas.

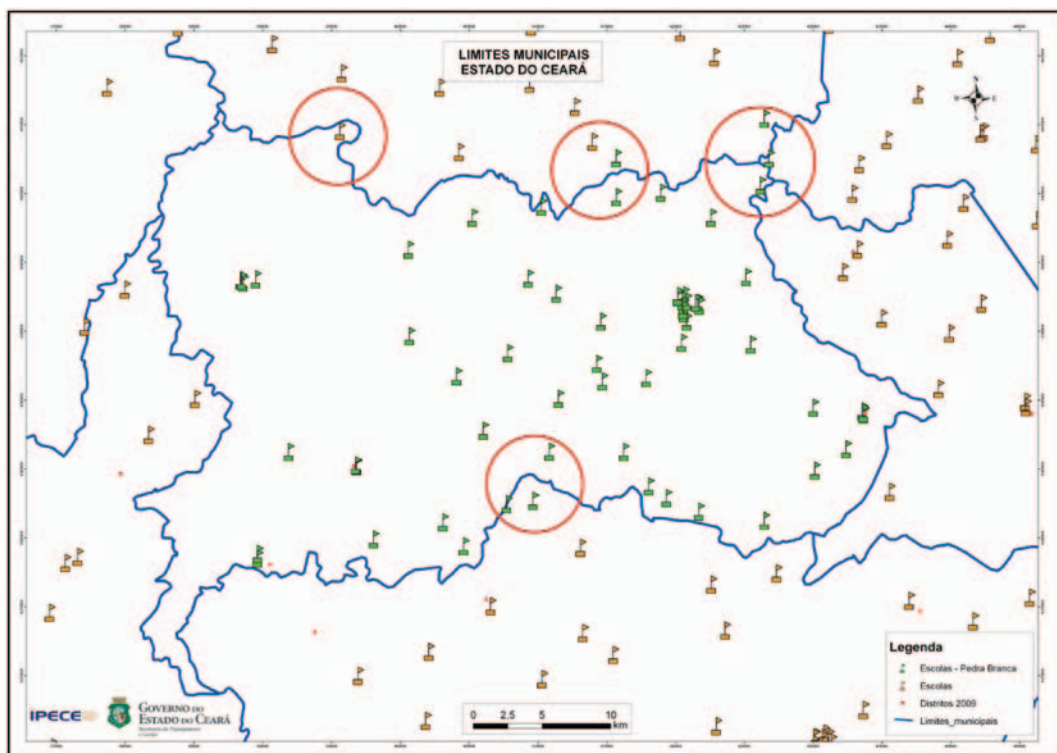
Neste contexto, o uso de Legislação esparsa, de épocas diferentes, sem consolidações periódicas, gera grande dificuldade de entendimento, tornando o processo de definição das divisas legais e sua representação cartográfica um verdadeiro “quebra cabeças”, pois para delimitar um município se faz necessária, algumas vezes, a utilização de tantas leis quantos forem os municípios limítrofes, e em algumas situações pode ser preciso ainda, leis de municípios que não fazem mais limite com o que se está sendo traçado.

Como agravante dessa situação, existem leis nas quais trechos da divisa e elementos cartográficos são referidos de forma incompleta, equivocada ou fora do sentido em que a divisa está sendo descrita, ocasionando pendências técnicas e/ou descontinuidade no traçado dos limites.

Essa situação de tipos de legislação diferentes, com temporalidades distintas, material cartográfico em escala numérica incompatível com a escala cartográfica, com pouco detalhamento do terreno e sem correspondência dos elementos cartográficos referidos nas Leis, pode ocasionar conflitos na organização e definição do território, cujas conseqüências administrativas extrapolam a esfera municipal, estendendo-se também a nível Estadual e Federal.

De maneira geral, a população e os governantes têm dificuldades para compreender e perceber com precisão por onde passam as divisas legais do seu município, gerando o surgimento das chamadas “divisas de fato”, que são adotadas na prática, mas que não estão sustentadas por Lei. Essa situação é facilmente verificada em alguns municípios do estado do Ceará, como pode ser visualizada, por exemplo, na Figura 8.

**Figura 8 - Escolas para além do limite territorial municipal**



Fonte: Elaboração própria.

Dentre os problemas existentes, podem ocorrer nas áreas limítrofes:

- Contestação de áreas por parte dos municípios limítrofes em virtude da indefinição de suas divisas;
- Obras realizadas em espaços legalmente fora do município;
- Desobediência administrativa e civil ao limite licitamente estabelecido;
- Distorção na vinculação do eleitorado ao município;
- Distorção na arrecadação de impostos;
- Distorção no repasse do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, do Fundo de Manutenção do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e de outros recursos federais e/ou estaduais;
- Distorção nos dados populacionais, estatísticos e econômicos, e entre outras características pertinentes a cada município.

### **3.1 - TIPOS DE LEIS DEFINIDORAS DOS LIMITES MUNICIPAIS**

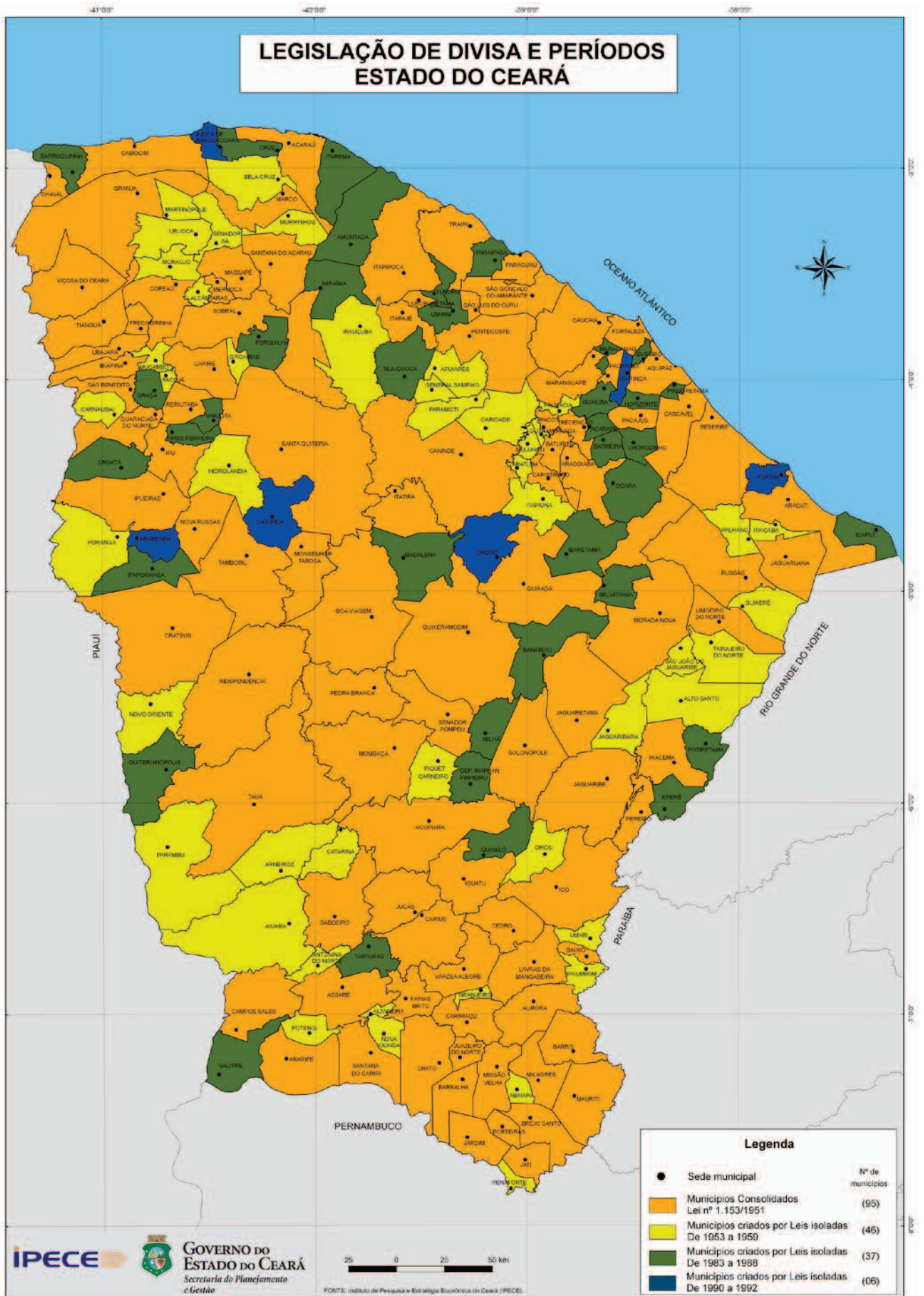
Na legislação definidora dos limites municipais, existem três tipos de leis que regem a respeito dessa temática: as leis isoladas, que criam cada município especificamente; as de consolidação do território, que deixaram de ser editadas em meados do século XX; e as de alteração de divisas, que tratam de particularidades e que são pontuais.

No que concerne ao Estado do Ceará, foi diagnosticado um mosaico de Leis de diferentes temporalidades que definem os limites municipais (Figura 9). Desse modo, menciona-se:

- A Lei nº 1.153 de 22/11/1951, fixou a consolidação da divisa territorial do Estado do Ceará, materializadas em 95 municípios;
- Entre os anos de 1953 a 1959 e de 1983 a 1988 foram editadas Leis isoladas, representadas, respectivamente, por 46 e 37 municípios;
- No período compreendido entre os anos de 1990 a 1992, houve a criação de 6 municípios, ocasionando também em Leis isoladas.

Nessa perspectiva, vale destacar que de 1986 a 1994, houve alteração de divisas em 9 municípios limítrofes no Estado do Ceará.

Figura 9 - Legislação de divisas e períodos no estado do Ceará.



#### 4 - FRONTEIRAS MUNICIPAIS TERRITORIAIS

O emaranhado de informações relativas às fronteiras municipais emerge das transformações da realidade, tendo em vista que podem provocar diferenças e conflitos entre territórios vizinhos, quando áreas limítrofes entram em desacordo com os seus limites dispostos em Lei (cartograficamente) e com suas divisas representadas politicamente.

Nesse sentido, vale frisar, que os problemas de fronteiras ocorrem em três níveis de materialização, quais sejam: no espaço geográfico com seus limites; no material Legal e no material cartográfico. Corrobora-se que o material cartográfico utilizado na definição dos limites Legais no Estado do Ceará não disponibiliza um nível de informações, com detalhes precisos, para atender às necessidades atuais da gestão do território, pois é uma cartografia que remonta a década de 70 e com escala de pequenos detalhes (1:100.000), como exemplificado na Figura 10.

**Figura 10 - Recorte do Material Cartográfico na Escala de 1:100.000, apresentando curvas de nível, recursos hídricos, sistema viário e localidades**



Fonte: Elaboração própria.

Além disso, a falta de uma única legislação consistente que defina a malha de divisa dos municípios ocasiona uma situação conflitante entre a organização territorial e a definição do território, cujas consequências administrativas se consolidam negativamente nas populações inseridas nessas áreas.

Assim, vários são os problemas impulsionadores e decorrentes da imprecisão das fronteiras, dentre os quais citam-se:

- Necessidade de lançar mão de diversas leis para se definir um só município, devido à falta de atualização da legislação de acordo com a malha de divisas;
- Omissões e inconsistências nos descritivos das divisas, causados pela falta de acompanhamento técnico na elaboração das leis, vetores esses impulsionadores das áreas de litígios;
- Divisas definidas por linhas retas imaginárias, que por não terem existência física no terreno, deixam dúvidas nas populações das localidades em seu entorno e, por conseguinte, na gestão municipal;
- Existência de divisas de fato, mas não de direito, que proporcionam distorções na execução de obras construídas e de assistência, em virtude da invasão administrativa municipal;

- Referências a pontos de divisas que ao longo dos anos foram alteradas e/ou modificados e não se consegue saber, na atualidade, por onde passava à época da edição da Lei, a referida toponímia;
- Existência de mais de um elemento com a mesma toponímia e diferentes toponímias para o mesmo objeto ou elemento, o que ocasiona uma dúvida quanto ao correto descritivo mencionado na Lei.

## 5 - PROJETO ARQUIVO GRÁFICO MUNICIPAL - AGM

A Constituição Federal de 1988, entendendo a gravidade da situação da definição dos limites municipais, estabeleceu a obrigação de Estados e Municípios resolverem suas pendências relativas às divisas intermunicipais. Simultaneamente a essa situação, a Carta Magna transferiu aos Estados os encargos da regulamentação da Divisão Territorial, sendo atualmente o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) o responsável por essa atribuição no Estado do Ceará.

Nesse contexto, emergiu mais fortemente e com mais urgência uma antiga questão, mas sempre atual, referente à necessidade da representação cartográfica dos limites municipais legais para fins de gestão pública. Tal descentralização requeria definição de limites para a implementação de políticas públicas, de pesquisas e da própria ordenação do território, do ponto de vista político-administrativo, observando as novas competências definidas pela Constituição Federal.

Dentro dessa conjuntura, foi celebrado em 1990 um convênio de cooperação técnica que resultou no Projeto Arquivo Gráfico Municipal do Ceará – AGM/CE, sendo esse estudo desenvolvido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e a Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Estado do Ceará – IPLANCE (antecessora do IPECE), com o objetivo de realizar o levantamento e a consolidação dos limites municipais para dirimir problemas fronteiriços entre os municípios cearenses, sistematizando as pendências diagnosticadas na malha de divisas e a sua representação nas cartas topográficas.

Assim, os trabalhos realizados foram de significativa importância para subsidiar o Censo Demográfico de 2000, bem como para a construção do Memorial Descritivo dos Limites Consolidados. Nesse sentido, foi feita uma descrição dos limites municipais do Ceará, procedendo-se a uma análise histórica dos municípios a partir de suas bases Legais, isto é, definiu-se os elementos fundamentais para a compreensão dos métodos e dos procedimentos empregados na consolidação do Projeto AGM-CE, visando à ordenação do território nos 184 municípios do Ceará.

Nesse aspecto, foi realizada uma pesquisa visando à constituição de uma base de dados do acervo legal referente às atribuições e competências da delimitação político-administrativa, emancipação de municípios e ordenamento territorial, além dos autógrafos de Leis da Assembléia Legislativa, complementado com o Diário Oficial, na qual são apresentados os definidores das divisas dos municípios cearenses.

Para a delimitação e representação gráfica dos limites municipais provenientes da legislação, a base cartográfica oficial, utilizada para a representação dos limites municipais, são as cartas topográficas do Ministério do Exército / SUDENE que contém um levantamento aerofotogramétrico do ano de 1969 e com apoio básico suplementar realizado nos anos de 1970 e 1971, na escala de 1:100.000 (em formato raster e vetorial), sendo essa base a representação cartográfica mais precisa existente do terreno que cobre, continuamente, todo o território do Ceará, considerando também que os topônimos constantes nessa cartografia são os mais próximos temporalmente dos referidos na Lei de criação de boa parte dos municípios. Corrobora-se que o trabalho desenvolvido no Projeto AGM resultou na publicação, via internet, dos 184 mapas municipais do Ceará no ano de 2000 e na implementação de algumas diferenças pelo IBGE em sua malha municipal de 2000, 2007 e 2010.

Vale destacar que também são realizados levantamentos complementares de elementos cartográficos *in loco* (ver exemplo no registro fotográfico), por meio de receptores GPS (*Global Positioning System*), para subsidiar o reconhecimento dos limites, bem como utilizando de produtos de sensoriamento remoto, tais como imagens de satélites (Figura 11), ortofotos de regiões específicas do Ceará e dados altimétricos da *Shuttle Radar Topography Mission* (SRTM).



**Figura 11 - Recorte de imagem orbital do *Indian Remote Sensing Satellite (IRS)*, composição colorida RGB 543, apresentando a área do Açude Castanhão**



Fonte: Elaboração própria.

## **6 - SITUAÇÃO ATUAL: Convênio 20-A/2009: IPECE, IBGE e ALCE**

Esse convênio, firmado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, com apoio do Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE, Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE) e União dos Vereadores e Câmaras do Ceará (UVC), tem como objetivo a consolidação dos Limites Municipais Legais do Estado do Ceará.

Nesse sentido, o plano de trabalho está estruturado na seguinte forma:

- Compatibilização dos documentos Legais e cartográficos;
- Consolidação da divisão político-administrativa dos municípios cearenses;
- Análise dos problemas já detectados pelo IPECE/IBGE, no que tange às divisas municipais;
- Definição das áreas prioritárias para trabalho de gabinete e de campo;
- Elaboração dos seguintes produtos: quadro da base Legal, legislação vigente, descritivos das divisas Legais, relatório de divisas e mapa municipal das divisas;
- Encaminhamento dos memoriais descritivos e mapas dos limites municipais pelo IPECE e IBGE à Assembléia Legislativa, com o fim de ser apresentado Projeto de Lei que irá descrever, em um único diploma Legal, a divisão político-administrativa no Estado;
- Publicação do livro Atlas de Divisas Municipais Georreferenciada do Estado do Ceará, contendo o quadro da base Legal, a transcrição e interpretação da Legislação e o mapa municipal dos pontos de divisas georreferenciados.

### **6.1 - ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS CONVENIADOS**

- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE:  
Analisar as informações provenientes do Arquivo Gráfico Municipal do Ceará-AGM/CE; agregar outras fontes de informação e definição do limite municipal e do memorial descritivo georreferenciado.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE:

Disponibilizar o acervo e a documentação do Arquivo Gráfico Municipal do Ceará, trabalho esse realizado na década de 90, como já foi comentado, e prestar assessoria técnica.

- Assembléia Legislativa do Ceará – ALCE:

Articular com os municípios os questionamentos cabíveis e transformação do memorial descritivo atualizado em Lei.

## 6.2 - REVISÃO METODOLÓGICA DO AGM

Essa revisão é realizada a partir da análise da legislação definidora dos limites municipais, selecionando os trechos válidos dos pontos de divisas identificados durante os trabalhos do AGM-CE e dos relatórios produzidos. Nesse sentido, são ainda realizadas comparações dos limites praticados pelas instituições, além de mapas históricos, com a identificação das divergências existentes, gerando uma documentação da análise a partir do memorial descritivo das divisas legais, com a devida interpretação e confecção do mapa municipal com as divisas consolidadas.

Esse trabalho vem sendo realizado pelos Órgãos competentes, mas o problema no caso cearense, está na falta de atualização oficial desses limites, cujas fronteiras municipais tornam-se diferentes, inclusive, daquelas reconhecidas pela população local e pelos municípios limítrofes, justamente porque não há um diploma Legal pertinente que determina essas divisas de forma unificada, dificultando a compreensão do território municipal.

- Esse estudo tem como pontos principais:
- Identificação no material cartográfico dos elementos de divisa referidos na legislação;
- Georreferenciamento dos elementos de divisas;
- Interpretação e representação das linhas de divisas referidas na legislação;
- Registro de pendências;
- Análise dos aspectos administrativos e históricos da população;
- Trabalho de campo;
- Elaboração do Memorial Descritivo dos limites municipais georreferenciados e a elaboração do mapa municipal de divisas.

## 6.3 - ESTUDO DE CASO: MUNICÍPIO DE CASCAVEL

Objetivando retratar a complexidade que há na definição dos pontos de limites que compõem a malha de divisas do estado do Ceará, aborda-se a seguir, a análise da legislação definidora do município de Cascavel (Quadro 2), com seus respectivos trechos válidos, retratando as inúmeras repetições e complementações que existem na definição do território municipal.

### Quadro 2 - Base Legal do município de Cascavel – CE

Nº	LIMÍTROFES	TRECHOS DE LEIS (MUNICÍPIO DE CASCAVEL)		
		A	B	C
1	PINDORETAMA	11.413/1987 - art.2º alíneas "c" e "d" (1)		
2	AQUIRAZ	1.153/1951-art.2º-item 23 §1º - alíneas "a" e "b" (2)	11.413/1987 - art.2º alínea "a" e "c" (1)	
3	OCEANO ATLÂNTICO	1.153/1951-art.2º-item 23 §1º - alínea "c" (2)		
4	BEBERIBE	1.153/1951-art.2º-item 13 §1º - alínea "b" (3)		
5	MORADA NOVA	1.153/1951-art.2º-item 62 §1º - alínea "b" (4)		
6	OCARA	11.415/1987 - art.3º alínea "c" (5)	11.788/1991 - art.1º alínea "c" (6)	
7	CHOROZINHO	11.788/1991 - art.1º alínea "b" (6)	1.153/1951-art.2º item 23 §1º - alínea "e" (2)	11.788/1991 - art.1º alínea "c" (6)
8	PACAJUS	1.153/1951-art.2º-item 64 §1º - alínea "c" (7)	11.300/1987 - art.2º alínea "d" (8)	11.788/91 - art.1º alínea "b" (6)
9	HORIZONTE	11.300/1987 - art.2º alínea "c" (8)		

Fonte: Diário Oficial do Estado.

Elaboração: IPECE/IBGE.

No município de Cascavel, conforme pode ser diagnosticado na Figura 12, a Lei nº. 11.413/1987 foi utilizada em dois municípios limítrofes (Pindoretama e Aquiraz) a partir de duas alíneas diferentes para cada um dos trechos. A lei de consolidação de divisas do município de Cascavel (Lei nº. 1.153/1951 - item 23) foi aplicada para identificar a demarcação com os municípios de Aquiraz (duas alíneas) e Chorozinho (uma alínea), além de definir o trecho de praia. O item 13 desta Lei foi referência e definiu em uma só alínea o limite com Beberibe, da mesma forma com o item 62 para o município de Morada Nova. Da Lei nº. 11.415/1987 de criação de Ocara foi utilizada uma alínea complementada por uma alínea da Lei nº. 11.788/1991 (última redefinição das divisas de Chorozinho). Dessa mesma legislação foi necessária uma alínea para definir parte do limítrofe com Pacajus e duas alíneas para Chorozinho. Recorre-se, novamente, à Lei nº. 1.153/1951, em seu item 64, referente a Pacajus, para a definição do trecho desse município, complementado por uma alínea da Lei nº 11.300/1987, de criação de Horizonte, também empregada uma alínea para a definição do limítrofe do referido município. Observa-se, portanto, que nessa delimitação, fizeram-se necessários 15 trechos ou alíneas de seis Leis distintas para a determinação dos limites Legais de um único município.

**Figura 12 - Legislação da malha de divisas do município de Cascavel.**



Fonte: Elaboração própria.

No que concerne aos passos metodológicos do trabalho, após a seleção de todos os trechos válidos da divisa, é realizada a interpretação da legislação no material cartográfico existente e, conseqüentemente, é traçado o desenho do limite. Em seguida, faz-se o memorial descritivo georreferenciado dos pontos de divisas citado na legislação, realiza-se trabalho de campo e conclui-se com a confecção do mapa, assim como pode ser visualizado na Figura 13.

**Figura 13 - Mapa com os pontos dos limites georreferenciados do município de Cascavel-CE.**



Fonte: Elaboração própria.

## 7 - PERSPECTIVAS NOS LIMITES MUNICIPAIS

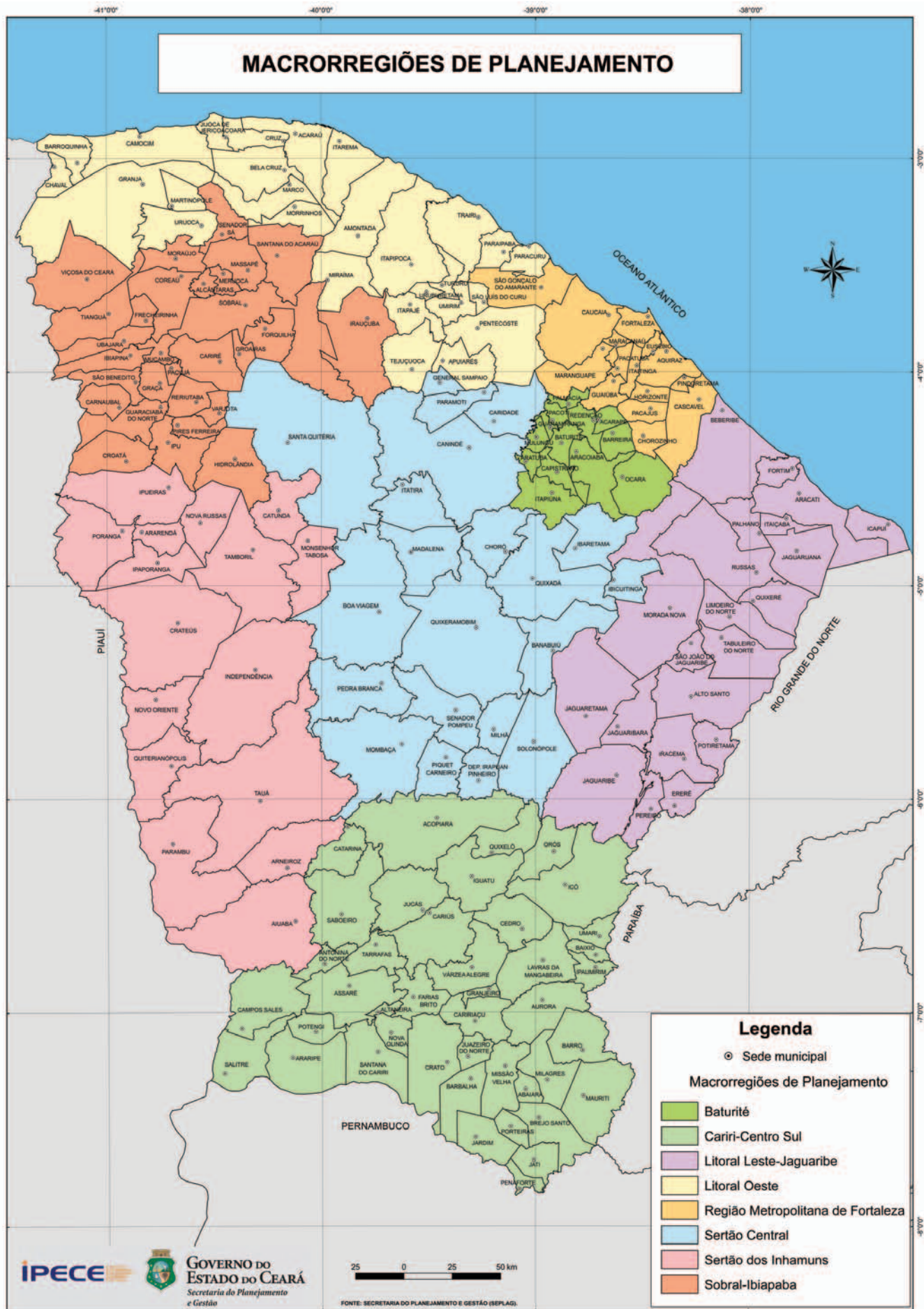
Como já apresentado anteriormente, com o objetivo de consolidar os Limites Municipais Legais do Estado do Ceará, foi celebrado um Convênio, de nº 20-A/2009, entre o IPECE, IBGE e ALCE, com parceria do IDACE, APRECE, UVC, prefeituras e câmaras municipais.

Esse Convênio visa planejar e executar as atividades inerentes ao Projeto Atlas de Divisas Municipais Georreferenciada do Estado do Ceará, promovendo o intercâmbio de procedimentos e rotinas entre os órgãos técnicos e articulando entre os entes políticos as atividades contidas no Plano de Trabalho, objetivando resolver as pendências nos limites intermunicipais.

Destaca-se também que esse projeto visa para além da consolidação da Legislação definidora dos limites intermunicipais do Estado, tendo em vista que objetiva gerar a representação gráfica da malha de divisas Legais, com a disseminação de mapas municipais unificados, permitindo o reconhecimento do território pelos agentes públicos e pela população em uma Lei única definidora das divisas municipais para todos os municípios cearenses.

Até o presente momento (setembro/2012), já foram realizados os trabalhos de georreferenciamento das divisas Legais dos municípios componentes das Macrorregiões de Planejamento (Figura 14) do: Litoral Leste-Jaguaribe; Cariri-Centro Sul; Região Metropolitana de Fortaleza e de Baturité, totalizando 90 municípios (dos 184) que serão contemplados no Estado.

Figura 14 - Macrorregiões de Planejamento do Estado do Ceará.



## PROJETO ATLAS DE DIVISAS MUNICIPAIS GEORREFERENCIADAS DO ESTADO DO CEARÁ



### MEMORIAL DESCRITIVO

Macrorregião de Planejamento – Litoral Leste/Jaguaribe

### MUNICÍPIO DE BEBERIBE

#### **Com o OCEANO ATLÂNTICO**

Ao norte,

Começa na foz do Rio Choró no Oceano Atlântico [594.678 / 9.546.638] e segue pelo litoral até a foz do Rio Piranji no Oceano Atlântico [629.176 / 9.515.693].

#### **Com o Município de FORTIM**

Ao sul e a leste,

Começa na foz do Rio Piranji no Oceano Atlântico [629.176 / 9.515.693]; sobe por este rio até a foz do Riacho Umburanas [616.640 / 9.513.735] e sobe pelo Riacho Umburanas até a foz do Córrego da Lagoa do Serrote [615.094 / 9.499.345].

#### **Com o Município de ARACATI**

A leste,

Começa na foz do Córrego da Lagoa do Serrote no Riacho Umburanas [615.094 / 9.499.345] e sobe pelo Riacho Umburanas até o meio da ponte da Rodovia BR-304 [612.635 / 9.493.431].

#### **Com o Município de PALHANO**

Ao sul,

Começa no meio da ponte da Rodovia BR-304 sobre o Riacho Umburanas [612.635 / 9.493.431] e sobe por este riacho até o meio da ponte da Rodovia BR-116 [590.598 / 9.489.049].

#### **Quadro 3 - Exemplo de Memorial Descritivo Georreferenciado: Município de Beberibe.**

*conclusão*

#### **Com o Município de RUSSAS**

Ao sul,

Começa no meio da ponte da Rodovia BR-116 sobre o Riacho Umburanas [590.598 / 9.489.049] e segue pela Rodovia BR-116 até o ponto de coordenadas [587.151 / 9.492.629], no cruzamento com o divisor de águas entre o Rio Palhano e o Rio Piranji.

### Quadro 3 - Exemplo de Memorial Descritivo Georreferenciado: Município de Beberibe.

*conclusão*

Com o Município de MORADA NOVA  
Ao sul,

Começa no divisor de águas entre o Rio Palhano e o Rio Piranji no cruzamento na Rodovia BR-116, no ponto de coordenadas [587.151 / 9.492.629] e segue pela Rodovia BR-116 até o meio da ponte sobre o Rio Piranji [570.963 / 9.502.567].

#### Com o Município de OCARA

A oeste,

É o meio da ponte da Rodovia BR-116 sobre Rio Piranji [570.963 / 9.502.567].

#### Com o Município de CASCAVEL

A oeste,

Começa na Rodovia BR-116, no meio da ponte sobre o Rio Piranji [570.963 / 9.502.567]; desce por este rio até a foz do Córrego das Cabras [583.176 / 9.517.500]; segue em linha reta até o ponto em que a Rodovia CE-040 cruza com o Rio Choró [585.757 / 9.535.149] e desce por este rio até a sua foz no Oceano Atlântico [594.678 / 9.546.638].

#### INFORMAÇÕES TÉCNICAS:

Esse projeto tem como referência cartográfica as carta(s) topográficas da DSG/SUDENE na escala 1:100.000, vetorizada(s) pelo IBGE, utilizando o sistema de projeção UTM, datum SAD-69, conforme discriminação abaixo:

Índice de Nomenclatura	MI	Nome
SB.24-X-A-II	752	BEBERIBE
SB.24-X-A-III	752-A	PARAJURU
SB.24-X-A-V	822	BONHU
SB.24-X-A-VI	823	ARACATI

**Demais insumos utilizados:** Imagens do Satélite Landsat 5 – TM, nas bandas espectrais RGB 543 e resolução espacial de 30 metros, datadas de 2006/2010, disponibilizadas pelo INPE; Atualizações cartográficas do mapeamento municipal – IBGE 2010; Atualizações cartográficas obtidas por meio de GPS em campo – IPECE.

Divisa Municipal oriunda do Convênio celebrado entre o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Assembléia Legislativa do Estado do Ceará - ALEC, em parceria com o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE, Associação dos Municípios do Estado do Ceará – APRECE, União dos Vereadores e Câmaras do Ceará – UVC, Prefeituras e Câmaras Municipais.

O mapa contendo o limite municipal georreferenciado do Município de Beberibe faz parte desta lei, estando o arquivo digital do referido mapa no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Fonte: Elaboração própria.

## 7.2 - PROPOSIÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS

Na perspectiva da criação de novos municípios no Estado do Ceará, já foi concluída a elaboração dos estudos de viabilidade municipal, de acordo com a Lei Complementar nº. 84, de 21.12.09 (D.O. 28.12.09), que dispõe, na forma do Art. 18, § 4º, da Constituição Federal e do Art. 31 da Constituição Estadual, sobre

os estudos de viabilidade municipal, para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no estado.

Nesse contexto, o Art. 2º da mencionada Lei delinea que nenhum município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial ou na área territorial a ser desmembrada, dos seguintes requisitos:

I - população superior a oito mil habitantes;

II - eleitorado não inferior a 40% (quarenta por cento) de sua população;

III - centro urbano já constituído, com número de prédios residenciais, comerciais e públicos superior a 400 (quatrocentos);

IV – estimativa de receitas:

a) fiscal, da área que irá formar o novo município, atestada pelos órgãos fazendários municipais, com base na projeção dos tributos próprios a serem arrecadados e estadual, com base na arrecadação do ano anterior ao da realização do estudo e considerando apenas os agentes econômicos já instalados;

b) provenientes de transferências estaduais e federais;

V – estimativa do custo de administração do município, inclusive:

a) remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e dos servidores públicos da administração direta;

b) despesas de custeio dos órgãos da administração direta;

c) despesas com a prestação dos serviços públicos de interesse local e com a parcela dos serviços de educação e saúde a cargo do município;

VI – existência de equipamentos sociais e de infraestrutura compatíveis com as necessidades da população, tais como:

a) rede de distribuição de energia elétrica;

b) sistemas de captação e abastecimento público de água potável e disponibilidade para implantação dos sistemas de coleta e disposição final de esgotos sanitários e resíduos sólidos;

c) escolas de educação infantil, ensino fundamental e médio;

d) posto de atenção primária à saúde;

e) estrutura de atendimento em segurança pública;



Portanto, após a análise de todos os pré-requisitos mencionados na Lei por parte da Assembléia Legislativa, já foi elaborado o memorial descritivo, com seus respectivos mapas, dos pretensos novos municípios que são apresentados no Quadro 4:

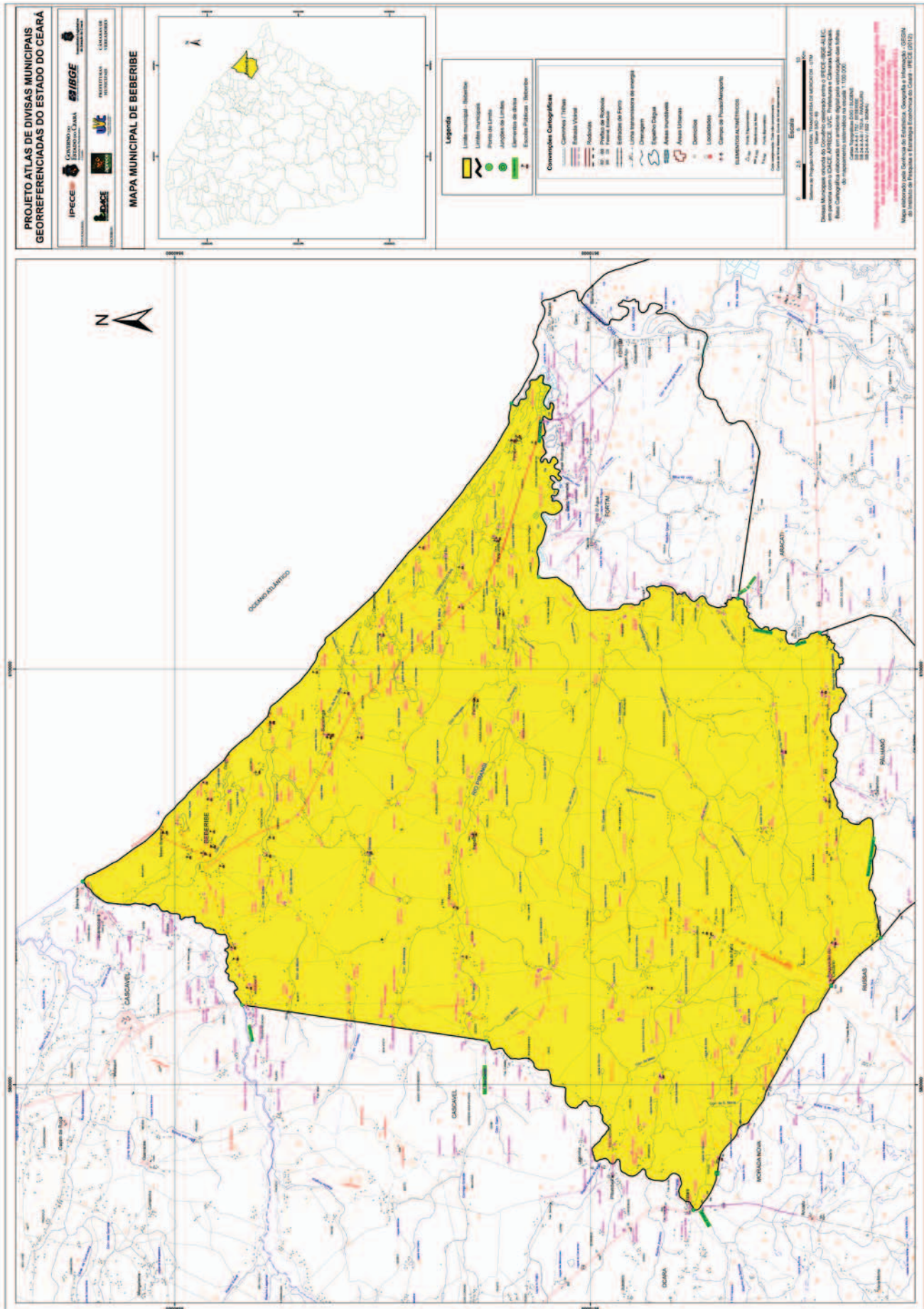
#### Quadro 4 - Distritos emancipáveis no Estado do Ceará.

NOVO MUNICÍPIO	MUNICÍPIO (ORIGEM)	COMPOSIÇÃO
Almofala	Itarema	Almofala.
Amanari	Maranguape	Amanari, São João do Amanari, Papara (setor 5), Tanques (setores 3 e 4).
Antônio Diogo	Redenção	Antônio Diogo.
Aranaú	Acaraú	Aranaú.
Camará	Aquiraz	Camará, João de Castro.
Betânia do Cruxati	Itapipoca	Cruxati (Betânia), Lagoa das Mercês, Bela Vista, Calungi, Baleia (setor 5).
Feiticeiro/Nova Floresta	Jaguaribe	Feiticeiro, Nova Floresta.
Flores do Vale	Russas	Flores, São João de Deus (setor 3).
Guanacês	Cascavel	Guanacês, Pitombeiras (setores 4, 5 e 6).
Icaraí de Amontada	Amontada	Icaraí, Moitas, Mosquito, Sabiaguaba.
Iguape do Ceará	Aquiraz	Jacaúna (Iguape), Tapera.
Itapebussu	Maranguape	Itapebussu, Antônio Marques, Lagoa do Juvenal, Manoel Guedes, Vertentes do Lajedo.
Jamacarú	Missão Velha	Jamacarú, Sede (setores 12 e 13), Missão Nova (setor 3).
José de Alencar	Iguatu	José de Alencar, Sede (setor 110).
Juritianha	Acaraú	Juritianha.
Lisieux/Macaraú	Santa Quitéria	Lisieux, Malhada Grande, Macaraú, Trapiá.
Monte Nebo	Crateús	Monte Nebo, Lagoa das Pedras, Santana, Santo Antônio (setor 9).
Mineirolândia	Pedra Branca	Mineirolândia, Sede (setor 18).
Nova Jurema	Caucaia	Jurema.
Novo Lima Campos	Icó	Lima Campos.
Pajuçara	Maracanaú	Pajuçara.
Palestina do Cariri	Mauriti	Palestina do Cariri, Sede (setores 16 e 17), Umburanas (setor 4).
Parajuru	Beberibe	Parajuru, Paripueira, Forquilha.
Ponta da Serra	Crato	Ponta da Serra, Santa Fé (setor 6).
Santa Felícia	Acopiara	Santa Felícia e Santo Antonio.
Santa Tereza	Tauá	Santa Tereza, Trici, Carrapateiras (setor 3).
São João do Aruaru	Morada Nova	São João do Aruaru.
São Pedro do Norte	Jucás	São Pedro do Norte, Mel e Canafístula.
Sucesso	Tamboril, Nova Russas, Crateús	Sucesso, Carvalho, Sede (setores 11 e 12), (Tamboril), Canindezinho (Nova Russas - setor 4), Curral Velho (Crateús - setores 2, 3, 4).
Timonha/Adrianópolis	Granja	Timonha, Adrianópolis, Ibuguaçu.

Fonte: IPECE. Fonte: Elaboração própria.

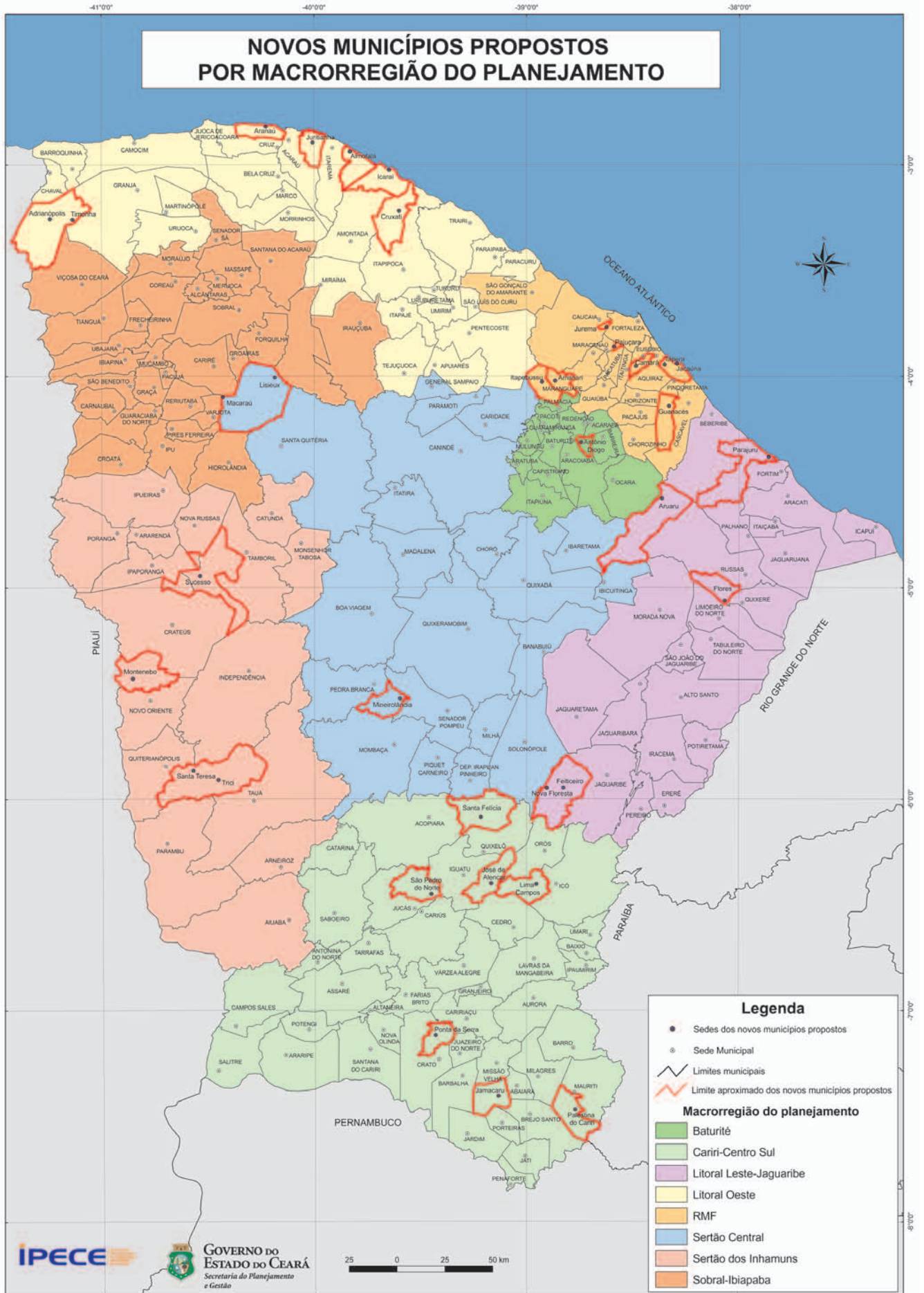
Vale salientar, que a questão de criação e incorporação de municípios ainda encontra-se em pauta no Congresso Nacional, necessitando para isso, da aprovação de uma Lei Complementar que permita aos estados gerirem sobre essa competência, como rege a Constituição Federal Brasileira. A Figura 16 espacializa os municípios emancipáveis no estado do Ceará de acordo com as Macrorregiões de Planejamento, ressaltando, nesse sentido, uma maior concentração de novos municípios propostos na Região Metropolitana de Fortaleza e na região do Cariri-Centro Sul.

Figura 15 - Mapa contendo as divisas georreferenciadas do Município de Beberibe



Fonte: Elaboração própria.

Figura 16 - Novos municípios propostos por Macrorregião de Planejamento



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALEC.

Vale salientar que a Constituição Federal (1988), grande divisor do processo de redemocratização do país, descentraliza para esfera estadual e municipal a emancipação dos municípios e distritos. A Constituição Estadual de 1989 definiu critérios mínimos para a criação de novas unidades administrativas. Depois deste momento, foram instituídos somente seis municípios, totalizando os atuais 184 municípios cearenses.

Com a Emenda Constitucional Nº 15, de 12/9/1996, e sem a regulamentação prevista determinando a necessidade de estudos para mostrar a viabilidade de criação dos municípios propostos, além do que, “... 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 de lei”.

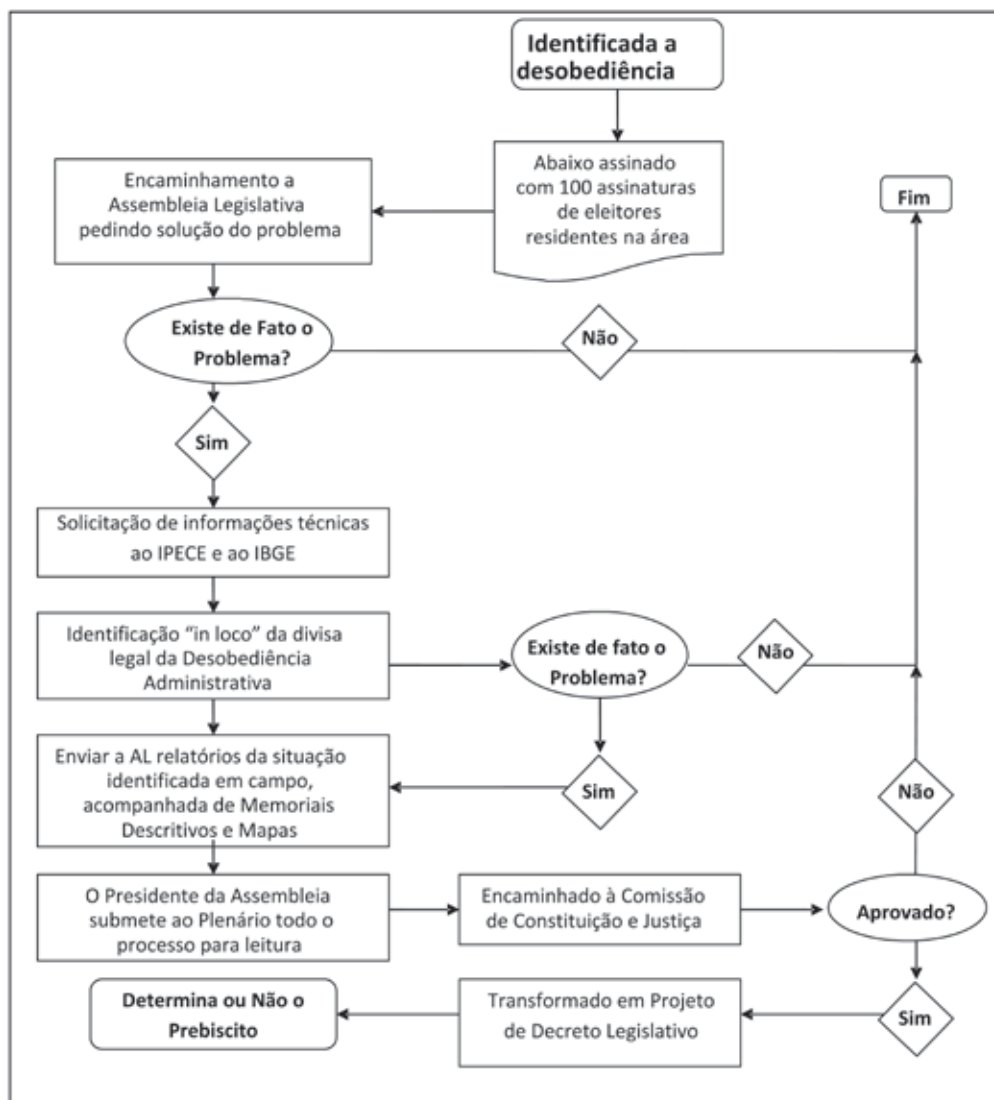
Até o presente momento, ainda se aguarda a regulamentação para regimentar sobre o assunto, e enquanto isso não acontece, permanece paralisada a criação de municípios em todo o país.

### 7.3 - PROCESSOS DE AGREGAÇÃO/INCORPORAÇÃO DE ÁREAS

Com relação à consolidação da malha de divisas do estado do Ceará, é perceptível, em alguns casos, a divergência entre a divisa do limite mencionada na Lei e a divisa político-administrativa, tendo em vista as possíveis interpretações fruto da não precisão cartográfica e/ou toponímica e do não respeito à malha de divisas, como já foi mencionado, com relação aos elementos de limites.

Nesse sentido, para não prejudicar as populações residentes nessas localidades, os municípios buscam agregar novas áreas ao seu município, a partir da articulação de um Processo de Agregação/Incorporação de Áreas (Figura 15) junto a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

**Figura 17 - Passos do Processo de Agregação de Área**



Fonte: Elaboração própria.

Nesse viés, já entraram com essa solicitação os municípios de:

Acarape, Acaraú, Aquiraz, Aratuba, Barbalha, Carnaubal, Chorozinho, Ererê, Farias Brito, Frecheirinha, General Sampaio, Granjeiro, Iracema, Itapipoca, Jardim, Jati, Madalena, Marco, Mombaça, Morada Nova, Mulungu, Nova Jaguaribara, Novo Oriente, Palmácia, Parambu, Pedra Branca, Penaforte, Pentecoste, Pires Ferreira, Porteiras, Quixeré, São Benedito, São Luiz do Curú, Tamboril, Uruburetama, Viçosa do Ceará.

#### **7.4 - ACORDOS**

Em virtude das divergências encontradas em alguns trechos da malha de divisa, os questionamentos apresentados por muitos municípios são considerados procedentes **à luz da legislação vigente**. Mediante a concordância com as partes envolvidas e após a assinatura de Acordo, o limite é alterado, sendo elaborado um novo Memorial Descritivo georreferenciado para esse trecho da divisa.

Como fruto desse trabalho, até o mês de setembro/2012, foram firmados os seguintes acordos:

- Quixeré – Limoeiro do Norte;
- Iracema – Ererê;
- Jaguaribara – Jaguaratama;
- Russas – Limoeiro do Norte;
- Russas – Jaguaruana;
- Itapajé – Tejuçuoca;
- Porteiras – Missão Velha;
- Porteiras – Brejo Santo;
- Granjeiro – Caririaçu;
- Jati – Jardim;
- Jati – Penaforte.

#### **7.5 - SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS PARA ORGANIZAÇÃO DE GESTÃO DO TERRITÓRIO DO ESTADO DO CEARÁ – SIGOT CEARÁ**

Dentre as mais atuais, versáteis e avançadas ferramentas surgidas após o vertiginoso avanço tecnológico provocado pela informática nos últimos tempos podemos citar, dentro da área de estudo das geociências, os Sistemas de Informações Geográficas.

Um Sistema de Informações Geográficas (SIG) é um conjunto de procedimentos manuais ou baseados em computador, usados para armazenar e manipular dados geograficamente referenciados (ARONOFF, 1989), tendo amplas possibilidades de aplicação quanto à localização de um determinado objeto, localidade ou evento das mais diversas natureza.

Uma das exigências feitas pela legislação brasileira a propósito de um coerente ordenamento territorial está na elaboração de um mapa que represente adequadamente o que dispõe a lei de criação de um município. É fácil notar como a adoção de tal medida facilitaria todo o processo de organização, principalmente no que tange aos aspectos de revisão e atualização do quadro territorial.

Não tardou para que surgissem problemas envolvendo a representação cartográfica para tal finalidade. Inicialmente podemos citar o problema advindo da escala de representação. A Lei nº 1153/51, por exemplo, foi elaborada criteriosamente, mas à época a única base cartográfica disponível estava na escala de 1:1.000.000. Ocorre que tal nível de detalhamento não atende à grande maioria das demandas da sociedade atual.

Em seguida pode-se citar uma significativa discrepância entre a época de edição das leis e a da elaboração das bases cartográficas que deveriam subsidiar a representação gráfica das mesmas. Também são relevantes,

entre outros, casos pontuais ocorridos depois da publicação da Lei nº 1153/51; problemas envolvendo redação de leis, que por imperícia ou por erros de edição, dificultam e por vezes até impossibilitam as representações cartográficas das mesmas.

Com o intuito de avançar no desenvolvimento desta sistemática operacional, encontra-se em andamento no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE um projeto de elaboração de um SIG, cujo objetivo principal é, além de representar graficamente o que dispõe o arcabouço legal a respeito da divisão territorial do Estado do Ceará, o georreferenciamento dos elementos constituintes de tais leis, utilizando ferramentas de bancos de dados relacionais que:

- Permitam uma análise criteriosa da situação atual;
- Facilitem a organização e a gestão do território do Estado do Ceará;
- Subsidiem a geração de subprodutos como mapas e relatórios;
- Permitam comparações com outras fontes de informação;
- Contribuam para otimizar a disseminação de informação.

Definidos os requisitos básicos para o SIG e a metodologia para a modelagem do banco de dados, passe-se em seguida para a modelagem conceitual do projeto. Esta etapa se dará interativamente, ou seja, sendo elaborados fluxogramas ilustrativos que pautam reuniões de verificação de restrições e de possibilidades que tais situações acarretariam. Finalmente será gerado um modelo conceitual que, atendendo às demandas previamente estabelecidas, não apresenta um nível de restrição tal que dificulte posteriores refinamentos, facilitando a ampliação da base de dados, a incorporação de dados de outras fontes e o gerenciamento das mesmas.

## **8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este texto teve por objetivo retratar a realidade existente no que concerne às questões relacionadas às divisas municipais no Estado do Ceará, tendo em vista as mais complexas particularidades envolvendo a malha de divisas.

Fica evidenciado que a solução definitiva dos problemas relativos à divisão territorial do estado, passa obrigatoriamente pelo ajuste e atualização das divisas intermunicipais, processo esse que envolve, não somente os aspectos técnicos, mas também o histórico, o político, dentre outras peculiaridades, tendo em vista que mesmo nos tempos mais remotos, o processo de criação dos municípios também esteve associado ao crescimento e ao movimento populacional pelo território, mostrando a relação entre o problema de fronteiras municipais e a pressão demográfica.

Nesse sentido, diante de uma legislação desatualizada, onde as fronteiras, a descrição dos pontos de limites e a demarcação da divisa, em termos de representação cartográfica, não correspondem à realidade do espaço atual, é notório uma situação que dificulta a gestão pública e, sobretudo, gera dúvidas, principalmente para o cidadão, quando precisa recorrer às instituições/serviços públicos por seus direitos plenos de cidadania.

Nesse contexto, o Governo do Estado do Ceará por meio do IPECE, em Convênio com o IBGE e a Assembleia Legislativa, em parceria com o IDACE/APRECE/UVC/PREFEITURAS E CÂMARAS MUNICIPAIS vem investindo na elaboração do traçado Legal dos limites municipais, no intuito de abordar, objetivamente, o pleno conhecimento do território a partir da consolidação dos limites municipais georreferenciados do Estado do Ceará.

Esta proposta avança, portanto, na questão territorial, vindo possibilitar, em termos gerais, o conhecimento do território cearense, através da produção cartográfica, permitindo a precisão dos estudos geográficos e socioeconômicos.

Portanto, conclui-se que a área de atuação é um requisito básico para definir a administração pública em qualquer nível, sendo representativa do espaço de ações governamentais. Por outro lado, não é possível o pleno exercício da cidadania quando não se sabe precisamente para onde emana o poder e por quem ele é exercido.

Ressaltada a importância do tema apresentado, espera-se que o mesmo sensibilize todas as entidades e órgãos envolvidos com essa temática nas várias diversas esferas do poder público, no intuito de abordar objetivamente os problemas advindos da (des)ordem do quadro territorial do Estado do Ceará ocorrida há muitas décadas.

## 9 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M. C. de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo-Recife: Hucitec, 1995.

ARONOFF, S. *Geographic Information Systems: A Management Perspective*. Canada, WDL Publications, 1989.

FURTADO, B. A. Evolução da divisão territorial de Minas gerais: os limites municipais desde 1711. **Geografia (Rio Claro)**, v. 32, n. 1, p. 199-213, jan/mar 2007. Disponível em: <<http://www.sociedadnatureza.ig.ufu.br/include/getdoc.php?id=86&article=58&mode=pdf>> Acesso em 3 out. 2007.

IPECE Informe nº 16 - agosto de 2011. **A Questão dos Limites Municipais no Estado do Ceará**. Lana Mary Veloso de Pontes, Emanuel Lindemberg Silva Albuquerque, Cleyber Nascimento de Medeiros. Convênio IPECE - IBGE - AL - IDACE. Fortaleza, 2011. <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/lpece\\_Informe\\_16\\_agosto\\_2011.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/lpece_Informe_16_agosto_2011.pdf)>

IPLANCE. **Macrocefalia de Fortaleza-suas raízes**. Fortaleza, 1982.

PINHEIRO, F. J. Mundos em confrontos: povos nativos e europeus na disputa pelo território. In: SOUZA, Simone de. **Uma nova história do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

PONTES, L. M. V. de. **Formação do Território e Evolução Político-Administrativa do Ceará: A Questão dos Limites Municipais**. Fortaleza: IPECE, 2010.



## 10 - REGISTRO FOTOGRÁFICO.



Fotos: Jader Ribeiro de Lima / Emanuel Lindemberg Silva Albuquerque.