

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA  
DIRETORIA DE GEOCIÊNCIAS  
SEGUNDA DIVISÃO DE GEOCIÊNCIAS - CEARÁ**

**UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO IBGE  
NA CONSOLIDAÇÃO DAS  
DIVISAS MUNICIPAIS NO CEARÁ**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GEOGRAFIA  
“Análise Geoambiental e Técnicas de Avaliação  
de Recursos Naturais”**

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA  
DIRETORIA DE GEOCIÊNCIAS  
SEGUNDA DIVISÃO DE GEOCIÊNCIAS - CEARÁ**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GEOGRAFIA  
“Análise Geoambiental e Técnicas de Avaliação  
de Recursos Naturais”**

**UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO IBGE  
NA CONSOLIDAÇÃO DAS  
DIVISAS MUNICIPAIS NO CEARÁ**

**Aluno:**

**Antonio Carlos Rodrigues**

**Professora Orientadora:**

**Maria Geralda Almeida**

**Fortaleza/CE**

**Jun./1995**

## **Agradecimentos**

Agradeço ao IBGE a oportunidade de participar deste curso de especialização e aos colegas, o incentivo para perseverar. Agradeço também à professora orientadora Maria Geralda pela atenção e interesse demonstrados pelo meu trabalho e ao professor Arturo Rua de Cabo, da Universidade de Havana - Cuba, pelos subsídios dados para validação desta monografia.

Dedico este trabalho a minha esposa Carmelita, pela paciência nas inúmeras horas de afastamento do convívio do lar para prepará-lo e dedico-o especialmente aos meus filhos Bruna, Bruno e Jolizete.

## SUMÁRIO

Introdução	7
Divisão Territorial	9
Aspectos Históricos	9
Levantamento de pendências de divisas no Brasil	12
Divisas Municipais	14
Conceitos utilizados nas questões de divisas territoriais	14
Projeto Arquivo Gráfico Municipal	16
Consolidação das divisas municipais - O caso do Ceará	22
Situação histórica e atual das divisas	22
Ação da DIGEO junto às autoridades municipais	24
Convênio do arquivo gráfico no Ceará	26
Principais pendências no Ceará e a questão Geoambiental	28
Arquivo gráfico do município de Farias Brito	30
Questionamentos e a proposta Geoambiental	35

## Lista de Figuras

1. Área do Contestado	42
2. Divisão Territorial em Municípios	42
3. Limites litigiosos entre estados no Brasil	43
4. Marco de divisa Municipal	44
5. Posição Geográfica do Ceará e do Nordeste do Brasil	45
6. Divisão Municipal do Ceará - 1951	46
7. Divisão Municipal do Ceará - 1965	47
8. Divisão Municipal atual do Ceará	48
9. Divisão Municipal do Estado do Ceará	49
10. Situação geográfica de Farias Brito e Limitrofes	50
11. Mapa Municipal Estatístico Farias Brito	51
12. Mapa da F.N.S. de Farias Brito	52
13. Foto do marco de pedra no local Carnaúba	53
14. Foto do monumento das divisas	53
15. Foto do marco de pedra no local Sabiá	54
16. Foto da vista para o monumento das divisas	54
17. Foto da vista para a serra do Espigão	55
18. Foto do boqueirão do Espigão	55

## Quadro

Levantamento das principais pendências e questões geoambientais das divisas dos municípios criados no estado do Ceará após 1980	56
---	----

## Lista de Anexos

1. Decreto-Lei nº 311 de 02/03/38	61
2. Tipos de áreas especiais e/ou de proteção	64
3. Mapa provisório de Farias Brito (ENCARTE)*	-
4. Mapa Municipal de Farias Brito (ENCARTE)*	-

Bibliografia	66
--------------	----

\* Encartes a serem adquiridos na DIGEO/CE, através do E-mail: ues@ibge.gov.br

## Introdução

A proposta em trabalhar a **Consolidação das Divisas Municipais** vem da minha experiência pessoal. Estando envolvido no projeto Arquivo Gráfico Municipal - AGM, desenvolvido pelo IBGE no Ceará, através da Divisão de Geociências. Acompanho o desenvolvimento metodológico do projeto e evolução de interesse das autoridades municipais pelo assunto.

O projeto visa dar ao IBGE e ao governo do estado a mesma interpretação sobre as divisas municipais, resultando em uma consolidação de arquivos de leis e mapas. Para obter esta consolidação são desenvolvidos trabalhos de escritório e campo, que resultam no diagnóstico de todas as pendências da lei, na atualização das cartas topográficas e em uma proposta de ajuste de lei para ser encaminhada à Assembléia Legislativa.

O quadro de dificuldades de interpretação das leis, relativas à divisão territorial é considerado vasto. Ele é agravado pela inexistência de demarcação dos limites, desatualização do mapeamento disponível em escalas compatíveis com a questão e também devido à ação administrativa indevida de algumas autoridades fora de sua área territorial de competência. Este quadro faz com que as autoridades e a própria população, muitas vezes, adotem divisas diferentes das legais, o que traz conseqüências graves para as ações administrativas.

A dificuldade de acompanhamento da divisão territorial, principalmente em nível municipal, fica muito clara, quando se observa os mapas municipais utilizados pelos órgãos públicos. As divergências entre mapas de um mesmo município daqueles órgãos são tão grandes que um observador desatento acreditaria serem mapas de municípios diversos.

Observa-se uma série de conseqüências negativas principalmente para as administrações municipais. Entre elas, MAIA (1992) chama atenção sobre a:

*Disputa por áreas de domínio mal definido - litígios; - obras realizadas em áreas legalmente fora do município; - distorção na distribuição do eleitorado, eleitor de um município que vota em outro; - Distorção na arrecadação de impostos; - distorção no repasse do Fundo de Participação; - distorção nos dados populacionais, estatísticos e econômicos. (MAIA, 1992:4)*

Também acrescento a dificuldade da administração municipal, em acompanhar adequadamente a questão ambiental.

A questão da divisão territorial, não recebeu no passado a devida atenção das autoridades. Acredito ser pelo fato de suas conseqüências negativas serem simplesmente desconsideradas pelos administradores públicos. Mas, com o advento da CARTA MAGNA de 1988, os estados e principalmente os municípios passaram a ter maior autonomia administrativa e financeira. Então, devem ter maior responsabilidade pela gestão de suas unidades administrativas, com a necessidade da execução de planos diretores, leis de zoneamento do uso da terra, etc.

As autoridades municipais estão cada vez mais preocupadas com a administração do espaço físico do município. Para tanto necessitam de atualização das leis de divisa dos distritos e de perímetro das áreas urbanas. Também necessitam da representação cartográfica da área total do município e da indicação das linhas de divisas municipais em mapa para justificar seus pleitos junto aos governos estadual e federal. Quanto à defesa de cotas de fundos de participação em imposto,

---

**Nota:** Este trabalho é uma versão da monografia do Servidor Antonio Carlos Rodrigues no curso de Especialização em Geografia - Análise Geoambiental e Técnicas de Avaliação de Recursos Naturais, apresentada e aprovada no dia 26.04.95 no Departamento de Geografia da UFC.

O conteúdo apresentado nesta monografia teve finalidade acadêmica e representa o pensamento do autor, portanto, não constitui um documento oficial do IBGE e nem da Segunda Divisão de Geociências, a qual chefiou. O Departamento de Estruturas Territoriais da Diretoria de Geociências é a unidade responsável pelo tratamento oficial de questões relativas a divisas municipais no IBGE.

Entretanto, espero que esta monografia ajude a despertar o debate sobre as divisas municipais dentro do IBGE e na comunidade científica.

royalties do petróleo, coeficiente eleitoral e etc., organizações internacionais de financiamento também podem exigir a apresentação do mapeamento com as divisas administrativas para liberação de recursos.

Apesar dos objetivos do projeto Arquivo Gráfico Municipal estarem em constante evolução, o presente trabalho visa levantar a questão da importância de agregar a resolução das questões legais e cartográficas, também uma análise geoambiental, procurando identificar a conveniência do ponto de vista geoeconômico, ambiental e social daquela divisa. Uma das maneiras é através do estudo das relações entre os fatores físicos do meio com as condições das ações da sociedade e a sua distribuição no território.

Já nos casos de processos de criação de novos municípios, também dever-se-ia acrescentar estudos sobre a questão geoambiental. Considerando que a criação destas unidades objetiva normalmente o desenvolvimento da comunidade, pode representar um aumento da ação social sobre o meio. O aumento desta ação pode causar impactos negativos sobre o meio ambiente, previsíveis por estudos específicos.

Estes termos são evitados dentro do IBGE por carecerem de estudos profundos em função da falta de bibliografia e pesquisas específicas para as divisas municipais e distritais. Acrescem-se os altos custos que representaria a revisão total da malha municipal, distrital e setorial (setores censitários).

Estas justificativas não podem explicar a omissão da instituição em agilizar o Arquivo Gráfico Municipal para mostrar a sociedade todas as pendências de divisas. E no futuro procurar viabilizar os estudos necessários para sua evolução técnica, no sentido de administração científica do espaço das unidades administrativas e mesmo dos setores censitários.

Esta pesquisa objetivou estudar a consolidação das divisas municipais, analisando as questões legais, cartográficas e geoambientais. Visa avaliar os procedimentos utilizados pelo IBGE nos municípios do estado do Ceará. E ainda, demonstrar a importância da consolidação das divisas municipais, avaliar os procedimentos necessários para a obtenção da consolidação das divisas municipais, levantar os critérios utilizados na criação de novos municípios no Ceará, e relacionar os requisitos cartográficos e geo-ambientais a serem exigidos nas leis de alteração de divisas e nas de criação de novos municípios.

A monografia está organizada em quatro capítulos, sendo que no primeiro procura-se contextualizar no tempo e no espaço as questões de divisa, mostrando a evolução do uso do território pelos povos até a definição das divisas e suas pendências. Estão relacionadas as pendências em nível de fronteiras nacionais, limites estaduais e divisas municipais e distritais.

No segundo capítulo apresento a conceituação utilizada pelo IBGE, no estudo das questões de divisas territoriais e o projeto Arquivo Gráfico Municipal.

No terceiro capítulo, estudo o caso do Ceará, mostrando a situação histórica e atual das divisas, a ação da DIGEO junto às autoridades municipais, o convênio do arquivo gráfico no Ceará, suas principais pendências e a questão Geoambiental. E também, o caso específico do arquivo gráfico do município de Farias Brito, em que estou diretamente envolvido e que apresenta diversidade de pendências em suas divisas.

No capítulo final, exponho meus questionamentos sobre a ação do IBGE e das autoridades na questão das divisas e proponho a necessidade de um estudo geoambiental para a consolidação das divisas municipais.

## Divisão Territorial

### Divisão Territorial do Brasil - O problema em si

*Desde as mais remotas épocas de nossa existência como nação independente, vem sendo abordada a questão da divisão territorial do Brasil, se bem que jamais tenha sido encarada de frente pelos poderes políticos, os quais se mostram temerosos de resolver os problemas suscetíveis de acarretar descontentamentos momentâneos, colocando assim os interesses particulares acima dos interesses da Nação, cujo futuro em nada lhes preocupa, desde que o presente tudo lhes proporcione.*

*A divisão territorial de um país deve ter em vista facilitar sua vida administrativa, diante da impossibilidade de uma só administração centralizar diretamente em suas mãos todas as relações do Estado com o cidadão. (1º T.te João Segadas Vianna, 1930 citado por FLEMING 1939:171)*

### Aspectos Históricos

A divisão territorial remonta ao início da civilização humana. O homem, partindo do instinto observado também nos animais irracionais, começou a demarcar seus territórios para a caça e coleta de frutos.

Este território que pertencia às famílias ou tribos foi se consolidando com a evolução do pastoreio e da agricultura. A evolução da posse do território pelas tribos foi o embrião do território dos estados da Antigüidade, processo posteriormente ampliado pelos povos, sendo constantemente alterados pelas guerras de conquistas, com reflexos na definição de suas divisas. Estas alterações geravam novos conflitos quando as novas divisas territoriais não correspondiam a divisão cultural e históricas dos povos.

As questões de divisas são motivos para guerras entre os povos até em nosso século. Tanto a primeira como a segunda grande guerra tiveram entre os fatores que levaram ao conflito questões de definição de divisas entre Estados Nacionais. Também no Oriente Médio os constantes conflitos armados resultam de entre outros motivos de não haver uma consolidação histórica das divisas.

No que diz respeito ao Brasil, FLEMING (1917) afirma:

*A primeira divisão territorial foi feita em 1534, por Portugal, quando o Brasil era Colônia. O solo brasileiro foi dividido em circunscrições territoriais com seus pontos divisores pela costa, tendo uma extensão de 50 léguas e penetrando pelo sertão, de todo desconhecido, nesta mesma extensão. A esta primeira divisão denominaram a das donatárias ou capitâneas hereditárias. Doze foram os donatários e quinze os quinhões, porque os irmãos Martim Afonso de Souza e Pero Lopes de Souza tiveram 180 léguas. (FLEMING, 1917:21)*

Ainda segundo o autor, enquanto no litoral o limite das capitâneas era bem definido o mesmo não ocorria para o sertão. Pois, devia-se observar o Tratado de Tordesilhas que dividia as possessões ultramarinas de Portugal e Espanha que passaria a 370 léguas da ilha de Santo Antão, no arquipélago de S. Vicente. Da falta de respeito pelos colonizadores a esta linha resultou a expansão do território brasileiro para oeste e a criação de novas capitâneas. Ele afirma ainda:

*A proporção que se foram formando novas capitâneas, as cartas régias, que as creavam não marcavam suas fronteiras. Dahi dúvidas e attrictos que se*

*suscitaram entre ellas e se transformaram hoje em questões de limites interestaduais.* (FLEMING, 1917:22)

O território brasileiro, que na colônia era dividido em capitânias, passou a províncias no Império e com a proclamação de República a estados. Permanecem no século XX séries de questões de limites entre os estados brasileiros sem solução definitiva.

As questões de limites territoriais têm sido objeto de referências específicas nas constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946. CARVALHO (1992) comenta que estas referências ocorreram sem que se evoluísse efetivamente na solução dos problemas de limites.

Merecem registro os esforços do capitão de fragata e engenheiro naval Thiers Fleming em resolver questões de limites estaduais, relatados em FLEMING (1917). Ele, em 1916, sob orientação do presidente da república Dr. Wenceslau Braz, encaminhou um acordo entre os estados do Paraná e Santa Catarina, em pouco mais de um ano. O acordo pôs fim a muitos anos de desentendimento e disputas judiciais entre os dois estados (Figura 1).

Também FLEMING (1939) relata uma série de propostas de redivisão territorial do Brasil. Todas apresentadas por políticos e cientistas sociais durante o “Estado Novo”, na década de 30. Havia propostas de aumento do número de estados e territórios. Outras propostas pregavam desde a diminuição do número de estados membros até a municipalização do Brasil com a extinção dos estados (Figura 2).

Uma leitura crítica do livro de Fleming mostra que o governo ditatorial do Estado Novo pretendia, através de drástica reforma da divisão territorial do país, desarticular o poder dos estados. Principalmente nos estados nordestinos, onde o poder continuava nas mãos dos coronéis rurais. A ação do governo federal somente era possível através de acordos políticos com os coronéis.

Terminada a década de 30, nenhuma das propostas fora efetivamente encaminhada. Somente o Decreto-Lei 311, de 02 de março de 1938 (Anexo 1), do governo do presidente Getúlio Dorneles Vargas foi efetivado, regulamentando a divisão municipal e distrital, visando a preparação do Recenseamento Geral de 1940. No Decreto-lei foram estabelecidos os conceitos básicos, segundo MAIA (1992), relativos à divisão territorial e os parâmetros definidores dos processos de criações de municípios e distritos, bem como as alterações de suas divisas.

Dentre os conceitos lá estabelecidos, dois deles revestiam-se de especial importância:

*A obrigatoriedade de todos os municípios possuírem mapas, cujos requisitos técnicos eram firmados pelo então CNG, hoje IBGE e a possibilidade de criação de novas unidades municipais somente por leis gerais quinquenais.* (MAIA, 1992:2)

O então CNG - Conselho Nacional de Geografia em articulação com o Conselho Nacional de Estatística ficaram responsáveis pela organização da divisão territorial do Brasil. O objetivo mais imediato era o recenseamento Geral de 1940. Desde então, o atual IBGE acompanha a evolução da malha da divisão territorial, visando subsidiar a preparação e execução dos recenseamentos gerais e das pesquisas estatísticas.

Além dos estados, municípios e distritos, o IBGE mantém a divisão dos distritos em setores censitários. Os setores censitários correspondem à menor unidade de pesquisa. Deles é encarregado um recenseador, durante os censos, de fazer a pesquisa domiciliar. O setor é constituído de aproximadamente 300 domicílios e pode ser urbano ou rural.

Até a década de 80, apesar dos estados não cumprirem o Decreto-lei 311 quanto às revisões quinquenais, o IBGE manteve relativo controle sobre a malha territorial. A malha não sofria grandes alterações apesar da criação de municípios e distritos serem de competência dos estados.

Também, observou-se durante os governos pós-1964 um desestímulo à criação de novos municípios. Inclusive no Ceará uma extensa relação de municípios criados até 1964, teve suas leis revogadas pela lei n.º 8339, de 14 de dezembro de 1965. A promulgação desta lei atendia à orientação do então presidente Castelo Branco.

Outro fato que colaborava na estabilidade da malha territorial era o pouco peso político e econômico dos municípios. Eles eram totalmente dependentes de recursos dos governos estaduais e federal. Não tendo, portanto, incentivos para uma administração mais profissional do município e por conseguinte atenção para as pendências de divisas.

A Constituição Federal de 1988, delegou aos estados a legislação sobre a criação de municípios. Já as constituições estaduais delegaram aos municípios a legislação sobre a criação de distritos. A Constituição Federal não faz qualquer ressalva quanto à necessidade de revisão a cada período de anos da divisão territorial. Ainda quanto à divisão territorial no artigo 12 do capítulo dos atos das disposições transitórias, a Constituição Federal define:

***Parágrafo 2º** Os Estados e os Municípios deverão, no prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, promover, mediante acordo ou arbitramento, a demarcação de suas linha divisórias atualmente litigiosas, podendo para isso fazer alterações e compensações de área que atendam aos acidentes naturais, critérios históricos, conveniências administrativas e comodidade das populações limítrofes.*

***Parágrafo 3º** Havendo solicitação dos Estados e Municípios interessados, a União poderá encarregar-se dos trabalhos demarcatórios.*

***Parágrafo 4º** Se, decorrido o prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, os trabalhos demarcatórios não tiverem sido concluídos, caberá à união determinar os limites das áreas litigiosas. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988:159)*

Hoje, é de competência institucional do IBGE a manutenção das informações sobre a malha territorial brasileira, constituída pela:

***Divisão Político-Administrativa**, hierarquizada em macrorregiões e unidades da federação, mesorregiões e microrregiões, comarcas e termos, municípios e distritos, bairros e setores censitários.*

***Área Especiais e/ou de Proteção**, que são áreas definidas em leis especiais com objetivos específicos e concorrem também para a malha da divisão territorial. (CARVALHO, 1992:3).*

As áreas especiais e/ou de proteção não se definem necessariamente, segundo estados, municípios, distritos ou bairros, mas são de fundamental importância para o estudo da divisão territorial. As áreas especiais e/ou de proteção também concorrem em certos casos para aumentar as dificuldades na organização da malha da divisão territorial. Muitas das leis de criação não são claras ou não foram regulamentadas, não foram efetivamente implantadas ou não foram identificadas e demarcadas suas divisas no terreno.

Ocorre uma grande diversidade de tipo de áreas especiais e/ou de proteção, existente na legislação Federal, Estadual e mesmo Municipal (Anexo 2). A criação, demarcação e manutenção destas áreas cabem de modo geral, em nível federal, ao IBAMA e à FUNAI. Outros órgãos também possuem áreas especiais como o IBGE que mantém a reserva ecológica do Roncador, em Brasília. As áreas especiais em nível estadual e municipal cabem aos órgãos destas administrações.

Ao IBGE, em todos os casos, cabe catalogar as leis de criação com seus perímetros. Em seguida, é feito o lançamento no arquivo da malha territorial brasileira, ficando a disposição para múltiplos usos, principalmente para cartografia sistemática e municipal desenvolvida pelo IBGE.

A competência para a manutenção da Divisão Territorial do Brasil, é creditada ao IBGE como sucessor do CNG - Conselho Nacional de Geografia pelo Decreto-Lei 311 desde 1938. Espera-se então que a instituição seja definida como o órgão do executivo federal, que seria responsável pelos encaminhamentos necessários ao atendimento do parágrafo 4º do artigo 12 das disposições constitucionais transitórias. Até o momento as autoridades federais não se interessaram em fazer valer a Constituição.

## **Levantamento de pendências de divisas no Brasil**

O IBGE vem realizando pesquisas a fim de levantar as pendências da divisão territorial. Procura incentivar os estados e municípios a encaminharem a solução de suas pendências divisórias. O levantamento e cadastramento das pendências constitui-se em trabalho minucioso e também gigantesco. Em função da diversidade de documentos legais, principalmente quanto às divisas municipais e distritais, que quando da criação de novas unidades, não têm seus textos legais atualizados. Depende então da análise de diversas leis para a delimitação de um município.

Encontram-se relativamente resolvidas as questões relativas às fronteiras nacionais na região Sul. No entanto, nas fronteiras da região Centro-Oeste, entre Mato Grosso do Sul com o Paraguai, o Mato Grosso do Sul e o Mato Grosso com a Bolívia, existem longos trechos de fronteira constituídas por linhas geodésicas. A demarcação das mesmas, ainda não tiveram o tratamento definitivo. Isso dificulta a administração pública e também a fiscalização da Polícia Federal, quanto ao comércio ilegal na fronteira, principalmente das safras agrícolas, de carros e de narcóticos.

Mas a situação é também muito grave nas fronteiras da região Norte que confrontam o Brasil com o Peru, Colômbia, Venezuela, Guyana, Suriname e Guayana. Estas fronteiras são basicamente marcadas por divisores d'água e linhas geodésicas sob espessa cobertura vegetal. Alguns trechos, como próximo ao pico da Neblina, estado de Roraima, fronteira com a Venezuela existe demarcação, mas os marcos encontram-se distantes até 60 km.

Segundo matéria do Diário do Nordeste:

*O comandante militar da Amazônia General José Sampaio Maia, propõe a abertura de um "picadão" (uma trilha com clareiras) ao longo dos 9,2 mil quilômetros de fronteiras do Brasil na região Amazônica. A proposta, segundo o General, é a maneira mais viável de resolver o problema da falta de marcos divisórios, que têm sido causa de muitos incidentes com os países vizinhos, em especial a Venezuela. "O ideal seria construir um muro alto, tijolo a tijolo, de Roraima até Rondônia, mas isso não é possível", argumenta Maia. Segundo o comandante, o "picadão", com cinco ou seis metros de largura, poderia servir de estrada e facilitaria a vida de militares, garimpeiros e índios, que hoje andam pela região de um país para o outro, sem saber que estão cruzando a fronteira. "Hoje, o venezuelano não sabe onde está a terra dele e onde começa a nossa", exemplifica. (24/05/1993) (Grifos meus)*

A preocupação do comandante não é infundada sendo urgente uma solução para nossas fronteiras na Amazônia. Para tanto devem ser feitos estudos, já que as propostas apresentadas são inviáveis e inconvenientes do ponto de vista ambiental.

As pendências em nível de limites estaduais são desconhecidas em sua totalidade. Somente aquelas classificadas como “litigiosas” (Figura 3), são de conhecimento geral. Segundo CARVALHO (1992) e MELLO (1991), as pendências dos limites de:

1. Acre - Rondônia - Amazonas, em fase de demarcação no trecho Acre - Rondônia. Por falta de acordo entre as partes encontra-se no Supremo Tribunal Federal, o Acre quer mais 50 km a leste da demarcação.
2. Amazonas - Pará, limite em aberto desde 1903, o estado do Amazonas não aceita a divisão da justiça.
3. Pará - Mato Grosso, em suspenso quanto à demarcação, duas notas técnicas do IBGE esclarecem sobre a exata posição dos extremos Leste e Oeste da linha geodésica lindeira. A questão, envolve a serra do Cachimbo e o Pará mantém a sua posse.
4. Pará - Maranhão, em suspenso, com antagonismo quanto à definição da cabeceira mais setentrional do rio Gurupi. Vem provocando séria polêmica.
5. Piauí - Ceará, questão quanto à identificação do limite sobre a Chapada da Ibiapaba.
6. Ceará - Rio Grande do Norte, em suspenso, trata-se de determinar o divisor de águas sobre a chapada do Apodi.
7. Sergipe - Bahia, o Sergipe pede duas áreas de posse da Bahia, pleito na Comissão de Estudos Territoriais do Congresso Nacional.
8. Espírito Santo - Bahia, contestação do “status-quo”, processo no Supremo Tribunal Federal, tendo o Espírito Santo solicitado assessoramento ao Ministério da Justiça, que encaminhou ao IBGE.
9. Mato Grosso - Mato Grosso do Sul, demarcação em suspenso, limite necessita ser legalizado.
10. Goiás - Distrito Federal, demarcação em suspenso, limite necessita ser legalizado.
11. Paraná - São Paulo, divergência no trecho do Vale da Ribeira - Serra Negra, São Paulo não aceita a demarcação feita em 1920, por arbitramento do presidente Epietácio Pessoa, e criou no local o parque Jacupiranga. Existe uma comissão trabalhando há mais de 20 anos.

As pendências em nível de divisas Municipais e Distritais contam-se às centenas, não cabendo neste estudo relacioná-las, mas a título de exemplo podemos citar: o questionamento entre os municípios de Lauro de Freitas e Salvador pela posse da área do aeroporto de Salvador e o caso do município de Fortaleza que possui pendência quanto às suas divisas com os municípios de Caucaia e Maracanaú, constituída por linha geodésica que cruza área intensamente urbanizada.

A ocorrência de pendências nos distritos crescem em progressão geométrica. Em função da incapacidade das administrações municipais tratarem tecnicamente a divisão territorial, principalmente tratando-se da região **Nordeste**.

## Divisas Municipais

### Conceitos utilizados nas questões de divisas territoriais

As divisas das regiões ou das unidades político-administrativas são resultado de um processo histórico-cultural de ocupação do espaço físico da terra pelo homem. Seja pela afirmação das sociedades sobre os seus territórios ou pelo confinamento a um território pela submissão a outras sociedades.

São definidas as divisas no terreno através dos acidentes geográficos (mares, rios, serras, divisores d'água...) e obras artificiais (estradas, linhas de transmissão, canais...). Também linhas imaginárias ligando acidentes geográficos, linhas baseadas nos sistemas de coordenadas geográficas (latitude e longitude) ou simplesmente nas direções dos pontos cardeais, são utilizadas para a definição das divisas no terreno.

Um dos resultados da ocupação do território pelas sociedades é expressado pelas divisas. Estas vêm sendo, através dos tempos, representadas nos mapas. Isto é uma das principais finalidades que justifica os esforços para a produção de mapas no mundo todo. As divisas, são também, relatadas nos memoriais descritivos dos perímetros descritos pelas linhas de divisórias.

Os memoriais, junto com os mapas, foram utilizados nos textos de acordos de divisas nos casos de conflitos de divisas ao longo da história até os dias atuais. Hoje servem também de texto para o corpo das leis de divisas entre unidades político-administrativas.

Em referência à divisão territorial, registram-se variados vocábulos na literatura e nos textos legais. Os principais seriam **fronteira**, **limite** e **divisa**. O Dicionário Cartográfico do IBGE, diz para:

***fronteira** - linha de demarcação entre unidades políticas ou geográficas contínuas; **limite** - linha de demarcação, fronteira, divisa, extrema, linde, raia, confins, linha entre Estados soberanos; **divisa** - linha divisória, marco, fronteira.* (OLIVEIRA, 1987:164,230,306)

Também o Novo Dicionário Aurélio, diz para:

***fronteira** - extremidade de um país ou região do lado onde confina com outro, limite, raia, arraia, estremadura; **limite** - linha real ou imaginária que separa dois terrenos ou territórios contíguos, extrema, baliza, divisa, fronteira, acidentes geográficos muitas vezes constituem o limite de regiões ou de países; **divisa** - sinal divisório, marco, fronteira, limite.* (FERREIRA, 1986:603,814,1032)

Posso concluir que as palavras; **fronteira**, **limite** e **divisa** seriam sinônimas. Entretanto, seguindo recomendação do IBGE, que nos seus trabalhos de análise da divisão territorial, para as linhas divisórias entre as diversas unidades políticas, utilizem-se os seguintes conceitos quando se referem a países, estados e municípios:

***Fronteiras** - linhas entre países*

***Limites** - linhas entre estados*

***Divisas** - linhas entre municípios, distritos, propriedades, áreas especiais.*  
(CARVALHO, 1992:2)

Estas conceituações do IBGE são ainda de uso interno, portanto não podem ser consideradas como oficiais. Neste trabalho procuro utilizar a palavra **divisa**, quando trato de divisas municipais.

As divisas podem gerar pendências entre as sociedades devido à evolução constante no uso e ocupação do espaço físico pelas sociedades. Isso faz com que muitas divisas não sejam estáveis ao longo do tempo. Também a indefinição de alguns dos acidentes geográficos ou artificiais e linhas

imaginárias impedem a definição clara da divisa, agravado pela falta ou desatualização dos mapas e memoriais dos textos de leis de divisa imprecisos e/ou incompletos.

Os problemas nas linhas divisórias são caracterizados como "**pendências**", que são definidas como:

*"qualquer fato que cause ou possa vir a causar dificuldade na interpretação ou identificação da linha divisória". (CARVALHO, 1992:2)*

A pendência receberia uma gradação em:

- **dúvida** é qualquer incerteza ou suspeita que exista ou poderá vir existir;
- **divergência** é qualquer desacordo, discordância, discrepância ou dissensão estabelecidas envolvendo linhas divisórias entre partes interessadas;
- **questionamento** é a pendência, quando uma das partes contesta a lei, considerando-a injusta por motivos culturais, históricos, religiosos, éticos ou qualquer outro que não seja a indefinição de acidentes ou pontos de referências citados em lei;
- **litígio** é a evolução da divergência, com antagonismo, envolvendo contestações e pressões. Seu desenvolvimento se dá com demanda em nível do legislativo ou do judiciário, como questão jurídica, judicial ou de interesse; e
- **acordo tácito** é a pendência que se pode vir a gerar, quando o limite legal é conhecido, mas não é adotado pelas partes envolvidas, tolerada tacitamente, uma invasão pacífica. Pode no futuro a parte invasora reclamar o direito à área, alegando serviços públicos ali prestados ao longo do tempo do "acordo tácito". (IDEM, 1992:4)

Estas pendências podem resultar apenas em dúvidas na interpretação dos textos legais ou até litígios de maior gravidade. Os litígios quando se tratando de estados nacionais podem evoluir para conflitos armados entre nações. Mas pode ocorrer também entre estados membros.

A Guerra do Contestado, segundo FLEMING (1917), que foi um conflito armado entre os estados do Paraná e Santa Catarina ocorrido no início do século, resultou de questões de divisa. Ainda é recente o caso da pendência gerando conflitos, entre os estados do Acre e Rondônia, em que as polícias militares dos dois estados estiveram em estado de prontidão, devido a pendências de limite, relata MELLO (1991). Técnicos do IBGE que trabalhavam na definição da divisa tiveram que abandonar a região às pressas.

As divisas sendo uma expressão cultural da sociedade devem nos casos de pendências serem solucionadas através de acordos, posteriormente ratificados em leis nos casos de estados membros ou municípios. Nos casos em que não houver acordo, então deve-se recorrer a ações na justiça, para os estados membros junto ao Supremo Tribunal Federal (MELLO, 1991).

No estudo e resolução das pendências das linhas divisórias, o IBGE utiliza uma sistemática definida por quatro grupos de atividades:

- **identificação** - realizam-se estudos etno-históricos, legais, cartográficos e fundiários, que possibilite o conhecimento dos limites territoriais em questão;
- **delimitação** - estabelece os limites territoriais, utilizando indicadores geoeconômicos e vinculação topográfica, observada a situação histórica e atual, bem como a legislação a respeito;
- **reconhecimento** - interpreta e identifica os acidentes ou elementos geográficos mediante trabalho de gabinete e/ou de campo;

*- demarcação - executa a medição e materialização dos limites no terreno, por processo de natureza cartográfica dos limites territoriais em causa. (CARVALHO, 1992:2)*

Baseado nestas conceituações e visando encaminhar as pendências em nível municipal e distrital, em conjunto com estados e municípios, o IBGE estruturou o projeto Arquivo Gráfico Municipal, que apresento sua concepção e funcionamento, conforme proposta original do IBGE e modificações introduzidas pela Divisão de Geociências no Ceará.

### **Projeto Arquivo Gráfico Municipal**

O IBGE instituiu o **Projeto Arquivo Gráfico Municipal - AGM**, com objetivo de comparar os arquivos gráficos do IBGE, desenvolvidos sobre o mapeamento sistemático do Brasil nas escalas de 1:50.000, 1:100.000 e 1:250.000, com os arquivos dos órgãos estaduais responsáveis pela malha territorial em cada estado, visando à obtenção de uma versão consolidada do arquivo gráfico entre o IBGE e os estados.

Sendo o IBGE, conforme já dito, responsável pela manutenção da malha territorial brasileira, é consultado por usuários sobre informações da malha territorial e atende pedidos de cópias dos mapas municipais estatísticos, os MMEs. Os usuários principalmente da administração pública, vêm constantemente questionando o IBGE quanto à interpretação dada às leis que regulam a divisão territorial e a sua expressão através dos mapas de municípios e distritos.

Baseada na versão consolidada do arquivo gráfico é desenvolvido o Mapa Municipal que é um dos produtos finais do projeto. O mapa municipal deve trazer a interpretação consolidada das leis de divisas e o resultado da atualização cartográfica, desenvolvido em escritório e campo. O mapa dará representação cartográfica nas escalas do mapeamento sistemático à base física de referência das pesquisas desenvolvidas no IBGE, substituindo os atuais Mapas Municipais estatísticos - MMEs.

Para atender aos objetivos do projeto, a Divisão de Geociências no Ceará, vem desenvolvendo há quatro anos no estado do Ceará, convênio com o IPLANCE - Instituto de Planejamento do Ceará. Tendo iniciado o estado do Rio Grande do Norte no ano de 1992, conveniado com o ITERN - Instituto de Terras do Rio Grande do Norte. Em 1993 estabeleceu convênios com os estados da Paraíba, Piauí e prevê-se o convênio com o Maranhão para 1995.

A Divisão de Geociências no Ceará, com base na experiência acumulada ao longo dos trabalhos desenvolvidos, introduziu modificações sucessivas na metodologia inicialmente concebida para o projeto Arquivo Gráfico Municipal. Esta experiência levou a DIGEO a constatar que os arquivos gráficos disponíveis no IBGE, apresentavam-se enormemente deficitários para uma imediata comparação com os arquivos dos órgãos estaduais conveniados.

Da parte dos órgãos estaduais, os mesmos não possuem um arquivo sistematizado e centralizado em um órgão específico. Os órgãos da administração interessados na malha territorial desenvolvem autonomamente a interpretação das leis e a representação gráfica. A representação é feita em muitos casos sem a utilização da base cartográfica obtida no mapeamento sistemático do Brasil. Através destas constatações ficou clara a impossibilidade da comparação entre os arquivos gráficos. Mesmo nos casos possíveis, o nível de diferenças de interpretação são em grande número, não permitindo o desenvolvimento de metodologia eficaz.

A DIGEO também constatou que devido ao grande número de pendências observadas na divisão territorial, em nível municipal e distrital, a simples consolidação da interpretação das leis entre o IBGE e os estados não resultariam em ganhos significativos para o equacionamento das

pendências. Isso porque, somente a edição de novas leis pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, poderiam garantir a eficácia desta consolidação.

A experiência resultou em uma série de tarefas para melhor execução do projeto. Citamos, resumidamente MAIA (1992), que é uma das referências seguidas pelo IBGE na realização do Arquivo Gráfico Municipal, que lista as tarefas: - análise das divisas legais e identificação de pendências; - levantamentos de campo visando esclarecer as pendências; - elaboração de relatórios com propostas de ajustes; - negociação com as prefeituras sobre os ajustes; - elaboração de Termos de Compromisso com as prefeituras; - elaboração de Minutas de Projetos de Lei de ajuste das divisas; - encaminhamento à Assembleia Legislativa para votação; - elaboração do Mapa Municipal atualizado com as divisas ajustadas.

Até o momento, ainda segundo o mesmo autor, cerca de 80 municípios no Ceará já tiveram suas divisas levantadas e encontram-se em fase de processamento e desenho preliminar, cabendo registrar os tipos de problemas que mais têm ocorrido:

- *Divisas definidas como retas, que por não terem existência física no terreno, deixam margem a dúvidas nas populações em seu entorno e, por conseguinte, nas autoridades municipais;*
- *Divisas que, por serem mal definidas ou desatualizadas, não são obedecidas, gerando divisas de fato, mas não de direito, que proporcionam distorções na execução de obras e até criação de distritos fora dos limites legais.*
- *Utilização de divisas de propriedades rurais, que ao longo dos anos mudaram e não se consegue saber por onde passavam à época da lei;*
- *Omissões, imprecisões e indefinições de divisas causadas pela falta de um acompanhamento técnico nas leis posteriores à Divisão Territorial de 1951.* (MAIA, 1992:4)

Os procedimentos para o desenvolvimento do Arquivo Gráfico Municipal em conjunto com os órgãos conveniados e apoio das prefeituras, pode-se dividir em seis fases: - análise; - levantamento de campo; - processamento; - encaminhamentos; - mapa municipal; - demarcação.

A **análise**, visa executar os grupos de atividades relativas à identificação e delimitação, definidas por CARVALHO (1992). Na análise, de posse de toda a documentação legal e cartográfica disponível sobre um determinado município, inclusive fotografias aéreas, imagem satélites, etc., executa-se o levantamento dos trechos das leis (itens, parágrafos, alíneas, etc.) que permanecem em vigor, relacionando o município em estudo com seus limítrofes. Devem ser relacionados também os trechos de leis anteriores, portanto não mais em vigor, mas que colaborem na interpretação da linha de divisa.

Em seguida, lança-se a interpretação da lei em cópia xerox do mapeamento sistemático (carta topográfica 1:100.000) com o auxílio do levantamentos dos trechos das leis, de outros documentos legais (acordos, sentenças judiciais, etc.), de mapas de outras organizações, fotos aéreas, imagem satélites, etc. Produzindo-se assim o mapa preliminar do município.

Na seqüência, prepara-se um arquivo em microcomputador, visando à análise de cada ponto e linha geográfica citada em lei, para cada trecho entre limítrofes. O trecho da lei do município com seu limítrofe é desmembrado em partes, listando-se os pontos geográficos (Ex.: entroncamento de estrada, incidência de divisores, foz e nascente de cursos d'água, etc.), também as linhas geográficas (Ex.: cursos e divisores d'água, estradas, serras, linhas geodésicas, etc.).

Para cada item identificado, anota-se as observações possíveis como resultado da pesquisa na documentação disponível e indica-se o código da pendência observada nas leis ou nos mapas, o código de classificação dos acidentes quanto a sua consistência, e os códigos de fontes da

informação legal. A indicação do código pendência irá orientar a execução dos trabalhos de campo e os futuros encaminhamentos.

Os códigos de pendências na fase de análise podem ser:

- **Não-pendência**, quando não há pendência na legislação e na carta:

- **Referência da lei omissa ou imprecisa**, quando a lei é imprecisa ou omissa na definição de trechos das divisas gerando área de domínio indefinido ou então uma única lei cria dois municípios limítrofes com textos diferentes. Exemplos: A lei diz "... segue pela estrada das Palmeiras até atingindo o monte Serrador, daí segue. ..." mas a estrada termina bem antes. A lei não cita a que município pertencem ilhas existentes nos cursos d'água. A lei cita acidentes fora da ordem correta, "... Vai do morro Maria para o pico Alto..." quando o correto é "... Vai do pico Alto para o morro Maria..."

- **Referência da lei em duplicidade ou omissa na carta**, quando o topônimo não está na carta mesmo que o acidente seja identificado como provável caso de linhas geodésicas, ou então que o acidente é encontrado na carta em duplicidade causando dúvida. Exemplos: linhas retas, linhas paralelas a acidentes geográficos, divisas de propriedades, paróquias, datas, distritos policiais, cursos d'água, serras, morros que não têm topônimo, estrada em que o trajeto entre duas localidades não é bem definido.

A classificação dos acidentes quanto a sua consistência pode ser:

- **Consistentes**, quando apresentam facilidade de identificação nas cartas e no campo, exemplificando: - rios, riachos, córregos e nascentes em terrenos acidentados; - cumeada, crista, pico, cume e divisor d'água em terrenos acidentados; - elementos artificiais de fácil identificação, rodovia, ferrovia, linha de Transmissão de Alta Tensão, oleoduto; - massas d'água, litoral (praia), açude, lagos e lagoas permanentes; - marcos com coordenadas.

- **Pouco consistentes**, quando apresentam menos facilidade de identificação nas cartas e no campo, exemplificando: - caminhos, picadas com manutenção, travessão judicial; - elementos artificiais subterrâneos, desde que sinalizados: gasoduto, oleoduto, túneis; - linhas secas com extremos intervisíveis, de pequena distância; - linhas de aba, sopé, meia encosta e escarpa de chapadas; - cursos d'água tipo desaguadouro, sangradouro, sumidouro; - massa d'água tipo lagoa e lago intermitentes.

- **Não-recomendáveis**, quando apresentam pouca facilidade de identificação nas cartas e no campo, exemplificando: - linhas de sopé, aba, meia encosta de serras ou morros; - linhas secas com extremos não intervisíveis, paralelas a acidentes geográficos, curvas de nível, meridianos e paralelos; - linhas orientadas por ângulos, azimute, rumo, etc.; - divisor d'água em terrenos planos; - nascentes de curso d'água intermitentes em terrenos planos; - referências de serras, morros, indicados para pontos cardeais e contrafortes, boqueirão, garganta, etc.; - divisas não monumentadas de propriedades, datas, paróquias, distritos policiais.

As fontes da informação legal podem ser: - executivo municipal; - legislativo municipal; - clamor popular (tradição); - judiciário; - executivo estadual; - legislativo estadual; e também outros documentos, inclusive internos do IBGE.

Para concluir a fase da análise e visando facilitar os trabalhos de campo, deve-se lançar sobre uma fotocópia do mapeamento sistemático todas as informações disponíveis em outros documentos cartográficos, relativas a toponímia e acidentes artificiais (Ex.: estradas, pontes, aglomerados urbanos, etc.), que não constem da carta topográfica, uma vez que o mapeamento sistemático no Nordeste, data do início da década de 70 e apresenta-se muito desatualizado.

O **levantamento de campo** visa basicamente esclarecer as pendências observadas na análise e relacionadas no arquivo em computador, No entanto, o levantamento de campo também colabora

na atualização das cartas topográficas, pois além do levantamento de acidentes artificiais não representados nas cartas, é feito um complemento da toponímia. Também a localização dos cursos d'água de menor extensão é feita, uma vez que serão muitos importantes no futuro, para a redação de propostas de ajustes de leis municipais e distritais.

Mas o principal resultado do levantamento de campo é a verificação da interpretação das divisas, utilizadas na prática pela população. Consultando-a de casa em casa, nas áreas próximas as divisas, identificando também se é uma opção própria da população ou se resulta da ação administrativa de um município em outro, consentida ou litigiosa.

As informações obtidas quanto aos pontos e linhas da divisa, inclusive a situação "de fato", com nome e local de moradia dos informantes, são anotadas indicando-se o código da pendência após o campo, para posterior transcrição no arquivo em computador. Após o campo podem também ocorrer as seguintes pendências:

- **Referência da lei modificada**, quando o curso d'água, rodovia, ferrovia, oleoduto, linhas de alta tensão que tiveram seu traçado modificado.

- **Divisa de fato ou acordo**, quando a divisa legal é conhecida, mas as prefeituras adotam outra por acordo. Ou a divisa legal não é conhecida ou identificável, sendo na prática adotada outra pela comunidade e/ou por autoridades.

- **Referência não identificada no campo**, quando a referência não é identificada ou não confirmada em campo, ainda que identificável na carta. Exemplificando: - linhas retas de extremos não intervisíveis; - linhas paralelas a acidentes geográficos; - marcos de divisa destruídos; - edificação destruída; - lagoas, alagados, cursos d'água aterrados; - a lei diz "... vai até a CE-122 no Km 6,4 ..." a distância 6,4 km é somente identificável medindo na carta; - estrada ou caminho parcial ou totalmente abandonado, somente identificada na carta.

- **Referência a divisas particulares não-identificadas**, exemplificando: - cercas de propriedade não identificadas; - divisa de propriedades não monumentadas; - divisa de datas, paróquias, distrito sem monumentação ou que nunca foram realmente instalados.

- **Divisa Contestada**, quando todos os pontos na lei e na carta são de fácil identificação, mas existe contestação do direito da divisa, não por problemas legais ou cartográfico mas sim por fatores, históricos, culturais, étnicos, econômicos, etc., gerando algum nível de pendência.

- **Referência indevidas da lei**, quando a lei faz referência a acidentes de classificação indevida, desatualizada, áreas em lugar de pontos, erros de grafia, erros de toponímia ou acidentes que pertencem à divisa de outros municípios. Exemplificando: - "...vértice meridional da ilha do Poró..." só existe o lugarejo Poró, não é uma ilha; - "...rodovia Transnordestina...." é atualmente a BR-116: - "...vai ao lugar São João..." trata-se de uma área grande e não de um ponto definido; - "...rio Pirangi..." grafia correta é com "J"; - "...rio Maria..." correto seria "rio Santa Maria"

Após a execução dos trabalhos de campo é necessário o **processamento** dos dados obtidos, começando pela atualização cartográfica. Isto consiste no lançamento na folha topográfica dos acidentes artificiais identificados e dos topônimos acrescentados, atendendo sempre que possível as convenções próprias da carta.

Faz-se então a complementação do arquivo em computador com as informações obtidas sobre os acidentes definidores da divisa, o estado "de fato" e outras informações, acrescido da pendência após o campo que irá definir os encaminhamentos necessários. Entre eles, a preparação de texto de propostas para ajustes das divisas municipais entre o município e seus limítrofes, para ser encaminhada as autoridades.

É importante também o lançamento, em nova cópia xerox da carta topográfica já atualizada, da interpretação da divisa resultante do trabalho de campo e da divisa proposta para ajuste da lei.

Segundo a concepção inicial do projeto Arquivo Gráfico Municipal, a ação do IBGE e do órgão estadual conveniado se encerraria no processamento, quando se tem uma consolidação da interpretação das divisas municipais e distritais. No entanto, esta consolidação não resolve os problemas da legislação e tão pouco do interesse da comunidade e das administrações municipais, quanto ao ordenamento das divisas.

Neste momento falta ao IBGE a competência legal para coordenar os **encaminhamentos**, para a solução das pendências das divisas, ainda que esta tarefa seja de competência da UNIÃO, por força da constituição de 1988 como já citado. Conta a DIGEO com a colaboração dos órgãos estaduais conveniados e das próprias Assembléias Legislativas para encaminhamento das propostas de ajustes das divisas municipais, através de reuniões e acordos firmados por prefeitos e presidentes das câmaras municipais envolvidas com cada linha limítrofe. Os ajustes em nível distrital são encaminhados, desde que anteriormente solicitados por ofício, às prefeituras e câmaras municipais interessadas.

O **mapa municipal - MM** é desenhado em papel poliéster, seguindo sempre que possível, as convenções do mapeamento sistemático. A preparação do mapa municipal somente depende da conclusão dos trabalhos de processamentos, porque ele apresenta a interpretação consolidada entre o IBGE e os órgãos estaduais conveniados.

A finalidade do mapa municipal destina-se, segundo a concepção inicial, ao lançamento das temáticas da base operacional, das pesquisas estatísticas e recenseamentos gerais. Deve principalmente minimizar os questionamentos dos usuários sobre a interpretação das divisas utilizadas atualmente nos mapas municipais estatísticos - MMEs. Os MMEs nem sempre baseiam-se na estrita interpretação das leis.

Também, quanto à finalidade do mapa municipal, a DIGEO e órgãos conveniados pretendem que haja uma expansão nos seus usos. Através da recomendação aos demais órgão do poder público federal, estadual e municipal, inclusive legislativo e judiciário, que passem a utilizar o mapa municipal do IBGE como base para o lançamento de suas temáticas. Pelo uso geral do Mapa Municipal temos garantida, assim, a uniformização da interpretação da divisão territorial. Ainda, que periodicamente atualizada em função dos encaminhamentos para solução das pendências existentes, através da edição de novas leis.

O processo de preparação do mapa municipal, deve no futuro evoluir para a sua execução através de digitalização em "estações gráficas", já disponíveis em alguns órgãos estaduais conveniados. Isso permitiria grande agilização na sua atualização, bem como facilitaria seu uso como base cartográfica para os demais órgãos que venham a interessar-se pelo mapa municipal.

A **demarcação** das divisas, através da construção de marcos de divisa, somente deve ser executado após a edição de novas leis ajustando a divisa entre dois limítrofes. No entanto, deve-se sempre que possível optar-se por acidentes naturais que dispensem a construção dos marcos, quando da preparação da proposta de ajuste das leis de divisa.

No caso de necessidade da construção de marcos, deverá somente ser executado sob supervisão do IBGE ou do órgão estadual conveniado. Não compete a uma prefeitura, de forma isolada, a execução da demarcação. O IBGE em conjunto com o ITERN - Instituto de Terras do Rio Grande do Norte desenvolveu e implantou no município de Acari/RN, os primeiros marcos de divisa no âmbito do projeto (Figura 4).

Algumas prefeituras, mesmo quando a divisa é um acidente natural não necessitando monumentação, desejam a demarcação com a construção de marcos. É uma forma de marcar sua ação administrativa no sentido de ordenamento de suas divisas, para as gerações futuras, com consciência que colaboram no encaminhamento das pendências de divisas do município.

Baseado na experiência obtida nestes quatro anos pela Divisão de Geociências no Ceará, hoje o IBGE possui uma metodologia consolidada de execução dos trabalhos do projeto Arquivo Gráfico Municipal. Serão necessários avanços nos processos de automatização de informações em meio digital, principalmente quanto ao mapa municipal.

Também, os encaminhamentos dos projetos de ajustes das leis ainda não estão consolidados no estado do Ceará. Os encaminhamentos na Assembléia Legislativa são lentos e ficam prejudicados quando da troca dos prefeitos a cada eleição. Seria conveniente um posicionamento firme do governo do estado, para acelerar os processos de ajustes das leis.

Deve-se, no entanto observar, que o projeto Arquivo Gráfico Municipal e os ajustes de leis, não é um processo com início, meio e fim. Deverá sim, ser um processo contínuo de acompanhamento da evolução do uso do território. O projeto e o acompanhamento desta evolução devem ser executados pelos órgãos estaduais de pesquisa dos estados. Ao IBGE cabe definir metodologias, acompanhar os trabalhos e coletar os resultados para a compatibilização e divulgação em nível de Brasil.

No capítulo seguinte, apresento a situação histórica e atual das divisas no estado do Ceará. Também, faço uma discussão sobre parte dos resultados já obtidos no Arquivo Gráfico Municipal no estado do Ceará, em particular no município de Farias Brito.

## Consolidação das divisas Municipais - O caso do Ceará

### Situação histórica e atual das divisas

O estado do Ceará localiza-se na região nordeste do Brasil. Sua capital é a cidade de Fortaleza e possui um total de 184 municípios. Limita-se ao norte com o Oceano Atlântico, a leste com os estados do Rio Grande do Norte e Paraíba, ao sul com o estado de Pernambuco e a oeste com o estado do Piauí (Figura 5).

Os limites estaduais do Ceará ainda não estão consolidados, pois existem duas pendências. O litígio com o estado do Rio Grande do Norte quanto à definição do limite sobre a chapada do Apodi e com o Piauí o litígio é quanto à definição do limite sobre a chapada da Ibiapaba ou serra Grande. Em ambos os casos, esforços já foram desenvolvidos no sentido de solução dos litígios, sendo nomeadas diversas comissões. Atualmente, os governos do Ceará e Rio Grande do Norte acabam de indicar nova comissão para a questão de seus limites.

A divisão municipal do estado do Ceará é resultado da evolução da ocupação do espaço territorial pela atividade econômica da pecuária extensiva, iniciada no início do século XVIII. Para a pecuária extensiva, a definição de divisas rígidas das glebas era prejudicial ao interesse dos coronéis pecuaristas de então. A indefinição das glebas foi transferida para a divisão de municípios, que eram criados em função das grandes propriedades, do interesse dos coronéis e dos políticos por eles indicados.

Raimundo Girão, escreve em seu livro “Os Municípios Cearenses e seus Distritos”:

*A divisão do território cearense, como acontecia com os demais Estados, esteve sujeita a inconfessáveis interesses políticos e outros de ordens diversas não inspirados no bem comum. Criava-se, extinguiu-se, restaurava-se Município sem obediência a sistema lógico, justo e geral, e daí a confusão reinante neste âmbito da administração pública. (GIRÃO, 1983:13)*

O primeiro esforço, ainda segundo o mesmo autor, em organizar a divisão municipal do Ceará ocorreu no final da década de 30, em função de expedição pelo governo Discricionário, do Decreto-Lei n.º 311, de 02 de março de 1938 (Anexo 2). Pelo decreto somente por leis gerais quinquenais, poderia ser modificada o quadro territorial-administrativo, judiciário e policial, das diversas Unidades da Federação, tanto na delimitação e categoria de cada uma, como no respectivo topônimo.

Para organizar a divisão municipal foi constituída uma comissão formada pelo eng. Tomás Pompeu Sobrinho e dos bacharéis Clodoaldo Pinto e Tomás Gomes da Silva Neto, sendo secretário Aluísio Mozart Farias. Do trabalho da comissão resultou o Decreto-Lei n.º 448, de 20 de dezembro de 1938, no qual se fixaram as divisas intermunicipais e interdistritais, também se modificaram os topônimos de muitos núcleos populacionais do estado. A modificação dos topônimos resulta do objetivo de se evitarem dois topônimos iguais dentro do território cearense, e bem como de simplificarem-se ao máximo os nomes das cidades e vilas.

Pelo Decreto-Lei n.º 448/38, o Ceará ficou constituído por 79 municípios (Figura 6), a saber: Acaraú, Acopiara, Aquiraz, Aracati, Aracoiaaba, Araripe, Assaré, Aurora, Baixio, Barbalha, Baturité, Boa Viagem, Brejo Santo, Camocim, Campos Sales, Canindé, Cariré, Caririaçu, Cascavel, Caucaia, Cedro, Coreaú, Crateús, Crato, Fortaleza, Frade (hoje Jaguaratama), Granja, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, Icó, Igatu, Independência, Ipu, Ipueiras, Itapagé, Itapipoca.

E ainda, os municípios: Jaguaribe, Jaguaruana, Jardim, Juazeiro do Norte, Jucás, Lavras da Mangabeira, Limoeiro do Norte, Maranguape, Massapê, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Mombaça, Morada Nova, Nova Russas, Pacajus, Pacatuba, Pacoti, Pedra Branca, Pentecoste, Pereiro, Quixadá, Quixará (hoje Farias Brito), Quixeramobim, Redenção, Russas, Saboeiro, Santa Cruz do Norte (hoje Reriutaba), Santana do Acaraú, Santanópolis (hoje Santana do Cariri), Santa Quitéria, São Benedito, São Gonçalo do Amarante, Senador Pompeu, Sobral, Solonópole, Tamboril, Tauá, Tianguá, Ubajara, Uruburetama, Várzea Alegre e Viçosa do Ceará.

O mesmo autor, na sua obra já citada menciona que findo o primeiro quinquênio, em 1943, uma nova comissão foi nomeada para a revisão quinquenal da divisão municipal. Composta pelo mesmo eng. Tomás Pompeu Sobrinho, pelo eng. Paulo Torcápio Ferreira e do bacharel Mozart Soriano Aderaldo como secretário, a comissão elaborou elogiável trabalho legal e com base geográfica, mesmo com as dificuldades de disponibilidades de mapas na época. O resultado do trabalho da comissão é a lei n.º 1153, de 22 de novembro de 1951.

A lei n.º 1153/51 acrescentou novos municípios ao Ceará (Figura 6), a saber: Barro (emancipado de Milagres), Beberibe (Cascavel), Capistrano (Baturité), Cariús (Jucás), Chaval (Camocim), Frecheirinha (Tianguá), Iracema (Jaguaribe), Itatira (Quixeramobim), Jati (Jardim), Marco (Santana do Acaraú), Meruoca (Sobral), Monsenhor Tabosa (Tamboril), Paracuru (S. Gonçalo do Amarante), Porteiras (Brejo Santo), S. Luiz do Curu (Uruburetama) e Trairi (S. Gonçalo do Amarante).

O estado do Ceará, segundo MAIA (1992), cumpriu assim as determinações do Decreto-lei 311, de 02 de março de 1938, até 1951, quando foi promulgada a lei 1.153/51, a qual fixou sua divisão territorial e administrativa que deveria vigorar, sem alterações, até 31 de dezembro de 1953. Ocorre que, por ter sido esta a última consolidação das leis que regem o assunto, permanece até hoje em vigor.

No entanto, neste período foram desmembrados uma série de municípios para a criação de novas unidades. Ocorreram também, revogação de leis de criação de municípios. Como a lei 8339, de 14 de dezembro de 1965, que revogou a criação de 156 municípios criados entre 1958 e 1964.

Após a lei 8339/65 o estado do Ceará ficou com mais 46 municípios (Figura 7), sendo: Abaiara (desmembrado de Milagres), Aiuaba (Saboeiro), Alcântaras (Meruóca), Altaneira (Farias Brito), Alto Santo (Limoeiro do Norte), Antonina do Norte (Aiuaba), Apuiarés (General Sampaio), Aratuba (Pacoti), Arneiroz (Tauá), Bela Cruz (Acaraú), Caridade (Canindé), Carnaubal (São Benedito), Catarina (Saboeiro), General Sampaio (Pentecoste), Grangeiro (Caririaçu), Groaíras (Cariré), Guaramiranga (Pacoti), Hidrolândia (Santa Quitéria), Ipaumirim (Baixio), Irauçuba (Itapagé), Itaiçaba (Jaguaruana), Itapiúna (Baturité), Jaguaribara (Jagaretama).

E ainda, Martinópolis (Granja), Mocambo (Ibiapina), Moraújo (Coreaú), Morrinhos (Santana do Acaraú), Mulungu (Pacoti), Nova Olinda (Santana do Cariri), Novo Oriente (Independência), Orós (Icó), Pacujá (S. Benedito), Palhano (Russas), Palmácia (Maranguape), Parambu (Tauá), Paramoti (Canindé), Penaforte (Jati), Piquet Carneiro (Senador Pompeu), Poranga (Ipueiras), Potengi (Araripe), Quixeré (Russas), S. João do Jaguaribe (Limoeiro do Norte), Senador Sá (Massapê), Tabuleiro do Norte (Limoeiro do Norte), Umari (Ipaumirim) e Uruóca (Granja).

Durante a década de 70 não houve novas criações de municípios. Mas na década de 80, com a redemocratização do país voltaram as criações de municípios (Fig. 8), a saber: Acarape (Redenção), Amontada (Itapipoca), Ararendá (Nova Russas), Banabuiú (Quixadá), Barreira (Redenção), Barroquinha (Camocim), Catunda (Santa Quitéria), Chorozinho (Pacajus), Croatá (Guaraciaba do Norte), Cruz (Acaraú), Deputado Irapuan Pinheiro (Solonópole), Ererê (Pereiro), Eusébio (Aquiraz), Forquilha (Sobral), Graça (S. Benedito), Guaiúba (Pacatuba), Horizonte (Pacajus), Ibaretama (Quixadá), Ibicuitinga (Morada Nova), Icapuí (Aracati), Ipaporanga (Nova Russas).

E ainda, Itarema (Acarau), Jijoca de Jericoacoara (Cruz), Madalena (Quixeramobim), Maracanaú (Maranguape), Milhã (Solonópole), Miraima (Itapipoca), Ocara (Aracoiaba), Paraipaba (Paracuru), Pindoretama (Cascavel), Pires Ferreira (Ipu), Potiretama (Iracema), Quiteranópolis (Independência), Quixelô (Iguatu), Salitre (Campos Sales), Tarrafas (Assaré), Tejuçuóca (Itapagé), Tururu (Uruburetama), Umirim (Uruburetama) e Varjota (Reriutaba).

Com as leis de criação destes municípios não houve uma atualização das leis definidoras das divisas dos municípios de origem. Hoje, acumulam-se leis de épocas diferentes, cuja associação gera grande dificuldade, tornando a definição das divisas legais um trabalho de muita paciência. Para determinar um município, tem-se que recorrer a um emaranhado de trechos de leis. Uma comparação entre os números de municípios e distritos de 1951 (95 municípios e 342 distritos) e hoje (184 municípios e 452 distritos) nos dá uma idéia da dimensão do problema.

Descumpriu-se, também, a obrigação de fazer acompanhar a lei de criação dos municípios de um mapa representativo de suas divisas, tornando ainda mais difícil a compreensão da divisão territorial. Além, de causar inconsistências incontornáveis, em função da falta de acompanhamento técnico quando da elaboração dos projetos de criação de novas unidades, tanto municípios quanto distritos.

Em 1991 e 1992 houve no Ceará grande movimento de deputados e líderes comunitários no sentido da criação de novos municípios. Chegaram a circular na Assembléia Legislativa mais de 100 (cem) processos de emancipação de municípios. Por iniciativa do então governador Ciro Gomes, a Assembléia Legislativa promulgou a Lei Complementar n.º 1 de 5 de novembro de 1991, que disciplina o processo de criação de municípios.

Pela lei complementar os principais requisitos para a emancipação de um município são: - ser distrito legalmente constituído; - ter população igual ou superior a 1,5 milésimo da população do estado do Ceará; - ter eleitorado não inferior a vinte por cento de sua população; - ter centro urbano já constituído com número de prédios igual ou superior a quatrocentos; - ter renda tributária igual ou superior a dez milésimos por cento da arrecadação tributária do estado.

E ainda: - ter eletrificação na sede, escola de primeiro grau, posto de saúde e/ou casa de parto, posto policial, fonte pública de abastecimento de água, prédios para instalação da prefeitura, câmara de vereadores e monocanal telefônico; apresentar memorial descritivo e mapa com as divisas, executado pelo IBGE e IPLANCE – Instituto de Planejamento do Ceará, subordinado à Secretaria de Planejamento do Estado; e - o município de origem ter mais que cinco anos de existência e manter os requisitos da lei após a emancipação do distrito.

A lei de criação de municípios do Ceará é uma das mais restritivas do Brasil, principalmente por envolver critérios econômicos. Como resultado, dos mais de cem processos então em tramitação na assembléia, somente três novos municípios foram criados em 1992. São eles: Choró (emancipado de Quixadá), Itaitinga (Pacatuba) e Fortim (Aracati), perfazendo o atual quadro da divisão municipal do Ceará (Figura 8).

A ação do então governador fez com que o Ceará sirva de exemplo aos outros estados e para os municípios, de como pode-se evoluir no ordenamento de divisão municipal e na definição de suas divisas. Na seqüência do capítulo, mostro a ação da DIGEO junto aos municípios, neste sentido.

### **Ação da DIGEO junto às autoridades municipais**

As autoridades municipais até a Constituição Federal de 1988, possuíam pouco poder de influenciar na divisão territorial. A competência de legislar sobre a criação de distritos era da

Assembléia Legislativa. Também os governos federais que se sucederam a partir de 1964, tinham interesse estratégico em evitar a criação de municípios e mesmo de extingui-los como ocorreu no Ceará.

No entanto, mesmo antes de 1988, ocorreram vários movimentos de criação de município e distritos ou por interesse das comunidades ou por ação de políticos interessados somente no poder e nos cargos. Para a preparação dos processos os interessados recorriam freqüentemente ao IBGE, através da Base Operacional, na falta de outra instituição que desse suporte técnico aos processos.

A Base Operacional é um setor das unidades de estatística dos estados, que responde pela preparação dos cartogramas que orientam a execução das pesquisas estatísticas e os recenseamentos gerais. Os setores de base operacional não possuem técnicos especializados em divisão do território, somente experiência prática na definição dos setores censitários. Como resultado, muitos processos possuem pendências, apesar de terem sido orientados pelo IBGE.

Com o início do projeto Arquivo Gráfico Municipal, a Divisão de Geociências, participou efetivamente dos processos de criação de novos municípios. Esses processos ocorreram em 1991 e 1992, atendendo a solicitações da Assembléia Legislativa, de deputados diretamente envolvidos e de comunidades interessadas. Então, gradativamente, assumiu as atividades de atendimento de solicitações das autoridades, principalmente municipais.

A DIGEO passou a ser a instituição de referência para as autoridades municipais nas questões de divisas e mapa dos municípios. São freqüentes os pedidos de prefeituras e câmaras para a preparação de propostas para leis de criação e/ou alteração de distritos. Atualmente, a DIGEO possui pedidos de mais de trinta prefeituras e câmaras municipais para diversos trabalhos relativos às divisas. São pedidos de execução de levantamento das divisas do município, mapeamento municipal, demarcação de divisas, cartogramas da cidade, ajuste de divisas com limítrofes, definição de áreas para plebiscito e áreas do município sob litígio dos limites estaduais, etc.

Como exemplo, temos as solicitações das prefeituras de Araripe, Banabuiú, Canindé, Crato, Farias Brito, Guaraciaba do Norte, Iguatu, Jati, Marco, Paraipaba, Pereiro, Potiretama, Santa Quitéria, São Gonçalo do Amarante, Tejuçuóca, Ubajara e Várzea que pedem o mapeamento do município.

Já as prefeituras de Alto Santo, Aracati, Caririçu, Cedro, Eusébio, Groaíras, Guaiuba, Independência, Itapiuna, Maracanaú, Mulungu, Nova Russas, Novo Oriente, Parambu, Pindoretama e Uruburetama pedem apoio em questões diversas de divisas.

A DIGEO atendeu recentemente às solicitações dos municípios de: - Catunda, sobre o ajuste de divisa com Monsenhor Tabosa; - Itaitiga, sobre o ajuste de divisa com Eusébio; - Missão Velha, para ajuste de todas as divisas com os limítrofes; - Moraújo, sobre o ajuste de suas divisas com Uruoca e Senador Sá, transformada na lei nº 12355, de 04 de outubro de 1994 e que também ajustou a divisa entre Uruóca e Senador Sá; e Solonópole, sobre o ajuste da divisa com Deputado Irapuam Pinheiro, utilizada no plebiscito que gerou a lei nº 11993 de 14 de julho de 1992, que também teve a colaboração da DIGEO.

Ainda atendeu em 1994, solicitações referentes a distritos dos municípios: - Brejo Santo, criação do distrito industrial; - Crato, criação dos distritos de Baixio das Palmeiras, Belmonte, Campo Alegre, Monte Alverne e Santa Rosa, redefinição dos distritos de Padre Cícero e da zona urbana, transformada na lei municipal n.º 1540 de 5 de maio de 1994; - Guaraciaba do Norte, redefinição dos distritos sede, Mocambo, Várzea do Espinho, Sussuana, Martinslândia e Morrinhos Novos; - Jati, criação do distrito de Carnaúba; - Parambu, redefinição dos distritos sede, Oiticica, Gavião, Novo Assis, Miranda, Monte Sion, Cococi e a zona urbana.

As autoridades municipais tem apoiado os serviços de campo das equipes da DIGEO e existe inclusive a possibilidade de contrapartida financeira pelas prefeituras para o IBGE. Hoje, são

constantes por parte das autoridades municipais as cobranças pelos resultados dos trabalhos uma vez que as prefeituras e câmaras dependem destes resultados, para o encaminhamento de projetos e solicitações junto aos governos estadual e federal.

Procuo demonstrar o interesse das autoridades municipais através do depoimento do Sr. **Antonio Bezerra Marques**, prefeito municipal da cidade de **Guaraciaba do Norte**. O município de Guaraciaba do Norte tem pendências de divisas com todos os limítrofes, inclusive em áreas muito habitadas. Também possui parte de seu território na faixa de limite interestadual em litígio entre os estados do Ceará e Piauí. O município é um dos que já pediu apoio técnico da DIGEO para encaminhamento de suas pendências de divisas.

Segundo o prefeito, tem aumentado o interesse das prefeituras pela organização das divisas municipais. Porque a incerteza da localização das divisas municipais pode levar a prefeitura a realizar investimentos, como a construção de escolas, postos de saúde, etc., fora do território do município. Evitando-se que isto ocorra através da organização das divisas, previne-se contra a possibilidade deste erro ser entendido como uma ação político-eleitoral. Sem dúvida, a população é atraída pela melhor prestação de serviços públicos.

Entende que a consolidação legal e cartográfica da divisa resolve parte do problema e que seria necessário outros trabalhos. Um deles é definir como verificar o interesse de cada população, pertencer ou não a um determinado município. Definido o interesse da comunidade e seu território, seria feito plebiscito para a confirmação do desejo da população e permitir a alteração da lei.

Também, o senhor prefeito não acredita ser correto as divisas definidas ao longo das estradas e córregos. Há o argumento que a população mora normalmente junto delas. Definindo a divisa nas estradas e córregos muitas famílias ficam divididas, porque umas casas estão de um lado da divisa e outras do outro. Devia-se considerar a área de ação econômica e política de cada comunidade, para depois definir a divisa. Isto garantiria a união das comunidades até nas eleições.

Na opinião do prefeito, nas questões de litígio nas divisas municipais, deve-se evitar a via judicial, deve-se primeiro procurar acordos com os prefeitos limítrofes. Em Guaraciaba do Norte, a partir do trabalho do IBGE de identificação das pendências do município com os limítrofes, pretende iniciar contatos com os prefeitos limítrofes através da Associação de Municípios da Ibiapaba. Deve-se, pois, o IBGE realizar uma reunião para confirmar o interesse de todos os prefeitos pela solução das pendências. Então, a partir das propostas do IBGE, preparar acordos para serem assinados pelos prefeitos limítrofes e encaminhados a Assembléia Legislativa para serem transformados em leis.

O prefeito de Guaraciaba do Norte é um dos diversos prefeitos que já tem consciência das pendências de divisas de seu município. E está interessado em dar encaminhamento à questão, porque percebe a importância de ter as leis de divisa do município consolidadas, para melhor administrar o espaço territorial sob sua responsabilidade.

A evolução do interesse das autoridades municipais pela consolidação das divisas municipais e distritais é resultado do aumento de responsabilidade das prefeituras em administrar o espaço do município. Observa-se mudança na visão no que diz respeito ao município ser somente a área urbana da cidade, relegando-se as vilas, povoados e a área rural para um plano secundário na administração dos serviços públicos do município, para uma visão de conjunto do município.

### **Convênio do Arquivo Gráfico no Ceará**

Foi no Ceará que, por volta de 1989, efetivamente iniciou-se o projeto Arquivo Gráfico Municipal. Foi uma preparação para o recenseamento geral previsto para 1990 e o IBGE estabeleceu então um dos primeiros convênios com órgãos da administração pública estadual responsável pela

organização dos municípios, este órgão é o IPLANCE - Instituto de Planejamento do Ceará, subordinado à Secretaria de Planejamento do Estado.

A divisão de Geografia e Cartografia do IPLANCE é a unidade diretamente envolvida no convênio com o IBGE. A mesma possui uma estrutura pequena de analistas, técnicos e equipamentos mas desenvolve grande esforço para equipar-se. Na área de informática, recentemente adquiriu equipamentos e programas para geoprocessamento.

Nestes quatro anos, o trabalho no estado foi dedicado mais à experimentação de procedimentos e evolução dos conceitos. Já os resultados propriamente ditos ainda não são mensuráveis. Acredito que com a consolidação da metodologia e a disponibilidade dos equipamentos de informática do IPLANCE, haverá grande agilização dos trabalhos.

Os trabalhos iniciais do Arquivo Gráfico Municipal no Ceará, seguiram a metodologia definida pelo DETRE - Departamento de Estrutura Territoriais da Diretoria de Geociências do IBGE. Este, orientava para o levantamento dos pontos de dúvidas das leis em relação à base cartográfica dada pela folha topográfica de 1:100.000.

A primeira atividade desenvolvida foi a pesquisa da legislação. O Ceará é o estado com a legislação de divisas municipais melhor organizada, em relação aos estados da Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão, resultado da lei de consolidação de 1951. No entanto, a pesquisa da legislação posterior foi muito trabalhosa, porque nem a Assembléia Legislativa ou outro órgão no estado possuíam uma coleção da legislação posterior a 1951.

Foi necessário pesquisar os livros de autógrafos de leis um a um na Assembléia Legislativa, procurando-se identificar as leis relativas a divisas. Foram identificadas e copiadas as leis de criação e extinção de municípios e distritos, bem como as leis de alteração de topônimos e divisas relativas aos mesmos. Resultou em mais de 700 (setecentas) folhas de cópias de leis.

De posse do conjunto de cópias das leis, foi desenvolvido arquivo em microcomputador visando identificar as leis que relacionam-se a cada município, estabelecendo-se a seqüência dos documentos legais permitindo o início da análise das pendências e os primeiros trabalhos de campo.

Os primeiros trabalhos realizados não foram eficientes na solução das pendências em função das grandes dificuldades apresentadas. Entre elas, a falta de experiência dos técnicos no uso efetivo da carta topográfica em campo. Também a grande desatualização das cartas e a indisponibilidade nas mesmas de informações cartográficas compatíveis com a legislação de divisas, constituem um problema.

Também tem que levar em conta a não consideração das divisas efetivamente aceitas pelas administrações e/ou populações. Os técnicos não foram orientados a inquirir as pessoas sobre a interpretação das leis pelas comunidades. Todo o trabalho era baseado na interpretação de escritórios, somente consideravam-se as leis e cartas.

Finalmente, a falta de definição de metodologia de apresentação dos resultados dificultada pelo aumento de variáveis não previstas no início dos trabalhos, não permitiu a conclusão dos processos de consolidação de divisas então iniciados. Por outro lado o envolvimento em 1991 e 1992, do IBGE e do IPLANCE nos processos de criação de novos municípios, colaborou para retardar o projeto Arquivo Gráfico. Nos processos de criação de municípios foram realizados trabalhos de escritório e campo. Devido à urgência, os trabalhos resultaram em pouca evolução no ordenamento das divisas municipais. Mesmo os trabalhos mais consistentes foram perdidos em função da não efetivação da criação da maioria dos pretensos municípios.

Somente em meados do ano de 1992 é que se definiu uma estrutura de procedimentos que vem se mantendo até hoje, com pequenas evoluções. Mas é desde o início de 1993 com utilização dos aparelhos portáteis de rastreamento de satélites, do sistema GPS, é que se atingiu novo padrão de apresentação de resultados. O uso do GPS garante uma precisão na ordem de 100 (cem) metros na

definição em coordenadas, tanto para os elementos de atualização da carta como para os pontos indicados como divisa pelas populações.

Desde então, os trabalhos têm se direcionado para o levantamento das pendências de todos os municípios do Ceará. Os trabalhos de campo são realizados nos municípios cujas prefeituras apresentaram pedidos específicos para realização dos trabalhos de consolidação das divisas municipais e preparação do mapa municipal. Estes municípios são Banabuiú, Crato, Itapiúna, Marco, Pindoretama, Santa Quitéria e Farias Brito.

## **Principais pendências no Ceará e a questão Geoambiental**

O trabalho de levantamento das divisas é a primeira fase do projeto Arquivo Gráfico Municipal. Nele, de posse da coletânea da legislação de divisas do município, de seus limítrofes e da carta topográfica da região, procede-se a análise da divisa na carta. Procura-se identificar as linhas de divisas segundo a interpretação possível do texto da lei. O resultado é lançado em cópia da carta topográfica e em um arquivo em computador. Neste lançamento são identificados os pontos e linhas das divisas e os itens que podem causar pendências nas divisas. As pendências são tanto em função do texto da lei como da própria carta topográfica.

Para demonstrar as principais ocorrências de pendências, relacionei os municípios criados no Ceará, a partir de 1980, um total de 43 municípios. Levantei o número da lei de criação, data e município de origem de cada município emancipado desde 1980 (Figura 9).

Pela análise dos processos em andamento na DIGEO, procurei relacionar as principais pendências identificadas na interpretação das leis e na identificação das linhas de divisas na carta. As pendências resultam apenas da fase de levantamento de divisa, isto é, não está sendo considerado se possuem ou não trabalho de campo. Também procurei identificar as possíveis questões geoambientais existentes nas divisas dos municípios. Estas observações são importantes para os questionamentos que apresento no capítulo “Questionamentos e a proposta Geoambiental” visando propor estudos que levem à definição de critérios mais científicos para as divisas (ver quadro anexo neste sub-capítulo).

Devido às leis, as pendências mais observadas são: - divisas em linhas retas, - trechos omissos, - trechos indefinidos, - indefinição do limítrofe, - referência a propriedades privadas. Já as pendências devidas às cartas são: - falta de topônimo, - retas, - propriedades privadas. Estas pendências já foram apresentadas no subcapítulo sobre o projeto Arquivo Gráfico Municipal e baseiam-se na lista de códigos de motivos de pendência, apresentada por CARVALHO (1992). A ampliação e detalhamento das pendências resulta da experiência pessoal e da DIGEO na análise das divisas dos municípios e no uso da lista de códigos.

As pendências quanto às leis e suas conseqüências são: divisas em linhas retas, são linhas ligando geralmente dois pontos geográficos ou mesmo marcos de divisa. Os acidentes geográficos podem ser nascente e foz de cursos d'água, picos de serras, entroncamentos rodoviários, incidência de divisores, grandes árvores, etc. A conseqüência é que as populações que moram na área próxima a linha reta não tem como avaliar de que lado da divisa estão. Nos casos de áreas muito urbanizadas é mais grave. Por exemplo, temos o caso do município de Fortaleza e Caucaia, que a linha de divisa corta casas de diversos conjuntos habitacionais. Somente no caso de dois pontos extremos da linha serem intervisíveis, exemplo de duas elevações muito salientes, teríamos uma situação favorável da linha reta em divisa.

Os **trechos omissos**, neste caso a lei omite trechos do perímetro da divisa, que provoca indefinição sobre o domínio de áreas entre os municípios. Nos **trechos indefinidos**, a lei não é clara na descrição da seqüência dos acidentes que constituem a divisa, dificultando o lançamento na carta

topográfica do desenho da linha de divisa e provoca indefinição sobre o domínio de áreas. A **indefinição do limítrofe**, ocorre quando a lei apesar de clara na seqüência dos acidentes, é omissa quanto ao município limítrofe. Neste caso não é possível relacionar e desenhar os limítrofes do município.

Já a **referência a propriedades privadas**, é quando a lei cita divisa de propriedades privadas, travessões judiciais, paróquias, sesmarias, datas, etc. Então, não é possível identificar a divisa, porque a carta topográfica não indica divisas de propriedades. Mesmo quando identificadas em campo são sujeitas a constantes alterações ocorrendo o risco de perda total das referências.

Também as pendências nas cartas e suas conseqüências: na **falta de topônimos**, o mapeamento na escala de 1:100.000 freqüentemente não possui os topônimos relacionados nas leis. Ex.: a carta não informa os nomes dos picos de uma serra, não informa nomes de cursos d'água com menos de 5 km de extensão e não nomeia caminhos ou estradas vicinais e etc. Nas leis é comum as expressões "...segue pelo caminho dos Tropeiros del Rei...", que não constam usualmente na carta topográfica. Como conseqüência não é possível desenhar o lançamento do perímetro da divisa. Mesmo após o trabalho de campo a dúvida poderá persistir caso o topônimo não seja identificado ou identificado em local que difere da divisa usualmente aceita.

As **retas**, representam também possível pendência quanto à carta. Quando a carta não possui o acidente artificial relatado pela lei, como extremos da reta ou são acidentes naturais de difícil identificação. Exemplificando: os casos de marcos de divisas, cruzamentos e entroncamentos de estradas construídas recentemente ou então nascentes de cursos d'água em chapadas. Neste caso, não é possível desenhar o lançamento do perímetro da divisa na carta.

As **propriedades privadas**, a carta não representa as divisas de propriedades privadas. Como conseqüência não é possível desenhar o lançamento do perímetro da divisa. Após o campo caso as divisas coincidam com os caminhos ou cercas será possível o desenho.

Diversas pendências podem ser esclarecidas no trabalho de campo, principalmente as relacionadas à falta de topônimos nas cartas. Outras pendências principalmente as relacionadas as leis são dificilmente resolvíveis sem que se proceda o ajuste da lei. No campo também poderá ocorrer novos tipos de pendências, as principais são relacionadas as divisas "de fato" utilizadas pela população e/ou autoridades. As divisas "de fato" normalmente desconsideram os textos legais e baseiam-se na tradição local. Havendo acordo entre as autoridades é possível encaminhar também uma proposta de ajuste da lei.

As pendências existentes nas leis de divisa de municípios são conseqüência do processo de formação histórica dos municípios, em que grandes propriedades rurais foram a base para a criação de um novo município. Não sendo estas propriedades delimitadas por métodos topográficos e representados em mapas, mas sim definidos pela palavra e o poder de seu proprietário. Levaram estas indefinições para o novo município.

Mesmo na consolidação feita pela lei 1153/51, os legisladores não tiveram condições de fazer um trabalho mais científico no sentido geográfico, se atendo mais à consolidação dos textos legais já existentes. A principal limitação em 1951 era a indisponibilidade de mapeamento topográfico. Somente dispunha-se do mapeamento em escala de 1:1.000.000 de 1922 e algumas cartas compiladas em escala de 1:500.000, igualmente impróprias para a definição precisa de divisas municipais.

Posterior a 1951, a emancipação de novos municípios, realizou-se com menor atenção às questões legais e também ao uso das novas cartas topográficas então existentes. O assunto recebeu sempre um tratamento político-eleitoral, com enfoque mais direcionado a atender interesses de políticos e dos moradores das vilas que pretendiam a emancipação. O interesse das populações

rurais residentes próximas das divisas, no que diz respeito à melhor localização da divisa, ainda hoje são desconsiderados.

Este caráter político-eleitoral justifica a inexistência de estudos sobre a conveniência Geoambiental ou mesmo geográfica da divisa. Procurei então identificar nos municípios criados a partir de 1980, questões geoambientais que possam servir de base para a definição de critérios no futuro. O assunto não foi tratado até o momento com este propósito. Não existe bibliografia disponível que apresente as conveniências ou não de determinado acidente geográfico natural ou artificial ser usado como divisa.

Estas possíveis questões geoambientais, servem de base para o capítulo “Questionamentos e a proposta Geoambiental”, onde procurar-se-á justificar a importância da contribuição de elementos geoambientais para a melhoria dos critérios até hoje adotados. Ao longo dos estudos teóricos deste curso de especialização, que identificando usos inadequados de alguns acidentes geográficos como divisa, entre os quais observei nesta pesquisa o uso de estradas e pequenos cursos d’água, áreas de mangue, áreas urbanizadas, e o não uso dos divisores d’água.

Tem-se agora as justificativas para relacionar como inconvenientes, nestas divisas: **o uso de estradas e pequenos cursos d’água**, pois as estradas e pequenos cursos d’água são fatores naturais de agregação da população e de atração de atividades sociais. A definição de divisas ao longo destes acidentes deveria ser então evitada.

As **áreas de mangue e alagados** - nestas áreas são de difícil identificação da divisa e são locais de difícil controle do meio ambiente e dos ecossistemas nele representados. No caso da administração do meio ambiente ser municipalizada, entende-se não ser conveniente que a responsabilidade por estas áreas esteja dividido entre duas ou mais autoridades municipais, que não teriam autonomia sobre toda a área para manejá-la adequadamente.

As **áreas urbanizadas** - a divisa deve ser definida de forma a não dividir áreas urbanas. A existência de áreas urbanas próximas pertencentes a municípios diferentes provoca conflitos entre os interesses das populações e/ou administradores. As populações tenderão a apoiar as autoridades que apresentar melhores serviços, descaracterizando o espaço do município.

No entanto, o **não uso dos divisores d’água** constitui-se de grande erro, pois os divisores de água devem ser considerados divisas naturais por significarem na maioria dos casos um obstáculo que realmente separa as comunidades e suas relações. O divisor também é elemento básico para análises ambientais, principalmente relacionado ao manejo e poluição de recursos hídricos.

No capítulo “Questionamentos e a proposta Geoambiental” espero ter oportunidade de ampliar estas proposições visando a identificação de outras questões que mereçam análise antes da definição de uma divisa.

### **Arquivo Gráfico do município de Farias Brito**

Paralelamente às disciplinas do curso de especialização, em 1993, o autor foi responsável pelos trabalhos do Arquivo Gráfico do município de Farias Brito, como analista da DIGEO. Teve-se então a oportunidade de exercitar em campo o conteúdo das disciplinas cursadas. Justifica-se assim apresentar um trabalho desenvolvido para o IBGE como uma experiência efetiva de análise de escritório e trabalho de campo no sentido da consolidação das divisas municipais.

O município de Farias Brito localiza-se na região do Cariri, sul do Ceará. Limita-se com os municípios de Tarrafas, Cariús, Várzea Alegre, Caririçu, Crato, Nova Olinda, Altaneira e Assaré (Figura 10). Possui os distritos; a sede, a de Cariutaba, Nova Betânia e Quincuncá.

A área do município é de aproximadamente 525 km<sup>2</sup>. Altitude da cidade: 310 m, com coordenadas geográficas: latitude = 6° 55' S e longitude = 39° 34' W. O município é dividido pelo rio Cariús, que também banha a cidade de Farias Brito. O rio Cariús e o maciço da serra do Quincuncá, que se estende de norte a sul do município, são os mais notáveis acidentes geográficos de Farias Brito.

Segundo a Enciclopédia dos Municípios (1959) e GIRÃO (1983), o município de Farias Brito foi criado com o nome de Quixará em 1890. Posteriormente, foi extinto (em 1920), retornando como município somente em 1936 pela lei nº 268, de 20 de dezembro de 1936. Finalmente recebeu o atual nome de Farias Brito pela Lei nº 2194 de 15 de dezembro de 1953, que também criou o distrito de Nova Betânia. A nova denominação é uma homenagem ao grande filósofo cearense Raimundo Farias Brito, autor do livro “Finalidade do Mundo”. Em 1958, pela lei nº 4.396 de 18 de dezembro, Farias Brito perde o distrito de Altaneira que é elevado à categoria de município.

O trabalho do Arquivo Gráfico Municipal de Farias Brito vem sendo desenvolvido pelo signatário e pelo técnico Francisco Carlos Saraiva, desde o início de 1993. Iniciou-se pela identificação, no conjunto da legislação de divisas municipais do Ceará, das leis que relacionam o município de Farias Brito com seus limítrofes e pela identificação da documentação cartográfica. As cartas topográficas em escala de 1:100.000 que cobrem a área do município de Farias Brito são, segundo a classificação da DSG, os MI 1125, 1126, 1204 e 1205. Também utilizamos o Mapa Municipal Estatístico - MME de Farias Brito (figura 11) e o mapa da Fundação Nacional de Saúde, antiga SUCAM (Figura 12), que são os mapas disponíveis em escala topográfica.

O município de Farias Brito como foi criado anteriormente à lei de consolidação de 1951, com o nome de Quixará, tem a lei 1153 como lei básica de suas divisas com os limítrofes. Por essa lei descreve-se as divisas com Cariús, Várzea Alegre, Caririaçu, Crato e Assaré. Já as divisas com municípios mais novos tem outras leis, para Tarafas lei 11360/87, Altaneira lei 4396/58 e Nova Olinda lei 3555/57 e a lei 1153/51.

Identificadas as leis que formam o perímetro de divisas do município de Farias Brito com seus limítrofes, são marcadas as alíneas das leis que permanecem em vigor. Passa-se então à preparação do levantamento de divisas, em que transforma-se a alínea da lei em uma relação de pontos e linhas geográficas passíveis de serem analisados um a um.

Exemplificando, acompanhar no mapa municipal de Farias Brito (ver no encarte), temos a divisa entre Farias Brito e Tarafas. Esta divisa é resultante da lei 11360/87, Art. 2º, alínea d, que define:

*d) - Ainda a leste, com o município de Farias Brito:*

*Começa na ponta meridional da serra das Palmeiras; segue pelo divisor de águas entre os riachos Jurema e Bom Jesus, até o pico do Bom Jesus, e daí, em linha reta para a cachoeira do Peru, no riacho do Pintado.*

Transformado em relação de pontos e linhas, no sentido horário, resulta em: **ponto** - cachoeira do Peru no riacho do Pintado, **linha** - reta, **ponto** - pico do Bom Jesus, **linha** - divisor de águas entre o riacho Jurema e o riacho Bom Jesus, **ponto** - ponta meridional da serra das Palmeiras.

Em seguida, a divisa com o município de Cariús é estabelecida pela lei 1153/51, item 73, alínea b, que define:

*b) - Ao norte, com o município de Cariús:*

*Começa na ponta sul da serra das Palmeiras; segue pelo divisor de águas entre o Riachão e outros afluentes do rio Cariús que deságuam a montante da foz do riacho Fortuna, pela margem esquerda, até o serrote do Junco; daí vai, em linha*

*reta, para a foz do riacho Fortuna; e sob por este até o boqueirão do Fortuna ou do Caminho Velho, nas extremas de Cariús com Várzea Alegre.*

Resulta em: **ponto** - ponta meridional da serra das Palmeiras (vale a lei 11360/87 por ser mais recente), **linha** - trecho omissa (a ponta meridional da serra dos Palmeiras não faz parte do divisor citado), **ponto** - ponto omissa, **linha** - divisor de águas entre o Riachão e outros afluentes do rio Cariús que deságuam a montante da foz do riacho Fortuna pela margem esquerda, **ponto** - serrote do Junco, **linha** - reta, **ponto** - foz do riacho Fortuna, **linha** - riacho da Fortuna, **ponto** - boqueirão da Fortuna ou do Caminho Velho.

Este procedimento foi usado na seqüência para todos os limítrofes, gerando uma listagem com todas as divisas. O trabalho de levantamento das divisas é a primeira análise das pendências tanto das leis como das cartas, por que a análise ponto/linha identifica as omissões e falhas da lei e a falta de topônimos nas cartas que são as principais pendências no levantamento das divisas. Em função do nível de pendências a análise ponto/linha e o próprio desenho preliminar da divisa podem ficar muito comprometidos resultando em um levantamento de divisa incompleto.

Como pesquisa em outros documentos cartográficos, utilizou-se o MME e o mapa da antiga SUCAM e o trabalho de campo permitiu completar o levantamento das divisas. A análise ponto/linha lançada em um arquivo de computador permitiu a crítica da consistência legal e cartográfica de cada item. Após o trabalho de campo foi possível confirmar a identificação da localização dos acidentes geográficos e seus topônimos, bem como a confirmação dos acidentes de divisa pela população.

O trabalho de campo foi executado em quatro viagens de uma semana cada, sendo que participei efetivamente das duas primeiras. No trabalho de campo além dos objetivos de resolver as questões de levantamento de divisas, pesquisar o entendimento da população, foi executada a atualização cartográfica. As cartas topográficas utilizadas no Arquivo Gráfico Municipal de Farias Brito foram editadas no início da década de 70, portanto com quase 25 anos de existência, sendo imprescindível a atualização cartográfica para seu uso.

Utilizando receptores GPS portáteis foi possível relacionar os topônimos obtidos no campo a acidentes representados nas cartas. Também pode-se desenhar na carta acidentes artificiais inexistentes na mesma, como escolas, igrejas, açudes e o alinhamento aproximado das estradas.

A atualização cartográfica além de subsidiar a resolução de pendências nas divisas de Farias Brito com seus limítrofes, permitiu a complementação do desenho do mapa provisório de Farias Brito, preparado sobre cópias das folhas topográficas (ver no encarte). O mapa provisório serviu de base ao mapa municipal que será a representação cartográfica de Farias Brito mais atualizada disponível para uso da prefeitura e dos órgãos dos governos estadual e federal, quando liberado oficialmente pelo IBGE.

A partir dos trabalhos do Arquivo Gráfico Municipal, o IBGE terá condições de melhorar a base cartográfica que utiliza nos levantamentos estatísticos e demográficos de Farias Brito. Também far-se-á o encaminhamento às autoridades municipais e à Assembléia Legislativa, no sentido de solucionar as pendências que permanecem sem solução.

Neste sentido, considero pertinente uma análise das pendências de cada limítrofe de Farias Brito, iniciando pelo ponto mais noroeste seguindo no sentido horário, acompanhar no mapa municipal (ver no encarte). A primeira divisa é com o **município de Tarafas**, que não apresenta pendência efetiva. Somente deve-se dar atenção a reta entre a cachoeira do Peru e o pico do Bom Jesus, cujos extremos não são intervisíveis. A reta apresenta dificuldade de identificação exata da divisa pela população residente no sítio Antas que fica sob a linha reta.

A divisa com o **município de Cariús** está indefinida em função do erro ou omissão da lei, quanto à definição do divisor a partir da ponta meridional da serra das Palmeiras. Então formulamos

a hipótese de que a partir da ponta meridional da serra das Palmeiras, seguiria pelo divisor entre o Riachão e o riacho da Pintada, até a incidência no divisor citado na lei. Nesta hipótese o vale do Riachão passaria para o município de Cariús, já que atualmente é considerado território de Farias Brito, levando a linha de divisa próximo da sede do município.

A divisa com o **município de Várzea Alegre**, apesar de não ter pendências na lei e nem na identificação dos acidentes, ocorrem trechos em reta e o divisor entre os rios Fortuna e Cariús possuem trechos de terreno plano. O divisor em terreno plano torna-se de difícil identificação para a população. Na consulta à população sobre a localização da divisa as informações foram muito desconstruídas, não coincidindo com o alinhamento correto do divisor que é a linha de divisa.

A divisa com o **município de Caririaçu** é considerada em pendência, porque é constituída de trechos em reta entre pontos não intervisíveis. Também o boqueirão de Bom Jesus que consta da lei não foi localizado. A população da região interpreta a divisa seguindo alinhamentos que provavelmente coincidem com antigas divisas de propriedades e não com as retas entre os pontos geográficos citados na lei (Figura 13).

A divisa com o **município do Crato** é considerada em pendência, por que a lei 1153/51, item 73, alínea e, cita:

*Começa no alto do Soturno; segue sucessivamente pelo espinhaço das serras Talhada, Sabiá e do Espigão, até o boqueirão deste nome no rio Cariús.*

Estas serras não são na realidade sucessivas e a lei é omissa em explicar como vai-se de uma a outra. Esta pendência provoca a existência de uma área de indefinição sobre o domínio territorial entre Farias Brito e Crato (Figuras 14 a 18). Segundo a população, a administração desta área já mudou diversas vezes, sendo atualmente administrada por Farias Brito, que mantém a escola do lugar Soturno. No entanto, esta área localiza-se muito próxima da sede do distrito de Dom Quintino, pertencente ao município do Crato.

A divisa com o **município de Nova Olinda**, segundo a lei 3555/57, seria descrita por uma seqüência de trechos de retas orientados por rumos geográficos. A representação cartográfica desta seqüência de retas resultou totalmente incompatível com a realidade geográfica e a divisa aceita pela população. Passou-se então a utilizar a lei 1153/51, que relaciona a divisa entre Farias Brito e o município de Santana do Cariri, do qual desmembrou-se Nova Olinda. A lei 1153/51, item 73, alínea f, define:

*f) - Ainda ao sul, com o município de Santana do Cariri: Começa no boqueirão do Espigão, passa à serra deste nome pelo qual continua; segue pelo divisor de águas entre os riachos que defluem para o rio Cariús abaixo do mencionado boqueirão e os que defluem para o mesmo rio acima daquele lugar, pela margem esquerda até alcançar a incidência na vertente do riacho Felipe, de onde passa diretamente a nascente deste riacho ao sul do lugar Santa Teresa.*

Mas, pela utilização do texto da lei de 1951 a divisa desloca-se muito para sul dos pontos identificados pela população, como sendo os de divisa entre Farias Brito e Nova Olinda. A região é muito habitada e já próxima da sede do município de Nova Olinda.

A divisa com o **município de Altaneira**, também é pendente, porque depende da divisa de Farias Brito com Nova Olinda. A lei 4396/58, alínea A e B, diz:

*A - Norte, com o Município de Farias Brito:*

*Inicia-se na linha limítrofe com Assaré, no local denominado Cabeça da Serra do Gavião, seguindo por uma linha que descendo a serra, segue para a nascente em linha reta, até ao local onde estão situadas as oiticicas “Duas Irmãs”.*

*B - Leste, ainda com Farias Brito e Nova Olinda:*

*Partindo do ponto onde estão situadas as oitocenas denominadas “Duas Irmãs”, segue pelo divisor de águas entre os rios Bananeiras e Taquari, e daí pelo divisor de águas entre os sítios Samambaia e Umburana, até os limites com o município de Nova Olinda, daí prosseguindo pelos limites constantes da Lei 3555, de 14 de março de 1957.*

Além da pendência quanto à lei de Nova Olinda, o trecho dos divisores de águas também causa pendência por ser uma região com diversos sítios e a drenagem ser paralela, o que dificulta a identificação do divisor no terreno.

A divisa com o **município de Assaré**, possui na lei 1153/51, dois textos diferentes quando relaciona a divisa de Assaré com Quixará (atual Farias Brito) e outro para Quixará com Assaré. O item 7, alínea e da lei, diz na parte que se refere ao atual Farias Brito:

*”... cachoeira do Perú, no riacho da Fazenda; sobe por este até a confluência dos riachos Diamante e Espichada, que o formam; sobe por este último, até a sua nascente; toma o divisor de águas entre a vertente do riacho da Fazenda e a do riacho do Amparo, em busca do espinhaço da serra do Quincuncá, que alcança perto do lugar Baixio; continua pelo referido espinhaço ...”*

Já o item 73 da mesma lei, alínea a, diz em um trecho:

*”... em busca do divisor de águas entre os rios Cariús e o riacho do Filipe; segue por este divisor em busca da nascente do riacho da Espichada; desce por este riacho até a sua foz no riacho Fazenda; desce por este riacho até a cachoeira do Perú; ...”*

Além das diferenças nos topônimos dos cursos d’água o item 73 possui um trecho omissivo, porque o divisor de água que é o próprio espinhaço da serra do Quincuncá não passa próximo à nascente do riacho da Espichada. Esta inconsistência da lei leva parte da população a considerar o riacho Umari, que nasce na serra de Quincuncá como sendo o riacho da Espichada, provocando perda de área de Farias Brito para Assaré.

Sendo a divisa de Assaré, aproximadamente a 5 km da sede de Farias Brito e a quase 30 km da sede do município de Assaré, é forte o interesse da população em pertencer a Farias Brito. Principalmente a população residente no alto da serra de Quincuncá, as do lugar Baixio e as do povoado de Umari, que é cortado pela divisa. Todas consideram-se residentes em Farias Brito.

Todos estes questionamentos serão levados às Prefeituras, para que se promovam reuniões dos prefeitos e vereadores limítrofes, com o objetivo de analisar estas pendências e propor soluções. O IBGE poderá auxiliar na preparação de memoriais de propostas de ajustes das leis e na preparação de mapas. As propostas de ajuste das leis devem ser encaminhadas às Assembléias Legislativas que exigirão, em determinados casos, a realização de plebiscito na área que será ajustada.

Mas as questões geoambientais, possivelmente terão pouca atenção nestes ajustes. Empiricamente, a atenção ao interesse das populações pode resultar em grande avanço da qualidade da divisa, até que haja decisão política de definir as divisas com base em critérios mais científicos.

## Questionamentos e a proposta Geoambiental

O trabalho desenvolvido até este capítulo, procurou apresentar a evolução histórica da definição de divisas e as situações de pendências que podem surgir em função das divisas. E apresenta-se as pendências existentes em termos de Brasil, estudo de pendências no estado do Ceará e no município de Farias Brito. Também expôs o tratamento que o IBGE, em convênio com o IPLANCE, vem dando as pendências das divisas municipais através do projeto Arquivo Gráfico Municipal.

Apresentei ao longo dos capítulos anteriores deste trabalho o tratamento parcial que a consolidação das divisas municipais vem recebendo das autoridades, pesquisadores e organizações públicas envolvidas. O assunto vem sendo tratado por políticos, legisladores e técnicos envolvidos nos projetos de criação de municípios e alteração de divisas de forma parcial, somente pela ótica legal e cartográfica. Desconsidera-se a necessidade da análise geográfica na definição do espaço municipal e por consequência suas divisas, para considerar apenas os interesses mais imediatos de líderes políticos ou mesmo da própria população.

O político, o legislador ou o técnico ao estudar as divisas - como observamos no caso da lei 1153/51, última consolidação de divisas do Ceará, preparada segundo GIRÃO (1983) por uma comissão técnica - procura garantir a delimitação do perímetro do município através de um memorial descritivo. Este memorial deverá garantir uma linha de contorno fechada para o município e que deverá coincidir com o memorial dos municípios limítrofes, garantindo que não haja sobreposição ou indefinição sobre o domínio de parcelas do território.

O cartógrafo procura dar à divisa características de facilidade de identificação no campo e principalmente nos mapas. Com este objetivo procura privilegiar a utilização de acidentes naturais. Comumente, o cartógrafo procura utilizar os divisores de água, linhas de cumeadas das serras, cursos de água, vias de transporte, comunicação e energia, divisas de propriedades e linhas imaginárias ligando pontos geográficos.

Já a análise geográfica poderia revelar o efetivo relacionamento das populações com sua unidade administrativa, relativo às atividades econômicas, legais, educação, saúde, lazer e políticas, etc. Ela revelaria a real divisão municipal, como resultado da vontade popular e de sua ação no território, de forma a subsidiar cientificamente as propostas de ajustes nas divisas municipais.

A proposta de inclusão, nesta análise geográfica, do estudo ambiental resultaria em uma análise geoambiental da região do município. Na administração pública a consideração das questões ambientais deve ser fator decisivo, em face do conhecimento de que é da qualidade ambiental que dependerá a manutenção atual da vida do homem em nosso planeta e no futuro. Hoje a legislação ambiental não é considerada na definição das divisas municipais. No entanto, o Brasil já é um dos países mais adiantados em legislação ambiental, porém, os problemas ambientais persistem, devido à não aplicação desta legislação. Segundo Eufrásio:

*"O Meio Ambiente no Brasil perece mais pela inaplicação de leis específicas, do que pela suposta inexistência das mesmas." (EUFRASIO, 1991:10)*

A aplicação da legislação ambiental, para BENJAMIM (1992) depende da vontade política dedicada à proteção da qualidade do meio ambiente. Existindo vontade política para a busca da qualidade do meio ambiente é possível através do desenvolvimento sustentado. Onde sejam consideradas as necessidades atuais da população sem inviabilizar as futuras gerações. Esta vontade política deve-se iniciar pelo ordenamento político e administrativo do território.

A Constituição de 1988, muito corretamente, recomenda a descentralização da administração pública, transferindo para os estados e principalmente para os municípios uma série de responsabilidades administrativas. Como a prefeitura está mais próxima da sociedade e por extensão do homem do povo, é ela que tem condições, se preparada tecnicamente, para acompanhar

mais prontamente as alterações do meio ambiente, através do conjunto da sua ação administrativa, sob controle da própria sociedade, que está sofrendo o processo.

A sociedade vem se organizando para acompanhar as alterações do meio ambiente e cobrar medidas das autoridades, através do movimento ambientalista. No entanto, a ação do movimento vem ocorrendo geralmente de forma a limitar processos de agressão à natureza já em evolução, conforme EUFRASIO:

*"Os movimentos ambientalistas se manifestam sempre que o processo de transformação do meio afeta fortemente a qualidade de vida da população"*  
(EUFRASIO, 1991:10)

Os movimentos ambientalistas ao lutarem pelo ordenamento do uso do território do município, desde sua criação, teriam instrumento para prever processos de agressão a natureza antes que seus efeitos já sejam visíveis e muitas vezes irreversíveis. Assim seriam muito mais eficazes em sua ação de defesa do meio ambiente.

A legislação vigente sobre a questão do meio ambiente (Resolução CONAMA 0001/83), obriga a execução de **Estudo de Impacto Ambiental – EIA** e o conseqüente **Relatório de Impacto Ambiental - RIMA**, para uma série de obras de engenharia. Obras consideradas potencialmente alteradoras do meio ambiente, segundo a Resolução Conama 001, como: estradas, ferrovias, portos, aeroportos, oleodutos, linhas de transmissão, obras hidráulicas, extração de minérios e petróleo, aterros sanitários, complexos industriais, grandes loteamentos, etc.

Como pode-se ver já existe uma preocupação da legislação, quanto às alterações previstas nos projetos de engenharia. Mas não existe preocupação da avaliação do conjunto da ação social sobre o meio ambiente, o que é uma falha. Pois a sociedade utiliza o território para distribuir suas moradias, construir vias de comunicação, produção agrícola e pecuária, extrativismo vegetal e mineral, lazer e também para o despejo de seu lixo. O conjunto destas atividades do homem pode ser potencialmente mais pernicioso, que uma determinada obra de engenharia.

Deve-se através do ordenamento procurar avaliar e organizar as atividades humanas de modo a minimizar os prejuízos ao meio ambiente e quando for o caso executar-se medidas mitigadoras.

Este esforço para pensar o espaço territorial do município, poderia começar pela criação de novos municípios. Proponho considerar o projeto de criação de um município como um projeto de engenharia. Mesmo que não preveja imediata alteração do meio ambiente, potencialmente poderá causar alterações ao meio ambiente pela ampliação do conjunto das atividades sociais.

A exigência de um estudo similar ao EIA, para a criação de novos municípios, permitiria a médio e longo prazo a avaliação do território de todo o estado, facilitando o trabalho de gerência da administração do meio ambiente. No entanto, a partir da redemocratização do Brasil, e principalmente após a edição da Constituição de 1988, intensificou-se as propostas de criação de novos municípios na maioria dos estados. Como exemplo podemos citar o estado do Ceará, que chegou a ter em 1992, 104 (cento e quatro) processos de criação de novos municípios. Processos estes encaminhados sem estudos específicos.

Em alguns estados, a criação de novos municípios ocorreu na própria promulgação da constituição estadual. Os municípios criados nestas condições não tiveram na maioria dos casos, quaisquer observação a critérios mínimos para sua criação, nem mesmos a definição de seus perímetros e a conseqüente preparação de mapas. Como conseqüência, nem todos os municípios criado puderam ser instalados, através da eleição de seus prefeitos e vereadores nas eleições municipais de 1992. Estavam previstos para instalação em 1993 um total de 478 novos municípios, segundo memorando DGC/DETRE n.º 064/92 de 12/08/92.

No caso do Ceará, por intervenção do então governador Ciro Gomes, o processo de criação de municípios foi dificultado através da edição da lei complementar n.º 01 de 05/11/91. Esta lei, atendendo sugestões do próprio IBGE e do IPLANCE órgão da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará, contém uma série de condições restritivas à criação de novos municípios. Condições baseadas em critérios de população, econômicos, serviços urbanos e, principalmente, memorial descritivo do perímetro e mapas aprovados pelo IBGE e IPLANCE.

Esta lei é uma das mais completas de todas as legislações estaduais sobre o assunto. Nos demais estados os requisitos exigidos não conseguiram impedir a criação de uma série de municípios ou então foram criados por disposição das constituições estaduais à revelia da legislação específica. Os municípios criados não tiveram uma avaliação técnica sobre a viabilidade de sua criação, resultando em muitos casos de simples interesse político das lideranças locais.

Apesar da lei complementar do Ceará, ser uma das mais completas, ainda os seus critérios resultam da avaliação de informações, dados estatísticos e condições atuais do distrito que pretende a emancipação, quando na verdade deveria-se desenvolver um estudo mais aprofundado para a criação de um novo município. Neste estudo seriam avaliadas as condições dos serviços urbanos, a situação econômica e principalmente um estudo sobre as condições do meio ambiente para uma possível expansão da utilização dos recursos naturais.

A simples avaliação de dados e informações disponíveis, que não foram pesquisadas e tabuladas com a finalidade específica de subsidiar a criação de um novo município pode não ser suficiente, levando este novo município a administrar este espaço com sérios prejuízos ao meio ambiente. Isso porque a situação atual das atividades sociais, podem já constituir-se em estado acentuado de esgotamento dos recursos naturais e de degradação do meio ambiente. Um estudo do impacto da criação do novo município permitiria o diagnóstico de sua conveniência.

Exemplificando pelo então pretense município de Jurema, no Ceará, em que o projeto previa sua instalação em área territorial quase totalmente urbanizada. Localizada entre os municípios de Fortaleza e Caucaia, não restando áreas livres para execução de projetos de manejo ambiental mínimo. Onde uma lei de uso do solo do município, definiria áreas destinadas a preservação ambiental, parques para lazer, áreas para a produção hortifrutícolas, etc.?

O estudo não deve ser um empecilho à vontade popular por soberania administrativa de seu território, mas sim um subsídio para avaliação pela própria comunidade de suas pretensões. Deve permitir decidir qual a melhor solução para os problemas da comunidade. A criação de um município pode não significar a solução do problema da comunidade e sim a criação de um que poderá ser irreversível.

Não será, no entanto, possível neste trabalho detalhar uma proposta de estudos geo-ambientais. Infelizmente, no Brasil os estudos sobre as questões de divisas, a definição da melhor divisa e a própria organização do espaço do território do município encontram-se incipientes. Apesar dos esforços não foi encontrada bibliografia que se aprofunde no estudo em questão. O próprio IBGE responsável pelo acompanhamento da malha territorial somente recentemente começou a estudar as divisas, sendo, que até o presente mantém uma posição de espectador não desejando influir na definição das divisas.

Como diretriz para um estudo futuro tenho o depoimento do professor e geógrafo Arturo Rua de Cabo, professor da disciplina de Planejamento Territorial, Regional e Urbano do curso de Geografia da Universidade de Havana, Cuba.

Conforme aquele geógrafo, em 1976 houve a realização de uma revisão completa da DPA - Divisão Político-Administrativa de Cuba, incluindo as províncias, municípios, distritos e circunscrições, que resultou em uma lei geral. A circunscrição é a menor unidade da divisão político administrativa em Cuba. Ela corresponderia, no Brasil, ao setor censitário do IBGE, mas possui um

caracter político-administrativo. Na circunscrição, inclusive elege-se um representante para levar as reivindicações da população que reside na circunscrição à administração do distrito.

A revisão foi executada baseando-se nos critérios definidos na lei orgânica do território nacional de Cuba. A lei preconiza que a definição das divisas deve ser precedida de estudos físicos-geográficos e socioeconômicos. Estudos estes realizados por equipe de trabalho multidisciplinar, envolvendo geógrafos, cartógrafos, economistas, sociólogos, etc. Devem ser analisadas as características naturais do território, socioeconômicas, populacionais, religiosas, relações de dependência entre as localidades.

Deve-se definir a divisa segundo os elementos divisores naturais, como as serras e grandes rios, procurando guardar equilíbrio entre as áreas dos territórios, o número de habitantes, recursos naturais e econômicos, mas principalmente definindo as divisas nas áreas em que se observa menor dependência entre as localidades a serem divididas.

A divisão político-administrativa de Cuba resultante da revisão de 1976, não pode ser alterada pelos gestores das províncias ou dos municípios. Somente lei nacional, precedida de novo estudo físico-geográfico e socioeconômico, poderá introduzir modificações nas divisas. O depoimento do professor Arturo, foi o primeiro fato que vem ao encontro de minhas preocupações desde o princípio destes estudos sobre a consolidação das divisas municipais.

Segundo ainda o professor, a aplicação de uma lei orgânica similar à de Cuba no Brasil, seria provavelmente de difícil execução. Mas poderia ser utilizada em estudos para a redefinição dos setores censitários do IBGE, já que uma revisão geral da divisão político administrativa no Brasil dependeria de forte apoio político.

A redefinição dos setores censitários do IBGE, já foram executados no estado do Espírito Santo, por iniciativa do órgão de planejamento do estado. O Instituto Jones dos Santos Neves pressionou o IBGE a realizar uma revisão das divisas dos setores censitários, visando adequá-los a fatores de formação de regiões geográficas com ênfase aos estudos relativos às comunidades. Até o presente, infelizmente não dispõe-se da bibliografia e a metodologia utilizada pelo instituto.

Consta que o estudo desenvolvido pelo instituto Jones dos Santos Neves, nos setores censitários do estado do Espírito Santo, não pode ser aprofundado. O estudo limitou-se a tentar evitar a utilização de estradas vicinais como divisa dos setores para garantir que as comunidades não fossem divididas. A utilização de estradas vicinais como divisa de setores censitários é uma prática generalizada no IBGE, porque facilita a representação cartográfica e identificação no campo. Entretanto, a utilização de estradas vicinais provoca a separação, em dois setores diferentes, da população residente ao longo da via.

Este é um dos questionamentos das divisas, que entendo ser um dos mais importantes. A divisão da população de uma comunidade em dois setores, dificulta a utilização das informações produzidas pelo IBGE, principalmente em estudos econômicos e geo-ambientais em nível de município, distrito ou do próprio setor. No entanto, a divisão em setores censitários do IBGE tem sido utilizada com base para a criação de distritos, já que as prefeituras freqüentemente procuram o IBGE para auxiliar na definição das divisas dos mesmos. Nestes casos, os técnicos do IBGE procuram evitar o fracionamento das setores, que provocaria o rompimento das séries estatísticas históricas.

É pela divisa de um conjunto de setores censitários, que se define a divisa de um novo distrito. Este distrito poderá ser transformado em município, levando para este os questionamentos sobre a divisa dos setores. A divisa deste município poderá no futuro transformar-se em limite estadual, como ocorreu na definição de limite entre os estados de Goiás e Tocantins. Como observa-se uma tendência de continuar o processo de criação de novos municípios no Ceará e no Brasil, a revisão dos setores melhoraria a definição de suas divisas.

Sobre a criação de novos município, um pesquisador do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM afirma:

*No momento em que a Constituição Federal amplia as responsabilidades dos município, lhes confere maior liberdade política e estimula a participação da comunidade na gestão dos Governos locais, nada mais estimulante que a criação de novas unidades municipais, que além de levarem a figura do Poder Público a atuar mais e mais pelo interior do País, promovem uma melhor redistribuição dos recursos públicos pelo espaço do Território Nacional (BREMAEKER, 1991:33)*

O mesmo autor afirma ainda que, se fosse mantida a relação entre a população e o número de municípios observados entre as décadas de 40 e 70, já teríamos em 1990 em torno de 6025 municípios no Brasil. Utilizando-se das mesmas proporções poderíamos prever também a criação de novos estados nos próximos anos.

Ao considerar as divisas do setor censitário como potencialmente influenciadoras das outras divisas, seja as distritais, municipais e até estaduais, estou identificando o setor censitário como objeto prioritário para ser alvo de estudos geoambientais para a sua redefinição.

A redefinição dos setores censitários em bases geoambientais, seria uma ação interna do IBGE. Para que isso ocorra dependeria apenas do desenvolvimento metodológico, da decisão administrativa e de recursos financeiros. Enquanto que a aplicação de estudos geoambientais na consolidação das divisas municipais dependeria de decisão política e de definição de leis específicas.

O IBGE dotando as divisas de sua malha de setores censitários com características científicas, estaria credenciando sua malha para múltiplos usos pela administração pública e pela própria sociedade. Usos como, subsidiar a divisão político-administrativa, a divisão de bairros e áreas administrativas nas cidades, a divisão das seções eleitorais, de unidades de saúde pública, etc.

O processo de redefinição dos setores poderia ocorrer simultaneamente aos esforços para incluir os estudos geoambientais nas legislações de criação e alteração das divisas dos municípios. Estaremos assim caminhando para evolução científica das divisas municipais.

Conclusões não existem, nem uma solução, um modelo acabado para o trato da consolidação das divisas municipais, mas informações foram levantadas, questionamentos e propostas. Espero que o mesmo venha interessar a pesquisadores envolvidos com estudos municipais e geoambientais, pois é pela universalização do debate sobre a consolidação das divisas municipais que poderemos ter soluções que agradem à sociedade, dêem satisfação aos políticos e preservem o meio ambiente para as gerações futuras.



# **Figuras**



Figura 3 – Limites Litigiosos entre Estados do Brasil



○ Localização das divisas litigiosas

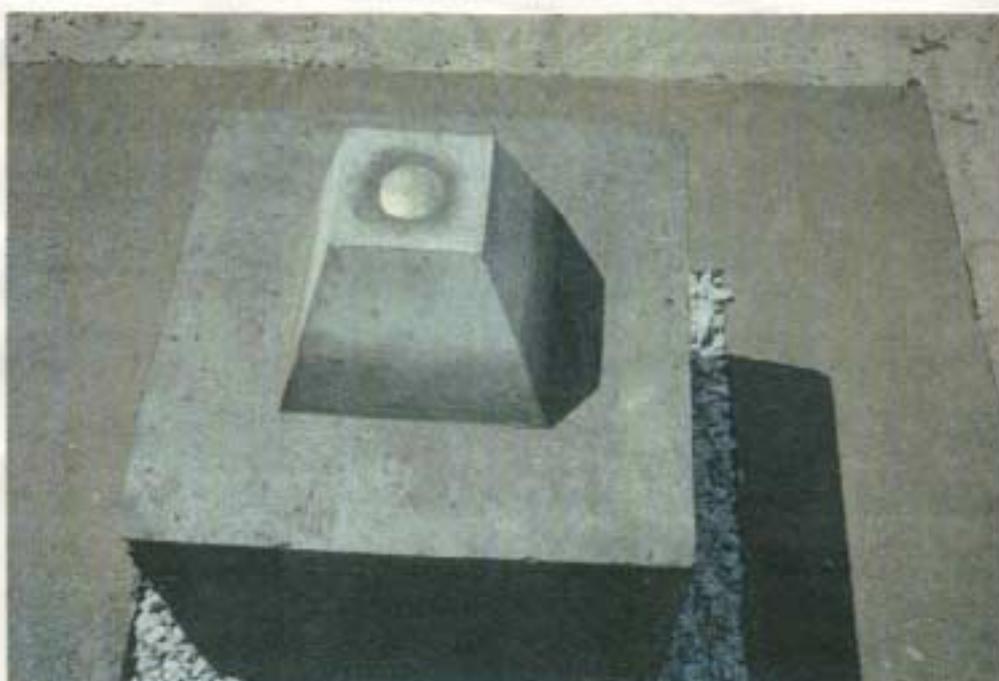
Fonte: CARVALHO(1992) E MELO (1991)

Escala aprox. 1:25.000.000

Figura 4 – Marco de Divisa Municipal



Vista Lateral



Vista Superior

Construído na foz do riacho Pedrinhas no rio Acaraú. Junção das divisas dos municípios de Acari, Jardim do Seridó e São José do Seridó no estado do Rio Grande no Norte. Trabalho em conjunto do IBGE e ITERN com apoio das prefeituras.

Figura 5 - Posição Geográfica do Ceará e do Nordeste no Brasil

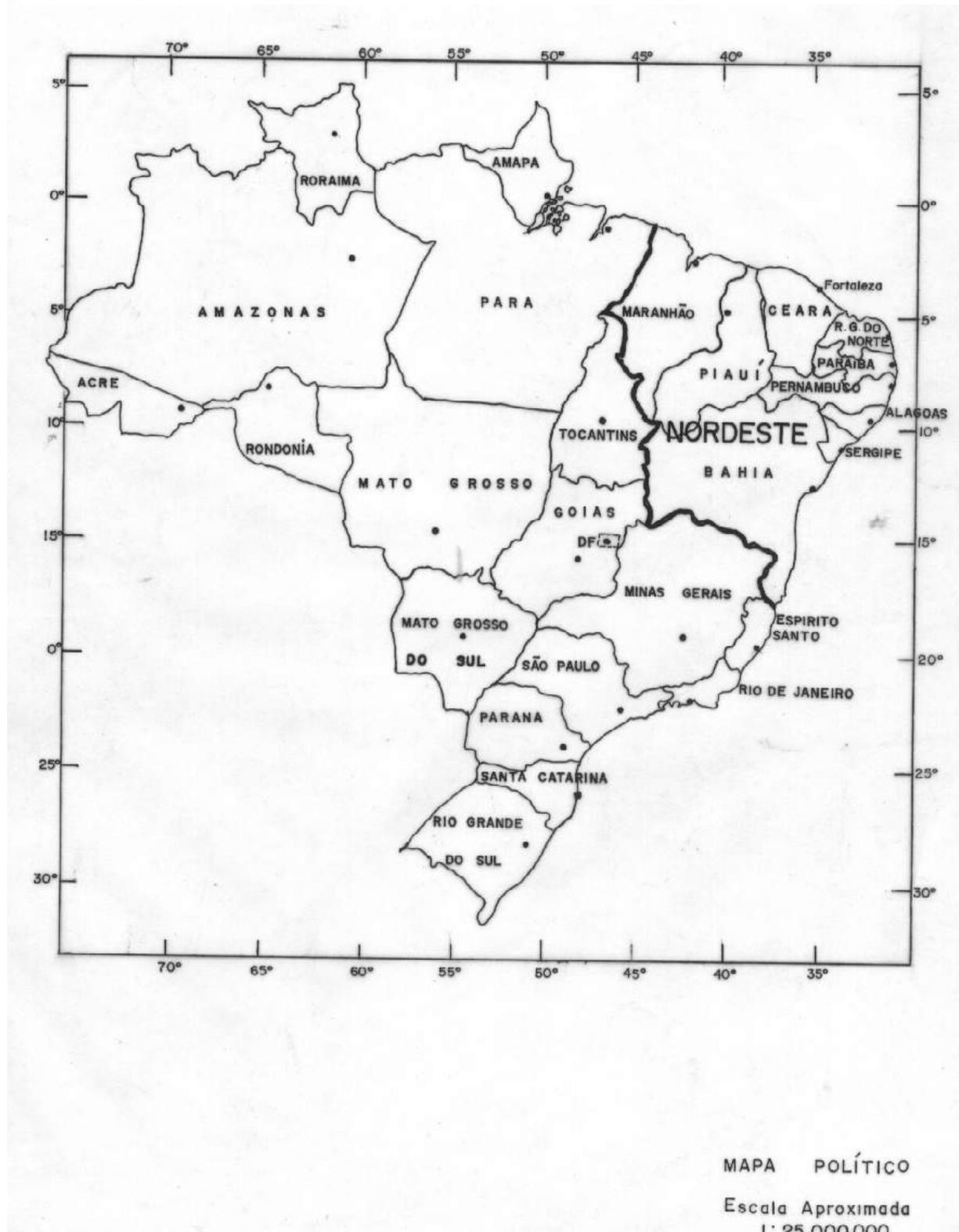


Figura 6 – Divisão Municipal do Estado do Ceará 1951

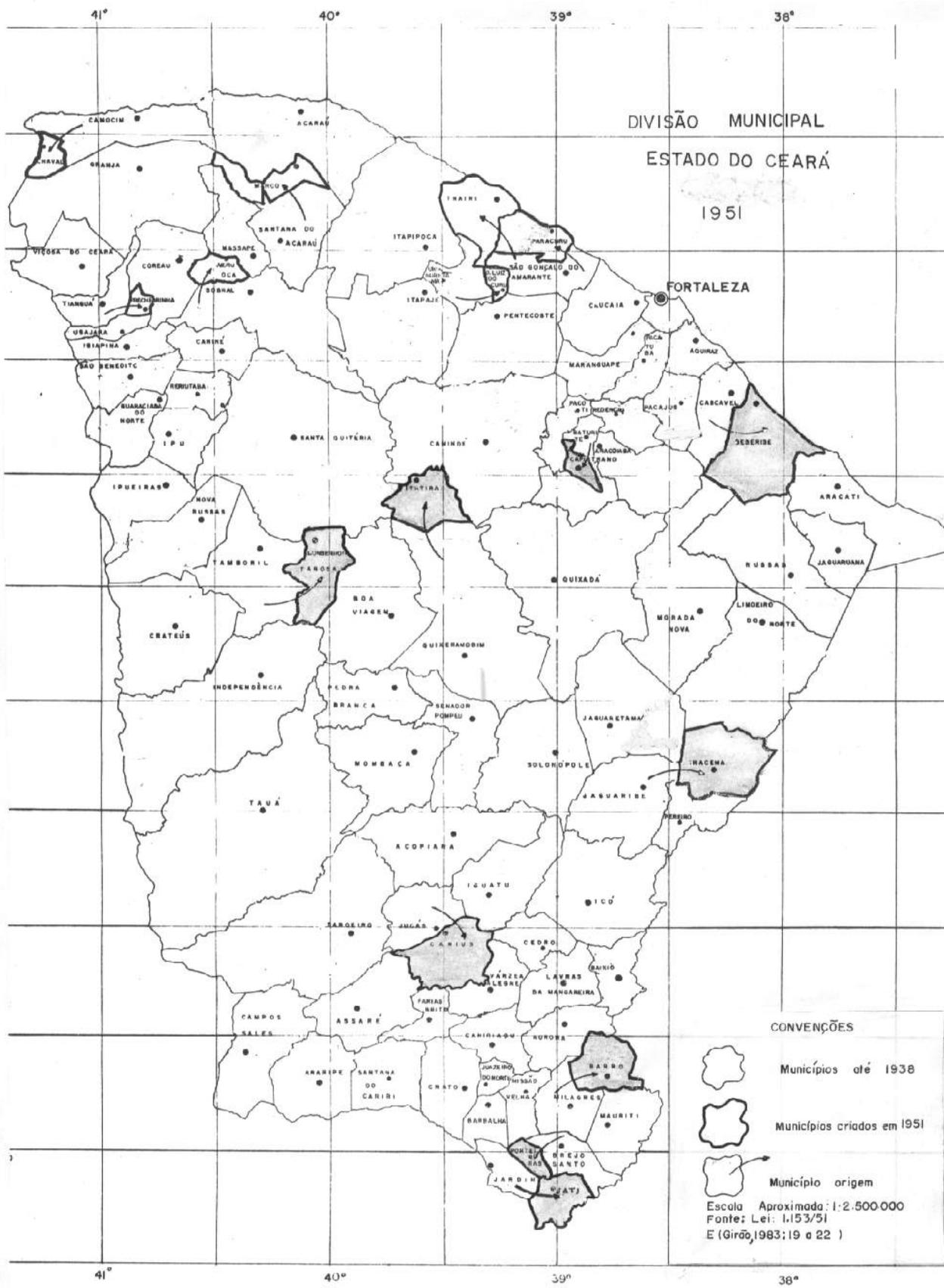


Figura 7 – Divisão Municipal do Estado do Ceará 1965

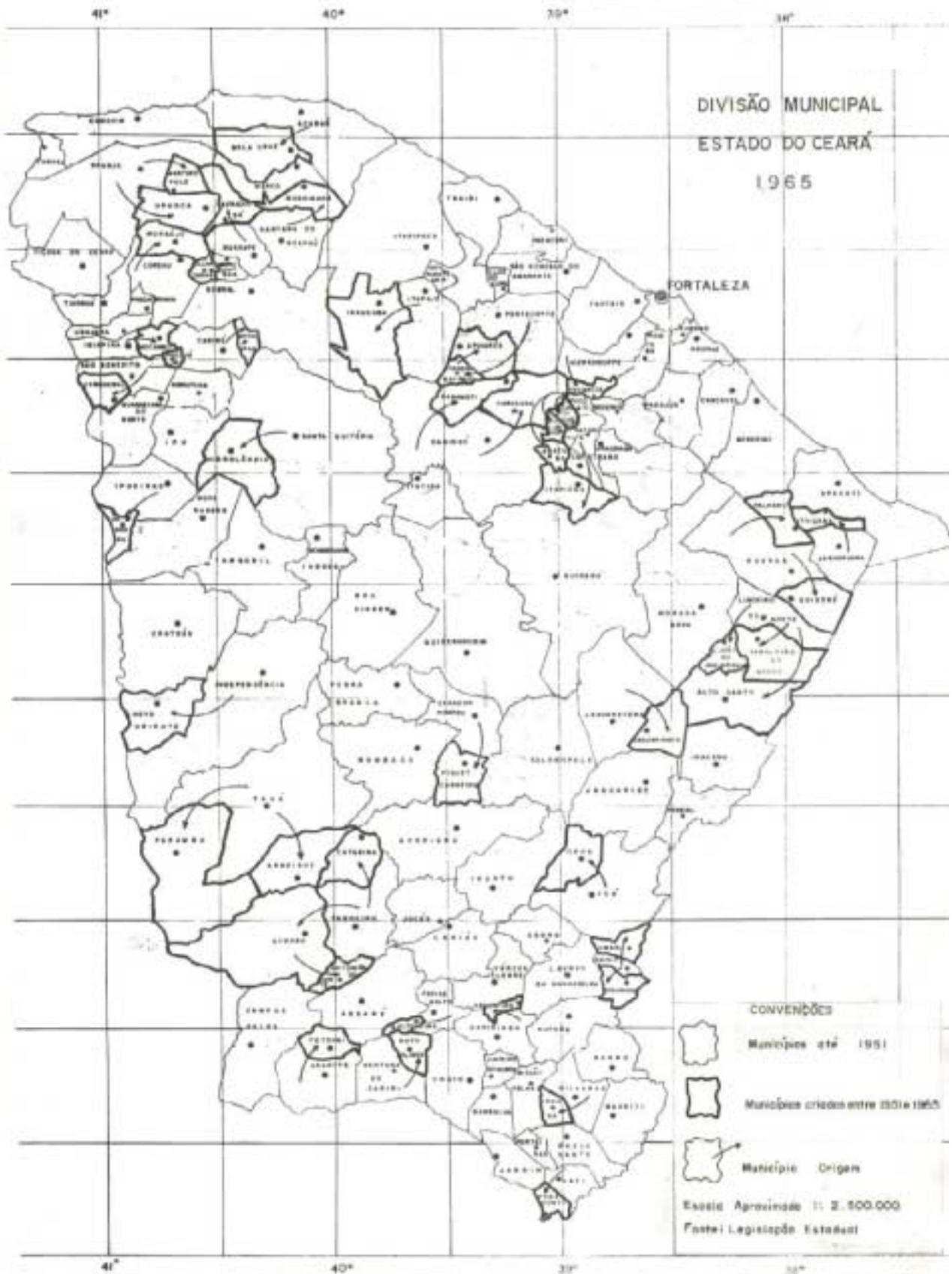


Figura 8 – Divisão Municipal Atual do Estado do Ceará

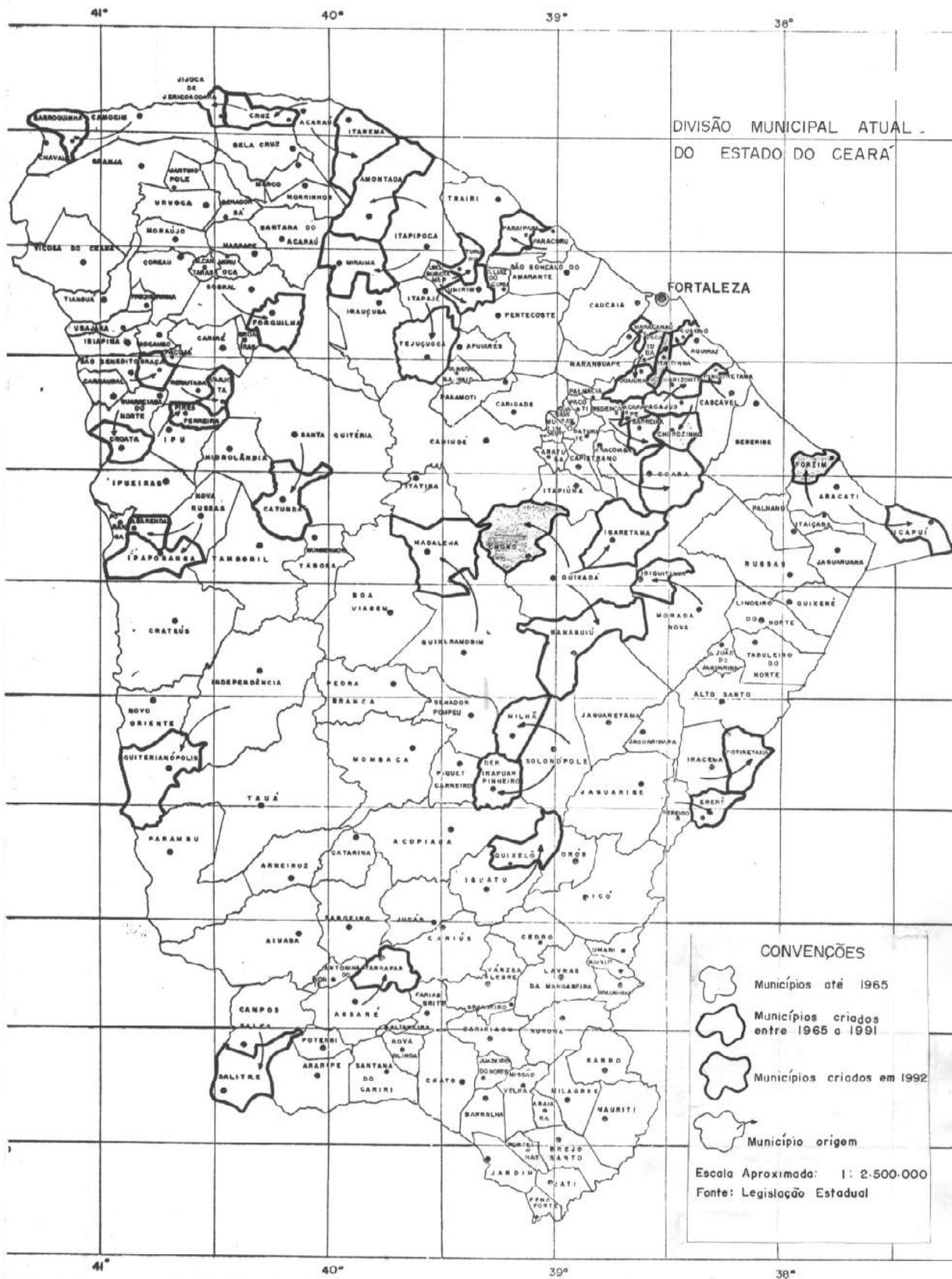


Figura 9 – Divisão Municipal do Estado do Ceará

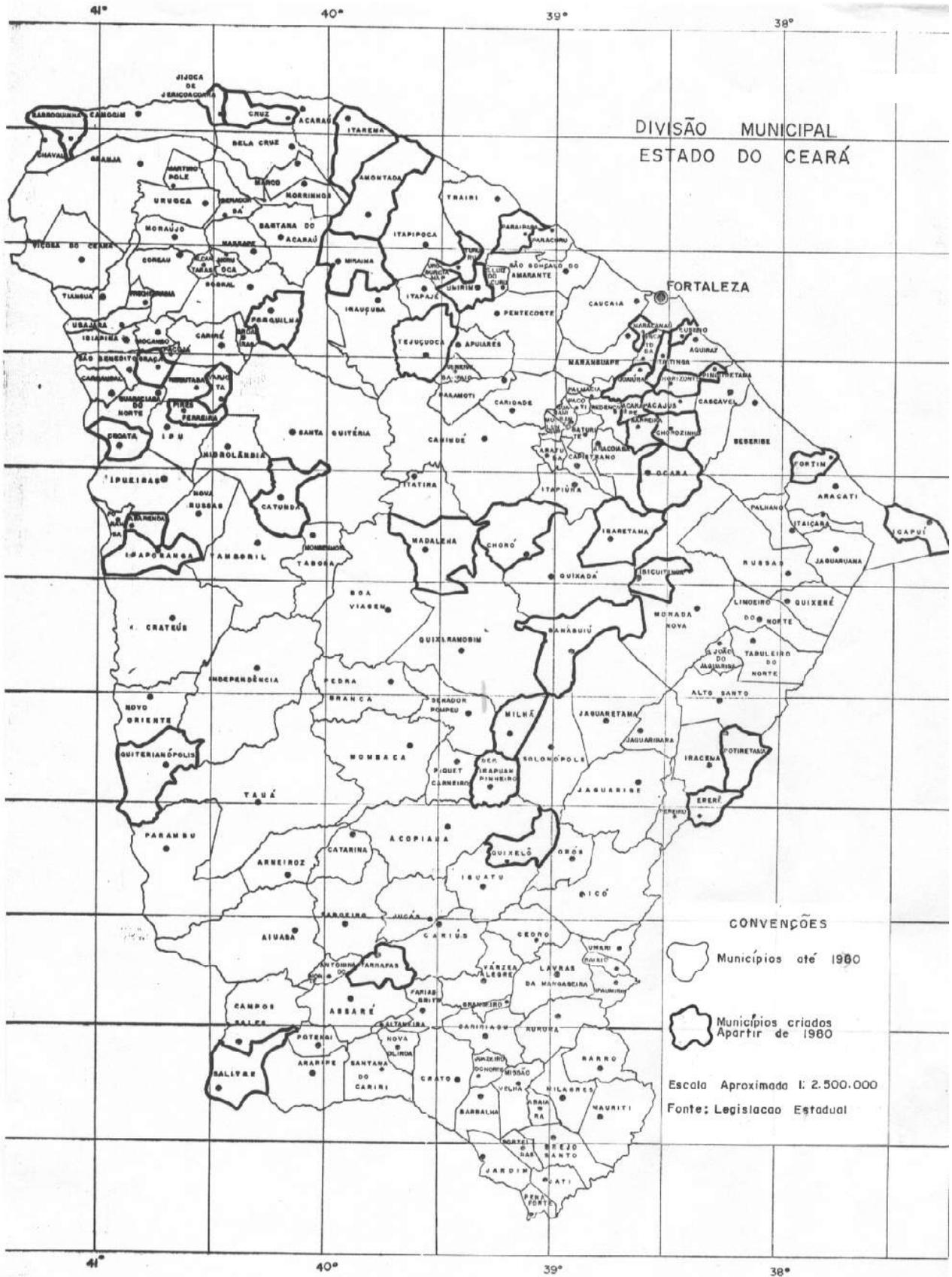


Figura 10 - Situação Geográfica do Município de Farias Brito e Limitrofes

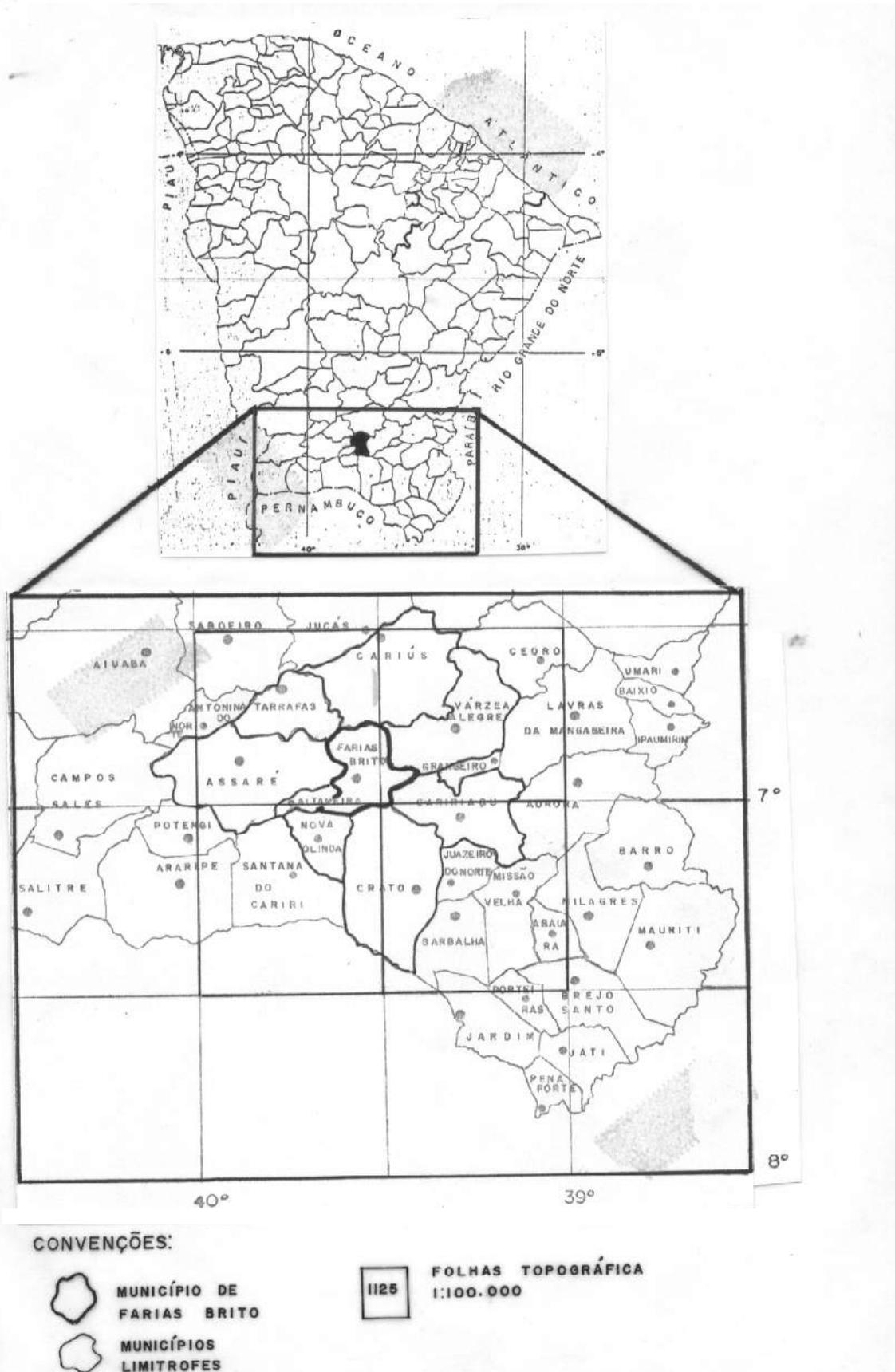


Figura 11 - Mapa Municipal Estatístico Farias de Brito

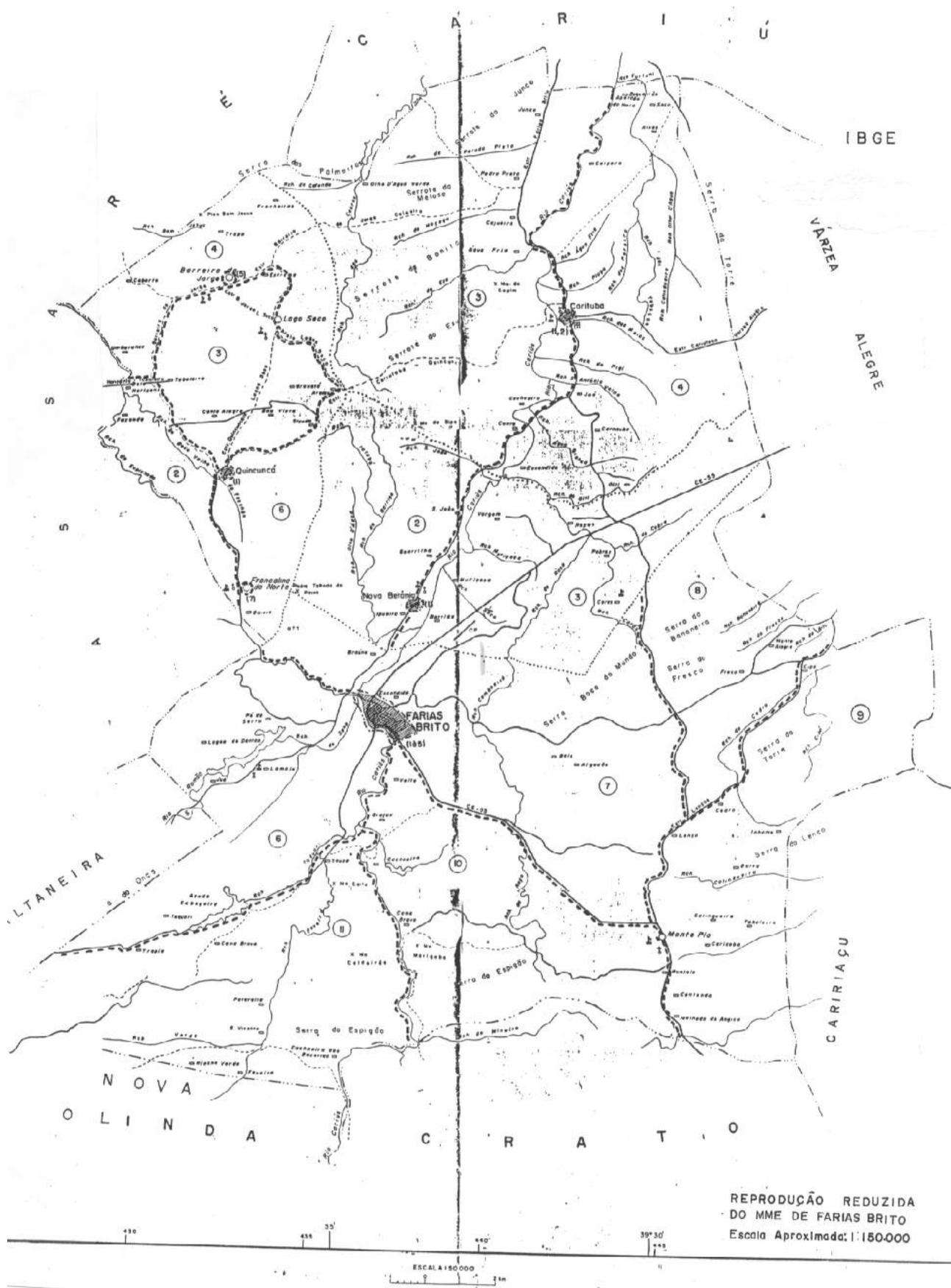






Figura 13 - Foto do marco de pedra cavado no local Carnaúba, que segundo o Sr. Eivaldo Gonçalves Perreira e outros moradores do local seria ponto da divisa entre os municípios de Farias de Brito e Caririaçu (coordenadas UTM N = 9229, 2km e E = 450,9 km).

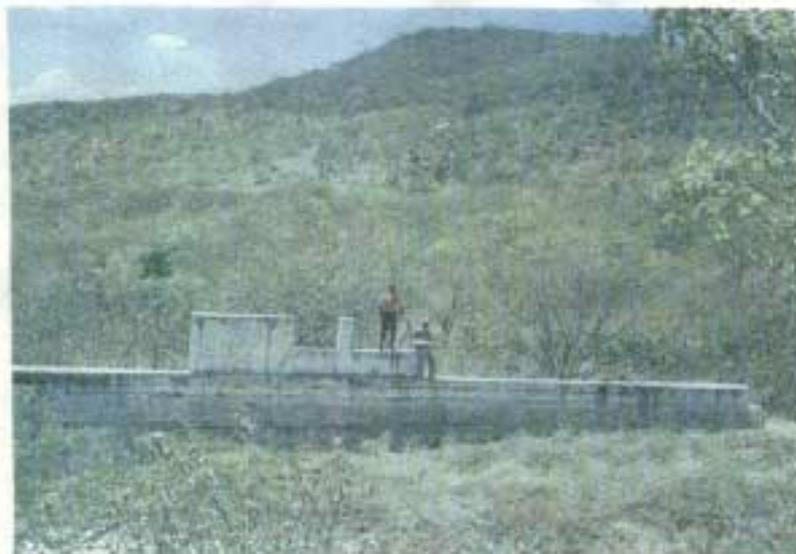


Figura 14 - Foto do monumento das divisas municipais construído na margem da rodovia CE 386, junto a serra Talhada, que marcaria a divisa entre os municípios de Farias de Brito e Crato (coordenadas UTM N = 9222,7 km e E = 446,6 km).

Figura 15 - Foto do marco de pedra cravado no lugar Sabiá, que segundo o Sr. Nilton Perreira da Silva morador do local Olho d'Água, marcaria um ponto da divisa entre os municípios de Farias de Brito e Crato (coordenadas UTM N = 9225,4 km e E = 444,1 km).



Figura 16 - Foto da vista do local do marco de pedra para o local do monumento de divisas e a serra Talhada, marcando segundo o mesmo morador a linha de divisa para sudeste entre os municípios de Farias Brito e Crato.



Figura 17 - Foto da vista do local do marco de pedra para a cumeada da serra da Cana Brava e serra do Espigão, marcando segundo o mesmo morador a linha de divisa para oeste entre os municípios de Farias de Brito e Crato.



Figura 18 - Foto do boqueirão do Espigão, formado pelo rio Cariús entre as serras do Espigão e da Cana Brava, confirmado pelos moradores do local Cachoeira dos Gonçalves no município do Crato como ponto de divisa entre os municípios de Farias Brito e Crato (coordenadas UTM N = 9224,5 km e E = 436,4 km).





**Quadro 1**

**Levantamento das principais pendências e Questões Geoambientais das divisas dos municípios criados no estado do Ceará após 1980**

(continua)

Município	Lei de Criação	Data de Criação	Município de origem	Pendência nas Leis	Pendência nas Cartas	Questões Geoambientais	Observações
ACARAPE	11308	21/04/1987	REDENÇÃO	Trechos de divisa em linhas retas e dúvida na divisa com Barreira.	Faltam topônimos na carta e uso de retas.	Não uso dos divisores de água como divisa, sede do município junto à divisa.	- X -
AMONTADA	11010	05/02/1985	ITAPIPOCA	Trechos em reta	Faltam topônimos.	- X -	- X -
ARARENDA	11771	21/12/1990	NOVA RUSSAS	- X -	- X -	Uso de pequenos cursos de água e estradas.	Lei de criação preparada com apoio do IBGE.
BANABUIU	11427	25/01/1988	QUIXADÁ	Diversos trechos em retas.	Faltam topônimos.	Divisa com Quixada em reta junto ao açude Pedra Branca, quando poderia ser o próprio açude.	- X -
BARREIRA	11307	21/04/1987	REDENÇÃO	Trechos de divisas em retas e indefinições com Acarape e Redenção.	Faltam topônimos e retas entre lagoas de difícil identificação.	Não uso do divisor de água como divisa com Acarape. Pequena área do município.	- X -
BARROQUINHA	11432	11/05/1988	CAMOCIM	Trechos de linhas retas nas divisas com os municípios de Granja e Chaval em áreas povoadas.	Faltam topônimos e topônimos em divergência com as leis.	Divisa cortando áreas de mangue e em cursos de água em área povoada.	A ação administrativa de Barroquinha invade Granja.
CATUNDA	11772	27/12/1990	SANTA QUITÉRIA	- X -	Faltam topônimos.	- X -	Lei de criação preparada com apoio do IBGE.
CHORO	11926	02/01/1992	QUIXADÁ	- X -	- X -	Sede do município junto à divisa.	Lei de criação preparada com apoio do IBGE.
CHOROZINHO	11305	13/03/1987	PACAJUS	Trechos de divisa em pequenas retas.	Faltam topônimos e referência a estradas não representadas na carta.	- X -	Lei parcialmente ajustada com apoio do IBGE.

**Levantamento das principais pendências e Questões Geoambientais das divisas dos municípios criados no estado do Ceará após 1980** (continuação)

Município	Lei de Criação	Data de Criação	Município de origem	Pendência nas Leis	Pendência nas Cartas	Questões Geoambientais	Observações
CROATÁ	11430	28/04/1988	GUARACIABA DO NORTE	Extensas retas, referência a propriedades privadas e área sob litígio de limite interestadual CE/PI.	Faltam topônimos, topônimos em divergência com as leis e propriedades privadas.	Não uso de divisores de água e divisa em curso de água em área povoada.	Existe um acordo de 1990 para a divisa com Guaraciaba do Norte, mas sem valor legal.
CRUZ	11002	14/01/1985	ACARAÚ	- X -	Faltam topônimos.	Divisa com Bela Cruz por estrada em local muito habitado, sede do município de Cruz junto à divisa com Acaraú e sede de Jijoca de Jericoacoara junto à divisa de Cruz.	Divisa com Acaraú ajustada com apoio do IBGE.
DEP. IRAPUAN PINHEIRO	11429	28/04/1988	SOLONÓPOLE	- X -	Faltam topônimos.	- X -	Divisa com Solonópole alterada com apoio do IBGE.
ERERÊ	11328	04/06/1987	PEREIRO	Divisa com Iracema e Pereiro indefinida e com trechos de reta.	Faltam topônimos.	- X -	- X -
EUSÉBIO	11333	10/06/1987	AQUIRAZ	Inconsistência na lei que criou o município de Itaitinga.	Faltam topônimos.	Divisas em cursos de água e em estradas. Pequena área do município.	- X -
FORQUILHA	11012	05/02/1985	SOBRAL	Dúvida na divisa norte com Sobral, torna o território de Sobral descontínuo.	Faltam topônimos.	- X -	Existe um acordo de 1986 entre Sobral e Forquilha sem valor legal.
FORTIM	11928	27/03/1992	ARACATI	Dúvida na divisa em retas com município de Aracati.	Faltam topônimos e divisor de água em área plana de difícil representação.	Divisa com Beberibe e Aracati em área de mangue.	Lei de criação preparada com apoio do IBGE.

**Levantamento das principais pendências e Questões Geoambientais das divisas dos municípios criados no estado do Ceará após 1980** (continuação)

Município	Lei de Criação	Data de Criação	Município de origem	Pendência nas Leis	Pendência nas Cartas	Questões Geoambientais	Observações
GRAÇA	11309	21/04/1987	SÃO BENEDITO	Trecho em reta com Pacuja em área muito povoada.	Faltam topônimos.	Divisa com Mucambo em riacho e com Pacuja em retas em áreas habitadas.	- X -
GUAIÚBA	11301	23/03/1987	PACATUBA	Trechos em retas com Itaitinga e dúvida com Pacatuba.	Faltam topônimos e a representação correta do açude Pacoti.	Sede do município junto à divisa.	- X -
HORIZONTE	11300	11/03/1987	PACAJUS	Trechos em retas com Cascavel e Pacajus.	Faltam topônimos e a representação correta do açude Pacoti	Divisa com Aquiraz ao longo de estradas em área habitada e pequena área do município.	- X -
IBARETAMA	11431	08/05/1988	QUIXADÁ	Divisa com Quixadá em retas.	Faltam topônimos.	Divisa com Morada Nova em riacho.	- X -
IBICUITINGA	11436	11/05/1988	MORADA NOVA	Trecho em reta longas com Morada Nova.	Faltam topônimos.	Divisa acompanha pequenos riachos em áreas habitadas e sede do município junto à divisa.	- X -
ICAPUÍ	11003	15/01/1985	ARACATI	Trecho em retas com Aracati sobre área de exploração de petróleo da Petrobras em disputa.	Faltam topônimos.	- X -	- X -
IPAPORANGA	11348	18/09/1987	NOVA RUSSAS	Divisa em retas com Cratéus e trecho indefinido com Nova Russas.	Faltam topônimos.	- X -	- X -
ITAITINGA	11927	27/03/1992	PACATUBA	Divisas em retas com Guaiúba, Pacatuba e Fortaleza. Indefinição dos pontos de mudança do limite com Eusébio, Aquiraz e Horizonte.	Faltam topônimos e a representação correta do acuda Pacoti.	Divisa com Fortaleza em área urbanizada, com Eusebio e Aquiraz ao longo da BR 116 e parte do município separado pelo açude Pacoti.	Lei de criação preparada com apoio do IBGE.
ITAREMA	11008	05/02/1985	ACARAÚ	Divisa com Amontada em trechos de retas.	Faltam topônimos.	Divisa com Acaraú ao longo de estradas.	- X -

**Levantamento das principais pendências e Questões Geo-ambientais das divisas dos municípios criados no estado do Ceará após 1980** (continuação)

Município	Lei de Criação	Data de Criação	Município de origem	Pendência nas Leis	Pendência nas Cartas	Questões Geoambientais	Observações
JIOCA DE JERICOACOARA	11796	06/03/1991	CRUZ	Divisa em reta com Bela Cruz.	Faltam topônimos.	Divisa com Camocim e Cruz em riacho em área habitada. Sede do município junto à divisa.	Lei de criação preparada com apoio do IBGE.
MADALENA	11274	23/12/1986	QUIXERAMOBIM	Trechos em reta com Itatira e dúvida na divisa com Quixeramobim.	Faltam topônimos.	Trecho de divisa com Quixeramobim ao longo de curso de água em área muito habitada.	- X -
MARACANAÚ	10811	04/07/1983	MARANGUAPE	Divisa com Fortaleza em reta sobre área urbanizada provocando o uso indevido do quarto anel viário como divisa.	Faltam topônimos.	Fusão das áreas urbanas.	Existem diversos estudos das prefeituras de Fortaleza e Maracanaú, com apoio do IBGE, para ajuste das divisas, sem encaminhamento legal até o presente.
MILHA	11011	05/02/1985	SOLONÓPOLE	- X -	- X -	- X -	Não possui processo de análise no AGM.
MIRÁIMA	11437	12/05/1988	ITAPIPOCA	Divisas em retas com Iraucuba.	Faltam topônimos.	Sede do município junto à divisa.	- X -
OCARA	11415	28/12/1987	ARACOIABA	Lei omite divisa com Barreira.	Faltam topônimos.	Sede do município junto à divisa e divisa com Cascavel ao longo da rodovia BR 116.	Ajuste da divisa com Chorozinho com apoio do IBGE.
PARAIPABA	11009	05/02/1985	PARACURU	Trechos em reta com município de S. Gonçalo do Amarante.	Faltam topônimos.	- X -	- X -
PINDORETAMA	11413	28/12/1987	CASCADEL	Trechos em retas.	Faltam topônimos.	Divisas ao longo de rodovias e pequena área do município.	- X -

**Levantamento das principais pendências e Questões Geoambientais das divisas dos municípios criados no estado do Ceará após 1980** (continuação)

Município	Lei de Criação	Data de Criação	Município de origem	Pendência nas Leis	Pendência nas Cartas	Questões Geoambientais	Observações
PIRES FERREIRA	11325	22/05/1987	IPU	Trechos em reta.	Faltam topônimos.	Divisa junto à sede do município de Varjota.	- X -
POTIRETAMA	11317	15/05/1987	IRACEMA	Divisas indefinidas no limite interestadual CE/RM.	- X -	Divisa com Iracema em curso de água em área urbanizada.	- X -
QUITERIANÓPOLIS	11330	04/06/1987	INDEPENDÊNCIA	Dúvida na divisa com Novo Oriente junto ao limite interestadual CE/PI.	Faltam topônimos.	- X -	- X -
GUIXELO	11005	01/02/1985	IGUATU	- X -	- X -	- X -	Não possui processo de análise no AGM.
SALITRE	11467	30/06/1988	CAMPOS SALES	Trechos em retas com o município de Campos Sales.	Faltam topônimos.	Divisa junto à sede do município de Campos Sales e forma anômala do mapa do município.	O município de Campos Sales quer recuperar parte do território perdido com a emancipação de Salitre.
TARRAFAS	11360	21/10/1987	ASSARÉ	Trechos em retas com Assaré.	Faltam topônimos.	- X -	- X -
TEJUCUOCA	11414	28/12/1987	ITAPAGÉ	Divisa indefinida com Apuiarés e General Sampaio devido a trechos em retas.	Faltam topônimos.	Divisa com Iraucuba ao longo do rio Caxitoré em área muito habitada.	- X -
TURURU	11334	19/06/1987	URUBURETAMA	Divisa indefinida com Uruburetama, Itapipoca e Umirim.	Faltam topônimos.	Sede do município junto a divisa e forma anômala do mapa do município.	- X -
UMIRIM	11006	05/02/1985	URUBURETAMA	Divisa indefinida com Tururu.	Faltam topônimos.	- X -	- X -
VARJOTA	11007	05/02/1985	RERIUTABA	- X -	- X -	- X -	Não possui processo de análise ao AGM.



## **ANEXOS**

### **Anexo 1: DECRETO-LEI Nº 311 - de 2 de março de 1938**

Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 18 da Constituição:

Considerando que o art. 15 da Constituição confere à União a competência de resolver definitivamente sobre os limites do território nacional e fazer o recenseamento geral da população;

Considerando que essa faculdade implica a de promover a delimitação uniforme das circunscrições territoriais;

Considerando, ainda, os compromissos assumidos nas cláusulas XIV e XV da Convenção Nacional de Estatística, a Resolução n. 59 de 17 de julho de 1937, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, e finalmente, o critério por este firmado na Resolução n. 60 de 17 de julho de 1937, da Assembléia Geral, para o cômputo das unidades do quadro territorial da República,

Decreta:

Art. 1º Na divisão territorial do país serão observadas as disposições desta lei.

Art. 2º Os municípios compreenderão um ou mais distritos formando área contínua. Quando se fizer necessário, os distritos se subdividirão em zonas com seriação ordinal.

Parágrafo único. Essas zonas poderão ter ainda denominações especiais.

Art. 3º A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 4º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá a categoria de vila.

Parágrafo único. No mesmo distrito não haverá mais de uma vila.

Art. 5º Um ou mais municípios, constituindo área contínua formam o termo judiciário cuja sede será a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e dará nome à circunscrição.

Art. 6º Observado, quanto à sede e a continuidade do território o disposto no artigo anterior, um ou mais termos formam a comarca.

Art. 7º Os territórios da comarca e termos serão definidos nos respectivos atos de criação pela referência as circunscrições imediatamente inferiores que os constituírem. O ato de criação de cada município, porém indicará os distritos que no todo ou em parte vierem a constituir o seu território e fará a descrição dos antigos ou novos limites do distrito que passarem a formar a linha divisória municipal, discriminadas as seções correspondentes às sucessivas confrontações interdistritais. Analogamente, nenhum distritos será criado sem a indicação expressa da anterior jurisdição distrital do território que deva constituir, descritos os respectivos limites com cada um dos distritos que formarem suas confrontações.

Art. 8º Os limites interdistritais ou intermunicipais serão definidos segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais, não se admitindo linhas divisórias sem definição expressa ou caracterizadas apenas pela coincidência com divisas pretéritas ou atuais.

Art. 9º Em nenhuma hipótese se considerarão incorporados ou a qualquer título subordinados a uma circunscrição, territórios compreendidos no perímetro de circunscrições vizinhas.

Art. 10º Não haverá, no mesmo Estado, mais de uma cidade ou vila com a mesma denominação.

Art. 11º Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbanos e suburbano da sede onde haverá pelo menos trinta moradias.

*Parágrafo único. O ato de delimitação será sempre acompanhando da respectiva planta.*

Art. 12º Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias.

Art. 13º Dentro do prazo de um ano, contado da data desta lei, ou da respectiva instalação, se ulterior os municípios depositarão na Secretaria do Distrito Regional de Geografia, em duas vias autenticadas o mapa do seu território.

§ 1º O mapa a que se refere este artigo ainda quando levantado de modo rudimentar, deverá satisfazer os requisitos mínimos fixados pelo Conselho Nacional de Geografia.

§ 2º O município que não der cumprimento ao disposto neste artigo terá cassada a autonomia e o seu território será anexado a um dos municípios vizinhos, ao qual fica deferido o encargo, aberto novo prazo de um ano com idêntica sanção.

Art. 14º A competência dos governos estaduais para a criação dos distritos não impede que os governos dos municípios para fins exclusivos da respectiva administração, os subdividam em subdistritos.

Art. 15º As designações e a discriminação de "comarca", "termo", "município" e "distrito" serão adotados em todo país, cabendo as respectivas sedes as categorias correspondentes e abrangidos os distritos que existiam somente na ordem administrativa ou na judiciária.

§ 1º Ficam mantidos para os efeitos deste artigo, os distritos de uma ou de outra ordem, já instalados, que em virtude de disposição constitucional, houveram sido criados por atos municipais.

§ 2º Ficam executados da confirmação e largamento de investidura determinados neste artigo os vários distritos judiciários ou administrativos que tiveram sede na mesma cidade, aos quais se aplicará, desde já, o critério fixado na última parte do art. 2º.

Art. 16º Somente por leis gerais, na forma deste artigo pode ser modificado o quadro territorial, tanto na delimitação e categoria dos seus elementos, quanto na respectiva toponímia.

§ 1º No primeiro semestre do ano corrente, e para entrar em vigor a 1 de julho, os governos dos Estados e, para as circunscrições diretamente submetidas a sua administração, o governo federal, fixarão, de acordo com instruções gerais baixadas pelo Conselho Nacional de Geografia, o novo quadro territorial respectivo, ao qual será apensa a descrição sistemática dos limites de todas as circunscrições distritais e municipais que nele figurarem.

§ 2º Até então, subsistem os termos que forem atualmente subdivisões de municípios tendo as respectivas sede a categoria de vila.

§ 3º Entrando em vigor a nova definição do quadro territorial, só poderá este ser alterado por leis gerais quinquenais, promulgadas no último ano de cada período para entrar em vigor a 1º de janeiro do ano imediato. A segunda destas revisões quinquenais só se dará se houver realizado o recenseamento do estado no segundo ano do período.

Art. 17º A instalação das novas circunscrições e a investidura das respectivas sedes em seus novos foros realizar-se-ão dentro do prazo de seis meses a contar da vigência da lei de divisão territorial que se as houver criado, mas em data marcada por decreto do governo estadual.

*Parágrafo único. Os governos dos Estados, por decretos baixados no último dia útil do prazo a que se refere este artigo declararão a caducidade das circunscrições cuja instalação por inadimplemento dos requisitos legais não tiver sido ordenada.*

Art. 18º Os governos dos Estados, por decretos baixados até 31 de março de 1938, publicarão a relação das circunscrições administrativas e judiciárias já instaladas ao tempo desta lei, feitas as alterações de classificação e toponímia, bem como de categoria das sedes decorrentes dos critérios na mesma fixados, e de acordo com o modelo geral que o Conselho Nacional de Estatística formulará.

*Parágrafo único. As alterações de denominação decorrentes do disposto no art. 10 só serão efetivadas no novo quadro a que se refere o § 1º do art. 16.*

Art. 19º As disposições desta lei estendem-se, no que for aplicável ao Distrito Federal e ao Território do Acre.

Art. 20º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 2 de março de 1938, 117º da Independência e 50º da República.

GETÚLIO VARGAS  
Francisco Campos

## **Anexo 2: Tipos de Áreas Especiais e/ou de Proteção**

Tipos de **áreas especiais e/ou de proteção**, existente na legislação Federal, Estadual e mesmo Municipal:

**Áreas Especiais de Interesse Turístico** - são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento Turístico. (Lei 6.513/77)

**Áreas Indígenas** - são aquelas ocupadas por índios não aculturados. (Decreto nº 94946/81)

**Áreas de Preservação Permanente** - são aquelas de pouca extensão, geralmente inferiores a 500 ha, com uma cobertura natural a ser preservada.

**Áreas de Proteção Ambiental** - são aquelas que asseguram o bem estar das populações e conservam ou melhoram as condições ecológicas locais. (Lei 6902/81 e Decreto 88351/83)

**Áreas de Relevante Interesse Ecológico** - são aquelas que possuem características naturais extraordinárias ou abrigam exemplares raros da biota.

**Colônias Indígenas** - áreas ocupadas por índios aculturados. (Decreto n.º 94946/81)

**Estações Ecológicas** - áreas representativas dos ecossistemas brasileiros, conforme Lei 6902/81 e Decreto 88351/83, destinadas a pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à Proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.

**Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais** - são com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim. (Lei 4.771/65)

**Locais de Interesse Turístico** - são trechos do território nacional, compreendidos ou não em Áreas Especiais, destinados por sua adequação ao desenvolvimento de atividades turísticas, e a realização de projetos específicos e que compreendam:

- bens não sujeitos a regime específico de proteção,
- os respectivos entornos de proteção e ambientação. (Lei 6.513/77)

**Parques** (Nacional, Estadual e Municipal) - áreas de proteção e preservação de sistemas completos de valores naturais ou culturais e de recursos genéticos, onde se desenvolve a educação ambiental, recreação pública e pesquisas científicas. (Lei 4771/65)

**Parques Indígenas** - áreas contidas em terras de índios cujo grau de integração permite assistência econômica, educacional e sanitária. (Decreto 82263/78)

**Monumentos Culturais** - áreas que possuem alguma característica arqueológica, histórica ou cultural, como os sítios históricos tombados e os sambaquis.

**Monumentos Naturais** - áreas que contêm uma ou mais características de relevante significado, como formações geológicas e espécies da flora e fauna, que por sua raridade possam estar ameaçados de extinção.

**Reservas Biológicas** - áreas que visam proteger a natureza, mantendo-a num estado sem perturbações, visando conservação das amostras ecológicas representativas do meio ambiente natural para estudos científicos e monitoramento ambiental.

**Reservas Ecológicas** - áreas de preservação, conforme art. 18 da Lei nº 6938/81, que compreendem as florestas e demais formas de vegetação.

**Reservas Florestais ou Reservas de Recursos** - áreas não habitadas em estado natural e de difícil acesso.

**Reservas Indígenas** - áreas destinadas a servir de “habitat” a grupo indígena com os meios suficientes a sua subsistência.(Decreto nº 84337/79)

**Reservas Extrativistas** - são espaços territoriais considerados de interesse ecológico e social, as áreas que possuem características naturais ou exemplares da biota que possibilite a exploração auto-sustentável sem prejuízo da conservação ambiental. (Decreto 98.897/90)

**Reservas Particulares do Patrimônio Nacional** - são por destinação do seu proprietário, em caracter perpétuo, imóvel do domínio privado em que, no todo ou em parte, sejam identificadas condições naturais primitivas, semiprimitivas, recuperadas, ou cujas características justifiquem ações de recuperação, pelo seu aspecto paisagístico, ou para a preservação do ciclo biológico de espécies da fauna ou da flora nativas do Brasil. (Decreto 98.914/90)

## Bibliografia

- BENJAMIN, Antonio Herman V.. *Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa*. Revista Florense V.317, Cia. Editora Florense, 1992. pg. 25 à 45.
- BRASIL. *Constituição 1988*. Fortaleza, BNB, 1988. 272p.
- BREMAEKER, François E. J. de . *Os municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990*. Rio de Janeiro, IBAM/CPU/IBANCO, 1991. 36p.
- CARVALHO, Fernando Rodrigues de. *Litígios em Limites Interestaduais e Divisas Intermunicipais*, 1º Fórum sobre Divisão Territorial do Ceará, IBGE, Fortaleza, Fev/92. 16p.
- CIDE. *Formação e evolução da malha municipal do estado do Rio de Janeiro*. Boletim Técnico n.º 8. Rio de Janeiro, 1993. 32p.i
- DIÁRIO DO NORDESTE. *Maia quer demarcar fronteira amazônica com trilhas e clareiras*, jornal Diário do Nordeste, Fortaleza, 24/05/93.
- DGC-DETRE. *Anatomia do Brasil - Criação de Unidades Político-Administrativas - Legislação Vigente*. IBGE, Rio de Janeiro. 154p.
- DGC-DETRE. *Relação de Municípios Brasileiros com instalação prevista para 1993, Mem. DGC/DETRE 064/92 - 12/04/92*. IBGE, Rio de Janeiro. 27p.
- EUFRÁSIO, Carlos Augusto F. *A proteção ambiental na nova ordem jurídica brasileira*. Fortaleza, 1991. 99p.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio*. 2ºed. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1986.
- FLEMING, Thiers. *Limites Interestaduaes*. Rio de Janeiro, Imprensa Naval, 1917. 189p.
- \_\_\_\_\_. *Nova Divisão Territorial do Brasil*. Rio de Janeiro, 1939. 174p.
- GIRÃO, Raimundo. *Os municípios cearenses e seus distritos*. Fortaleza, SUDEC, 1983. 384p.
- IBGE. *Enciclopédia dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, IBGE, 1959, v.XVI.
- MAIA, Marcelo Campos. Texto: *A Problemática da Divisão Territorial e o Mapeamento Municipal*. IBGE, Fortaleza, 1992.
- MELLO, Mauro Pereira. Vídeo: *Jornal da Manchete*, Rede Manchete de Televisão, Rio de Janeiro, 1991.
- O POVO. *Preservação Ambiental terá Sistema Único*. jornal O Povo, Fortaleza, 11/04/93.
- OLIVEIRA, Ceurio. *Dicionário Cartográfico*. 3ºed. Rio de Janeiro, IBGE/CDDI, 1987.
- SENACE. *Meio Ambiente - Legislação Básica*. SEMACE – Secretaria de Meio-Ambiente do Ceará, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Ceará 92 - Perfil Ambiental e Estratégias*. Fortaleza, 1992. 114p.
- \_\_\_\_\_. *Zoneamento Ambiental da APA da Serra de Baturité: Diagnóstico e Diretrizes*. Fortaleza, 1991. 136p.