



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

VLÁDIA DA SILVA SOUZA

**EMANCIPAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS NO CEARÁ: UMA
REFLEXÃO SOBRE O CASO DE JUREMA / CAUCAIA – CE.**

FORTALEZA

2015

VLÁDIA DA SILVA SOUZA

EMANCIPAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS NO CEARÁ: UMA REFLEXÃO
SOBRE O CASO DE JUREMA / CAUCAIA – CE.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Geografia.

Orientador: Prof^o. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar.

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências e Tecnologia

-
- S719e Souza, Vlândia da Silva.
Emancipações político-administrativas no Ceará: uma reflexão sobre o caso de Jurema, Caucaia-CE / Vlândia da Silva Souza. – 2015.
143 f.: il. color.
- Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2015.
Área de Concentração: Dinâmica territorial e ambiental.
Orientação: Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar.
1. Emancipação municipal. 2. Administração municipal. 3. Municipalização. I. Título.

CDD 910

VLÁDIA DA SILVA SOUZA

EMANCIPAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS NO CEARÁ: UMA REFLEXÃO
SOBRE O CASO DE JUREMA / CAUCAIA – CE.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Geografia.

Aprovada em ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profº. Dr. José Levi Furtado Sampaio
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profº. Dr. Manuel Domingos Neto
Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED)

AGRADECIMENTOS

Nesse momento da minha vida, em que mais um ciclo se concretiza, agradecer se torna um ato de fundamental reconhecimento a todas as pessoas que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para que essa pesquisa fosse concluída.

É um ato da mais sincera gratidão pelo apoio psicológico que tantos a mim prestaram. Apoio que sem o qual não seria possível vencer as angústias a dúvida, a solidão necessária, o medo de falhar, enfim, os sentimentos individuais que são tão comuns nessa trajetória da vida.

É também um ato de reconhecer a impossibilidade de seguir em frente sem a confiança, o carinho e o amor das pessoas que, diante dos momentos de crise, sempre me fizeram acreditar na capacidade de realizar este estudo.

E por fim, é um ato de atribuir a todos que estiveram comigo ao longo dessa caminhada a felicidade e a vitória de olhar para este trabalho e ver que ele se concretizou.

Diante da imensa alegria que este momento me concede, quero deixar registrado os meus mais sinceros agradecimentos a Deus, razão de tudo o que há no universo, por sempre ter me conduzido aos caminhos certos, por ser a minha força, por nunca me deixar só, por ser o motivo de minha existência e a razão de minha fortaleza.

À minha mãe Nilza e à minha avó Ivone (*In memoriam*) por terem enfrentado todas as dificuldades e terem sempre lutado para que conseguisse atingir meus objetivos.

Ao meu amor, esposo, amigo e companheiro Cleyton, por ser o meu pilar, por toda paciência, compreensão e por todo o amor a mim dedicado. Pelos momentos de angústia em que você estava presente para dizer que ia dar tudo certo, pelos sonhos idealizados, pela alegria compartilhada e por você ser essa pessoa tão incrivelmente maravilhosa que torna os meus dias mais felizes.

Ao amigo, professor e orientador Amaro, pela valiosa orientação, pela confiança a mim prestada, por me fazer acreditar em mim e por sempre me encorajar a seguir em frente.

Aos professores José Levi e Manuel Domingos por terem aceitado fazer parte da banca de defesa e trazer grandes contribuições para a conclusão desta pesquisa.

Ao colega Antonio Carlos Rodrigues que me acompanha desde o início dessa pesquisa, por estar sempre à disposição, por sempre me manter informada e por toda a atenção a mim concedida.

Ao amigo e companheiro de pesquisa Kennedy Felix, pelo seu precioso apoio que sem o qual, não teria sido possível chegar até aqui. Por ser essa pessoa tão maravilhosa que se preocupa sempre com o bem-estar dos outros e pela amizade tão preciosa para mim.

À amiga Dalila, pelo apoio incondicional à minha pesquisa, por todo tempo a mim dedicado, por sua preciosa amizade e pelo companheirismo fraternal que se manteve após a graduação.

Às amigas Juliana Bandeira e Renata Vinhas, por tantas coisas, mas em primeiro lugar, por toda a paciência a mim prestada, pelo auxílio na confecção dos mapas e pelo precioso tempo gasto para me ajudar.

Aos amigos da turma de mestrado, em especial: Raquel, Helânia, Aurília, Adna, Roberto e Nair Júlia, pelas angústias que sempre compartilhamos, pelos momentos de risadas e descontrações, mas principalmente pela preocupação uns com os outros e pela ajuda e apoio recíproco.

Aos amigos em geral, especialmente: Luzilania, Ângela, Icla, Caroline, Laislânia, Fabiana, George, Luciana e Denis Melo, porque sei que mesmo estando longe, vocês estão sempre torcendo por mim e eu por vocês.

A todos os professores do Departamento de Geografia, pela contribuição no desenvolvimento dessa pesquisa.

À professora da UFRJ Juliana Rodrigues e ao doutorando Daniel Abreu, que mesmo sem me conhecer dedicaram um tempo para me auxiliar com o apoio teórico que é tão importante no desenvolvimento das ideias.

Aos funcionários do IBGE, ALCE, SEPLAN, AMEJ e Prefeitura Municipal de Caucaia pela atenção e compromisso a mim concedidos.

E, por fim, a FUNCAP, por financiar este estudo.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.” (Charles Chaplin)

RESUMO

A criação de municípios no Brasil esteve influenciada por estratégias políticas de poder. Antes da Constituição Federal de 1988, a formação de unidades políticas locais ocorria, geralmente, orientada pelo desejo dos grandes proprietários de terras interessados em manter o controle sobre a política e a economia do Estado. Atualmente, questões como repasses constitucionais e a possibilidade de levar lideranças locais ao poder são os novos interesses que condicionam as emancipações municipais. Considerando essas estratégias, cabe avaliar a necessidade do processo de emancipação, pois se entende que, em algumas localidades, a emancipação é necessária para que seus habitantes tenham acesso aos serviços públicos com maior qualidade. Por esta razão, este estudo propõe refletir sobre as emancipações municipais que ocorreram no Ceará, através de um estudo de caso sobre o desmembramento do distrito de Jurema em relação à Caucaia. Para atender a essa pretensão, definiu-se como objetivo geral analisar o processo emancipatório do distrito de Jurema, a fim de compreender se o propósito emancipacionista tem como premissa maior a satisfação das necessidades básicas da população residentes nessa área ou assegurar as estratégias de manutenção do poder político local. Com o fim de atender a esse objetivo, buscou-se: investigar os critérios estabelecidos na legislação para a criação de municípios; discutir os motivos que são apontados para justificar a emancipação de Jurema, bem como identificar os atores políticos envolvidos nesse processo; avaliar as possíveis consequências sociais, políticas e econômicas para Jurema, caso se efetive a municipalização. A metodologia utilizada consistiu em estudo qualitativo fundamentado em uma abordagem teórico-prática que permitiu utilizar as seguintes técnicas de investigação: revisão de literatura sobre a temática em questão; análise da legislação que regulamenta as emancipações municipais; entrevistas com os grupos políticos locais favoráveis à emancipação de Jurema e com estudiosos que apresentam opinião contrária ao processo; aplicação de questionários junto à população eleitoral residente nesse distrito; análise dos discursos contidos em mídias digitais como: *blogs*, debates políticos, entre outros; e coleta de dados em órgãos públicos. A metodologia adotada permitiu perceber que o desejo de emancipação do distrito de Jurema não partiu da população, mas da vontade de um grupo político local. Além disso, o grau de informação das pessoas sobre o processo de emancipação é ainda baixo, e não existe nos habitantes um desejo pelo desmembramento, o que as pessoas querem é que suas necessidades sejam atendidas. Portanto, conclui-se que o caso de Jurema não é uma questão de emancipação, mas uma questão de melhorar a gestão municipal.

Palavras-Chave: Emancipação municipal. Jurema. Lideranças políticas locais.

ABSTRACT

The creation of municipalities in Brazil was influenced by political strategies of power. Prior to the 1988 Federal Constitution, the formation of local political units occurred usually driven by the desire of large landowners, interested in maintaining control over politics and the state's economy. Currently, issues such as constitutional transfers and the possibility of taking local leaders to power are the new interests that have influenced municipal emancipation. Considering these strategies, it is worth evaluating the need for the emancipation process because we understand that emancipation is necessary in some locations so that the inhabitants have access to public services with higher quality. For such reason, this study proposes to reflect on municipal emancipation that occurred in the state of Ceará, through a case study about the dismemberment of the Jurema district in relation to Caucaia. To meet this claim, it was defined, as a general objective, to analyze the emancipatory process of the district of Jurema in order to understand whether the purpose of the emancipation has, as a major premise, to meet the basic needs of the population living in this area or to ensure the maintenance strategies of the local political power. In order to meet this goal, we sought to: investigate the criteria established in the legislation for the creation of municipalities; discuss the reasons that are pointed to justify the emancipation of the district of Jurema as well as to identify political actors involved in this process; to evaluate the possible social, political and economic consequences for the population of Jurema, once the municipalization is carried-out. The methodology we used consisted of a qualitative study based on a theoretical and practical approach that allowed us to use the following research techniques: literature review on the topic in question; analysis of the laws governing municipal emancipation; interviews with local political groups favorable to the emancipation of Jurema as well as with scholars who present a contrary opinion to the process; the use of questionnaires with the electoral population living in that district; analysis of the statements contained in digital media such as blogs, political debates among others; and also data collection in public bodies. The methodology allowed realizing that the desire for emancipation of the district of Jurema did not come from the population but from the will of a local political group. In addition, the degree of information of the people on the emancipation process is still low, and there isn't in the inhabitants, a desire for breaking up. Actually, what the people really want is that their needs are met. Therefore, it is concluded that the case of Jurema is not a question of emancipation, but a matter of improving the municipal management.

Keywords: Municipal Emancipation; Jurema; Local political leaders.

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1	– Primeiros municípios criados no Ceará no período de 1699 – 1822	33
Quadro 2	– Resultado do processo legislativo da emancipação municipal	52
Quadro 3	– FPM Interior: Coeficiente por faixa de habitante	57
Quadro 4	– Distritos que pediram revisão do estudo de viabilidade	64
Quadro 5	– Distritos passíveis de emancipação com o PLS 98/2002	68
Quadro 6	– Conjuntos habitacionais construídos no distrito de Jurema nas décadas de 1980 a 1990	79
Gráfico 1	– Cotação do PIB municipal de Caucaia em 2012	86
Gráfico 2	– Empregos formais do município de Caucaia	87
Quadro 7	– Transferências constitucionais para o município de Caucaia em 2014	88
Gráfico 3	– Deficiência nos serviços básicos prestados em Caucaia	90
Gráfico 4	– Deficiência nos serviços básicos prestados em Jurema	92
Quadro 8	– Tempo gasto para se deslocar dos bairros de Jurema até a Prefeitura de Caucaia	98
Quadro 9	– Organização estatutária da AMEJ e representação política das lideranças	102
Quadro 10	– Situação dos 10 últimos municípios emancipados no Ceará conforme o IDM	105

LISTA DE FIGURAS E IMAGENS

Figura 1	– As estradas das boiadas	25
Figura 2	– Localização das vilas criadas no Ceará entre 1699 – 1822	27
Figura 3	– Oportunidades de veto que as instituições atribuem aos atores políticos	54
Figura 4	– O processo de criação de municípios	55
Figura 5	– Municípios com distritos passíveis de emancipação conforme a Lei nº 84/2009	65
Figura 6	– Distritos passíveis de emancipação com o PLS 104/2014	72
Figura 7	– Localização geográfica do distrito de Jurema / Caucaia – CE	76
Figura 8	– Limites geográficos do distrito de Jurema / Caucaia – CE	81
Imagem 1	– Pavimentação e drenagem das ruas insuficiente	83
Imagem 2	– Ausência de calçamento e destino adequado do lixo	83
Imagem 3	– Situação dos bairros do distrito de Jurema / Caucaia – CE	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALCE	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
AMEJ	Associação do Movimento Emancipalista de Jurema
APA	Área de Proteção Ambiental
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CIPP	Complexo Industrial e Portuário do Pecém
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CIDI	Centro Integrado de Desenvolvimento Infantil
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FEX	Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IOCS	Inspetoria de Obras contra as Secas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITR	Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A FORMAÇÃO TERRITORIAL DO CEARÁ: DAS VILAS AOS MUNICÍPIOS.....	21
2.1 A ocupação territorial do Ceará.....	21
2.2 O mapeamento tardio do Ceará.....	28
2.3 A formação político-administrativa e a divisão territorial do Ceará	31
3 A SITUAÇÃO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS.....	42
3.1 Os municípios brasileiros: da origem a configuração atual	42
3.2 O poder, o território e o Estado no cenário das emancipações municipais.....	45
3.3 Os atores políticos, as instituições e as estratégias envolvidas no processo emancipacionista.....	50
3.4 As ordenações na base legal e a problemática das emancipações municipais	59
4 JUREMA NO CONTEXTO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS.....	75
4.1 O contexto histórico-geográfico de Jurema: da criação da Fazenda à formação do Distrito	75
4.2 O cenário econômico de Caucaia e a situação de Jurema.....	83
4.3 Os motivos apresentados para justificar a emancipação e o ideal emancipalista	95
4.4 As consequências político-econômicas e sociais	109
5 CONCLUSÃO.....	114
REFERÊNCIAS	119
APÊNDICES	125
ANEXOS	135

1 INTRODUÇÃO

Este estudo discorre sobre a criação de municípios no estado do Ceará com ênfase nos fatores que compreendem o anseio de emancipação do distrito de Jurema em relação à Caucaia.

Antes de analisar os princípios que fundamentam essa causa, busca-se entender as formas de organização político-administrativa do território cearense ao longo da história, tendo em mente que o atual recorte territorial do Ceará e os inúmeros conflitos que hoje decorrem da imprecisão dos limites estabelecidos entre os municípios são ainda um reflexo da colonização.

A ação da Coroa Portuguesa durante os três primeiros séculos da colonização proporcionou, através de tratados como Tordesilhas (1494) e Madri (1750), a agregação de áreas que resultaram na configuração de um território com grande extensão. Esse processo refletiu em estratégias políticas de controle do território, caracterizadas pela ocupação de áreas dispersas, inicialmente no litoral e depois no interior.

A ocupação definitiva de terras na colônia só teve início em 1530, viabilizada pelo sistema de Capitânicas Hereditárias, onde a Coroa Portuguesa concedia grandes porções de terras aos donatários, cabendo a estes reservar uma parte para si e doar o restante em regime de sesmarias para pessoas cristãs que tivessem condições financeiras de administrar a parte que lhes foi concedida.

A doação de terras em regime de sesmarias conferia ao seu titular o direito de exploração das glebas. Esse processo, associado à capacidade do sesmeiro de assegurar a posse da terra, através da legitimação da sua força privada nos confrontos pelo domínio da mesma, deu origem aos latifúndios brasileiros que perduram até os dias atuais.

Se de início a ocupação se deteve às áreas litorâneas, onde a principal atividade econômica era a cana de açúcar, posteriormente surgiu a necessidade de ocupar o interior da colônia. A conquista dos sertões nordestinos foi orientada pela ação dos vaqueiros que, impedidos de criar gado próximo ao litoral, chegavam ao interior à procura de pastagem. Esse processo deu origem às grandes fazendas que em um século já se estendiam por quase todo Nordeste.

Domingos Neto (2010) afirma que o interesse pela produção do gado foi uma medida estratégica para suprir as necessidades alimentícias das pessoas que ocupavam a costa e para garantir o transporte e a força de tração. Além disso, a ocupação do interior orientada

pela ação da pecuária proporcionava segurança aos engenhos contra os nativos que resistiam à conquista de terras nos sertões. É esse cenário de conquistas que marca a ocupação do território cearense.

Durante muito tempo, o Ceará permaneceu como uma capitania anexada a Pernambuco. As capitanias correspondiam à maior unidade administrativa da Colônia. Elas estavam organizadas em partes menores denominadas comarcas que se dividiam em termos. Os termos, que atualmente correspondem aos municípios, tinham sede nas vilas.

Conforme Lima (2008), o adensamento da população foi um dos fatores determinantes da política que visou estimular a criação das vilas no Ceará. Durante o Período Colonial foram instituídas no território cearense dezesseis vilas que deram origem aos 184 municípios atuais.

Após a formação dessas vilas, o recorte territorial do Ceará sofreu algumas modificações a partir da criação de inúmeros municípios. As diversas divisões municipais que o Ceará experimentou estiveram sob forte influência da ação dos grandes senhores de terras que detinham em suas mãos o controle da política. Em síntese, as estruturas de ordem política e econômica que comandaram o Ceará durante muitos séculos, ainda hoje exercem influências que se materializam no realce das desigualdades socioterritoriais promovidas pelos anseios de uma pequena elite hegemônica intencionada na obtenção e manutenção do poder.

Considerando essas conflitualidades que influenciaram a formação dos 184 municípios cearenses, aliadas à atual situação em que se insere a questão emancipatória, pretendeu-se compreender o caso de Jurema, que luta para se desmembrar de Caucaia e tornar-se um município.

A escolha desse tema para análise deu-se mediada pelo interesse nas discussões sobre emancipação e sobre a ocupação territorial do Ceará. Paralelamente a isso, existe também o fato de essa temática ser pouco discutida pelo arcabouço teórico que compreende a Geografia.

A literatura que discorre sobre este assunto, na maioria dos casos, analisa os processos emancipatórios em escala nacional, ou ainda, em casos bem específicos das regiões Sul e Centro-Oeste do Brasil. Enquanto isso, os estudos sobre a anexação ou o desmembramento de áreas que influenciaram na formação de muitos municípios cearenses são ainda pouco investigados. As discussões sobre emancipações ganham destaque no campo teórico da Economia e da Administração, dando ênfase à compreensão das razões que

estimulam a criação de municípios, ou ainda, às consequências de ordem econômica geradas nesse processo.

Por esta razão, a pretensão dessa pesquisa foi possibilitar um olhar geográfico sobre as relações de poder que movimentam as emancipações municipais e seus impactos sobre a população da área afetada.

A formação de unidades de governo local gera impactos políticos, econômicos e sociais. Isto porque a função primordial de um município é administrar os recursos públicos, de maneira que consiga atender às demandas da população. O desejo de desmembramento deve emanar dos sujeitos afetados por este processo, o que nem sempre acontece. Na maioria dos casos, a municipalização de um distrito atende de forma mais intensa aos anseios políticos de uma elite hegemônica local do que à própria necessidade da população atingida.

Compreender as estratégias de poder que estão por trás da criação de municípios foi relevante para entender as reais pretensões da municipalização que pode ser efetivada em Jurema. A partir dessa reflexão, procurou-se responder ao seguinte questionamento: Qual o propósito do processo de emancipação do distrito Jurema?

Para responder essa indagação, estabeleceu-se como objetivo geral analisar o processo emancipatório do distrito de Jurema a fim de compreender se o propósito emancipacionista tem como premissa maior a satisfação das necessidades básicas da população residente nessa área ou assegurar as estratégias de manutenção do poder político local.

Para alcançar tal objetivo foi importante compreender o que pensa a população de Jurema sobre a emancipação desse distrito, bem como os atores políticos – lideranças políticas locais, eleitores e deputados estaduais – envolvidos nesse processo.

Esta pesquisa também procurou responder alguns questionamentos secundários fundamentais para o entendimento da temática proposta:

- Quais os critérios que a legislação define para a criação de novos municípios?
- Quais os motivos que fundamentam o possível desmembramento de Jurema?
- Quais os atores políticos envolvidos nesse processo?
- Que consequências a provável municipalização de Jurema trará para a população?

Para responder a tais questionamentos se estabeleceu os seguintes objetivos específicos: a) investigar os critérios estabelecidos na legislação para a criação de municípios; b) discutir os motivos que são apontados para justificar a emancipação de Jurema, bem como

identificar os atores políticos envolvidos nesse processo; c) avaliar as possíveis consequências sociais, políticas e econômicas para Jurema caso a municipalização seja efetivada.

A metodologia utilizada para alcançar esses objetivos consistiu em um estudo qualitativo pautado em uma abordagem teórico-prática com base empírica detalhada mediante estudo *in loco*. Essa pesquisa se caracterizou como Estudo de Caso, pois esse método de investigação permitiu a análise e o diagnóstico das pretensões e dos motivos que movimentam o processo de emancipação do distrito de Jurema.

A escolha dessa localidade como área de estudo se justificou pelo fato de ela ser, em função de sua população estimada em 129.276 habitantes (IBGE, CENSO, 2010) e de seu grande potencial econômico, o distrito com maior possibilidade de emancipação no Ceará. A pesquisa adotou como público atendido a população eleitoral, as lideranças políticas locais e os membros de instituições públicas envolvidas na regulamentação da emancipação dos municípios cearenses.

A primeira etapa para atender aos objetivos propostos neste estudo foi a revisão de literatura sobre a temática em questão, que ocorreu de forma simultânea ao desenvolvimento da pesquisa. Dentro dessa fase, destacou-se a análise da legislação que discorre sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. A leitura deste aparato legal teve a finalidade de investigar os critérios necessários para a formação de unidades de governo local.

Para compreender a legislação que regulamenta a criação de municípios e as condições exigidas para efetivar esse processo, foi necessário verificar os impactos da Constituição Federal de 1988 e da Emenda Constitucional nº 15 de 1996 na formação das unidades de governo local. Também foram analisados os Projetos de Lei do Senado (PLS) 98/2002 e 104/2014, propostos para regimentar a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

A fim de compreender a regulamentação desses projetos de lei, foi necessário acompanhar as informações sobre as tramitações legislativas, disponibilizadas no *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Ademais, também foi consultada a Lei Estadual nº 84 de 2009, que estabelece as condições para criação de municípios no Ceará. Ainda com esse propósito, foram realizadas pesquisas na Assembleia Legislativa do Ceará (ALCE) e em fontes de jornais como Folha de São Paulo, O Povo, Diário do Nordeste e G1, para coletar informações sobre o posicionamento dos atores políticos em relação ao PLS 98/2002 e ao

PLS 104/2014 e à variação no número de localidades emancipáveis de acordo com essas duas proposições.

Além da revisão de literatura, os trabalhos de campo foram fundamentais para a compreensão do objeto investigado, pois propiciaram o contato com os atores políticos envolvidos na emancipação de Jurema e facilitaram a aplicação das ferramentas de investigação tais como entrevistas e questionários.

A obtenção de entrevistas também consistiu em um procedimento importante na aquisição dos resultados. Para esta pesquisa, optou-se por trabalhar com a entrevista semiestruturada, pois ela permite a elaboração de um roteiro de perguntas principais que pode ser complementado pelo surgimento de novos questionamentos inerentes às respostas dos sujeitos entrevistados. A partir dessa técnica de investigação foi possível compreender a opinião dos atores políticos envolvidos na emancipação de Jurema e chegar aos interesses contidos nesse processo.

Para analisar se o propósito emancipalista da área em estudo consiste na tentativa de melhor assistir à população ou em assegurar a manutenção de estratégias políticas do poder local, foi necessário ouvir os atores políticos e as instituições que trabalham com essa temática.

A primeira entrevista foi realizada com um dos coordenadores da Associação do Movimento Emancipalista da Jurema (AMEJ), onde se discutiu sobre as intenções desse processo e os benefícios para a população. O propósito dessa entrevista foi perceber as pretensões das lideranças políticas locais com a municipalização desse distrito (APÊNDICE A).

Ainda com o objetivo de compreender o propósito da emancipação de Jurema, efetuou-se uma entrevista com um engenheiro cartógrafo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que há 20 anos trabalha com as questões de limites municipais, leis de divisa e de criação de municípios (APÊNDICE B) e outra com um professor do curso de finanças da Universidade Federal do Ceará (UFC) (APÊNDICE C). A intenção dessas entrevistas foi escutar pessoas que têm conhecimento teórico e prático para discutir sobre emancipação e que não fazem parte da elite política que aspira a independência político-administrativa de Jurema.

Porém, não se pode compreender as pretensões da emancipação municipal desse distrito, sem investigar como os habitantes residentes nessa área têm se posicionado a esse respeito, por isso foram aplicados questionários junto à população eleitoral, a fim de perceber

se ela estava ciente e se apoiava esse processo, além de compreender a origem do processo emancipalista.

Dentre o total de 129.276 habitantes, inicialmente havia sido selecionada para responder aos questionários uma pequena amostragem de cem moradores, distribuídos entre os dez bairros de Jurema. No entanto, no momento da qualificação, se chegou à conclusão de que os moradores dos outros distritos de Caucaia precisariam participar da pesquisa, pois estes também participarão do plebiscito, caso a emancipação de Jurema seja aprovada.

No município de Caucaia foram aplicados 21 questionários (APÊNDICE D). Como estratégia para abranger os moradores dos demais distritos do município escolheu-se o bairro Centro para realizar a investigação, pois se trata de uma área predominantemente comercial, onde trabalham pessoas de várias localidades de Caucaia.

No distrito de Jurema foram selecionadas oitenta pessoas para responder aos questionários (APÊNDICE E). Essa pequena amostragem foi distribuída em nove dos dez bairros que o distrito apresenta, participando, em média, oito pessoas por localidade¹.

Como o objetivo dessa técnica de investigação era saber a opinião e o grau de informação das pessoas a respeito da emancipação, buscou-se abranger diversos grupos sociais, não se fazendo restrições entre idades e profissões. Portanto, participaram da pesquisa desde estudantes, comerciantes, domésticas até pessoas que exerciam algum cargo público.

A partir da interpretação dos dados obtidos com esses questionários, surgiu a necessidade de realizar uma entrevista com uma autoridade do Executivo municipal de Caucaia, a fim de identificar como ela se posiciona em relação à emancipação de Jurema e avaliar as ações do Executivo municipal para promover o desenvolvimento do município (APÊNDICE F).

Outro passo importante para essa pesquisa e fundamental na compreensão do propósito da emancipação de Jurema foi a discussão dos motivos que justificam essa causa. Além de ouvir as lideranças políticas locais, foram analisados os discursos contidos nos materiais disponíveis em mídias digitais, tais como: os debates políticos realizados para

¹ Apenas o bairro Tabapuá Brasília II não foi contemplado, pois a Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental de Caucaia (SEPLAM) só confirmou que esse bairro fazia parte de Jurema após o término da aplicação dos questionários. Os primeiros mapas do distrito obtidos na SEPLAM apontavam a localidade do Parque Boa Vista como um bairro e não se considerava o Tabapuá Brasília II como um bairro de Jurema. Somente após o avanço da pesquisa, com o término da aplicação dos questionários e a análise e tabulação dos dados obtidos em campo, foi que a SEPLAM, através da análise da Lei de criação dos bairros de Jurema e Caucaia, confirmou que o Parque Boa Vista é uma localidade que faz parte do bairro Parque Albano e o Tabapuá Brasília II é um bairro pertencente à Jurema.

discutir o tema e as matérias de jornais e *blogs* criados para expressar a opinião dos simpatizantes dessa causa.

A coleta de dados junto a institutos de pesquisas, atrelada à interpretação das entrevistas e dos questionários e ao acompanhamento das mídias digitais, permitiram avaliar as consequências políticas, sociais e econômicas que Jurema terá caso ocorra a emancipação. Por esta razão, foram coletadas informações como volume dos repasses fiscais que o distrito poderá receber, atual situação econômica, principais carências, número de habitantes, entre outras. Esses dados foram adquiridos em órgãos como: Prefeitura Municipal de Caucaia, SEPLAM, ALCE, IBGE e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e contribuíram para avaliar se Jurema tem condições de ser um município e garantir a satisfação das necessidades básicas de seus habitantes.

Este estudo se efetivou tomando a população como o ponto inicial para se responder aos questionamentos propostos e considerou as relações de poder que perpetuam no histórico das emancipações cearenses para compreender o caso de Jurema.

Com relação à organização desta pesquisa, além dessa parte introdutória, ela apresenta mais quatro capítulos. O segundo, intitulado “Formação territorial do Ceará: das vilas aos municípios”, discorre sobre a formação político-administrativa e a divisão territorial do Ceará, trazendo explanações sobre o processo de ocupação e mapeamento do Estado.

O terceiro capítulo “A situação das emancipações municipais” traz reflexões sobre a criação de municípios, discorre sobre a legislação que normaliza as emancipações e reflete sobre a função do poder, do território e do Estado no processo de emancipação municipal.

O quarto capítulo intitulado “Jurema no contexto das emancipações municipais” reflete sobre o processo de emancipação de Jurema, a partir da discussão dos motivos que fundamentam essa causa e dos interesses contidos no desmembramento e avalia as consequências que serão geradas para a população residente nesse distrito com a possível municipalização.

Por fim, o capítulo final traz algumas reflexões conclusivas sobre as relações de poder que montam o cerne da emancipação municipal de um modo geral e seus impactos sobre a população atingida, principal afetada nesse processo.

2 A FORMAÇÃO TERRITORIAL DO CEARÁ: DAS VILAS AOS MUNICÍPIOS

Este capítulo tem como pretensão discorrer sobre a formação político-administrativa e a divisão territorial do Ceará, atentando para gênese dos problemas relacionados ao processo de criação de municípios. Para tanto, busca-se fazer uma síntese sobre a ocupação e o mapeamento tardio do território cearense, tendo em mente que os problemas de divisas municipais bem como os conflitos decorrentes da criação de novos municípios têm suas raízes nos primórdios da ocupação territorial cearense.

2.1 A ocupação territorial do Ceará

A conquista dos sertões nordestinos pelos portugueses ocorreu com mais de um século de atraso se comparado com o início da ocupação definitiva de terras no Brasil em 1530. O retardo desse processo foi causado, dentre outros fatores, pela ausência de artigos que despertassem o interesse da Coroa Lusitana, tais como metais preciosos e especiarias.

Os sertões estavam muito distantes do padrão de vida europeu, pois eram vistos pelos portugueses como o território da barbárie, porque era desconhecido e habitado por distintos grupos indígenas que não falavam uma língua geral e seguiam costumes dessemelhantes aos valores morais europeus. O nordeste brasileiro estava preso à dicotomia litoral *versus* sertão, onde o primeiro, que alimentava a Metrópole com o valioso açúcar, fazia analogia ao que era civilizado e o segundo passava a imagem daquilo que era adverso à conduta moral portuguesa e aos parâmetros de justiça, administração e organização territorial.

Os sertões se configuraram inicialmente, conforme Jucá Neto (2012a, p. 111), como o território “[...] da evasão, para onde corriam e se escondiam os que não se adequavam às normas metropolitanas impostas ao litoral nordestino”.

É justamente esse cenário que marca a capitania do Siará Grande – como era chamado o Ceará – antes de se efetivar a conquista dos sertões nordestinos. Inicialmente relegado pela Coroa Portuguesa, Silva (1994) afirma que a ocupação de terras nos sertões cearenses ocorreu, com maior intensidade, no período que se estendeu de 1637 a 1654, quando a colônia estava sob ameaça de perder as terras para os holandeses que haviam se estabilizado no litoral cearense. De acordo com este autor:

É nessa fase da economia brasileira que se intensifica a ocupação do interior nordestino, principalmente devido às investidas dos holandeses no litoral. O sertão assume importante papel nesse momento como área de fixação de um número maior

de colonizadores que agora se fixam a terra, dedicando-se à pecuária e criando uma pequena lavoura diversificada, capaz de suprir as necessidades de subsistência. (SILVA, 1994, p. 84)

Inicialmente a atividade criatória representou uma ameaça à lavoura canavieira, pois o gado era criado livre e disputava espaço com o cultivo de cana, chegando até a destruir as plantações. Por essa razão, a Coroa expediu em 1701 uma ordem régia que determinou um afastamento do criatório de gado de no mínimo dez léguas das áreas destinadas ao plantio da cana-de-açúcar. A expulsão da pecuária das áreas litorâneas consolidou, conforme relata Jucá Neto (2012b), a primeira divisão geoeconômica no nordeste brasileiro, pois enquanto a atividade açucareira se desenvolvia no litoral que era estimado e precioso para os lusitanos, a pecuária se desenvolvia nos sertões vistos como pobres e distantes da civilização.

No entanto, tal medida excitou a ocupação do interior, pois impedidos de criar gado próximo ao litoral, os vaqueiros intensificaram as correntes migratórias para os sertões à procura de novos pastos. O pastoreio implicou na quebra do exclusivismo econômico da cana-de-açúcar, transformando-se, embora com menor importância se comparado ao cultivo de cana, em uma atividade econômica que permitiu a exploração dos sertões.

A pecuária foi responsável pela ocupação, expansão e organização inicial dos sertões cearenses. Ela foi importante para o desenvolvimento da atividade açucareira, pois disponibilizava o gado como meio de transporte e força de tração e satisfazia as necessidades alimentícias dos habitantes da Zona da Mata com o provimento de proteína animal.

À luz desse processo se dá a ocupação e o povoamento do Ceará, orientado pelas expedições pernambucanas e baianas que aqui chegaram à procura de pastos seguindo o curso dos principais rios e formaram as primeiras fazendas de gado.

O processo de conquista dos sertões cearenses se deu visando o estabelecimento da pecuária e ocorreu mediado por diversas rotas de acesso. Capistrano de Abreu (1998) classifica as correntes migratórias que partiram da Bahia como rotas dos sertões de dentro, pois iniciou a ocupação do interior na medida em que os criadores de gado chegavam aos sertões seguindo o curso dos principais rios e riachos. As expedições pernambucanas ficaram conhecidas como rotas dos sertões de fora, pois os vaqueiros atingiram o interior margeando o litoral até chegar ao Vale do Rio Jaguaribe. “[...] se a Bahia ocupava os sertões de dentro, escoavam-se para Pernambuco os sertões de fora, começando de Borborema e alcançando o Ceará, onde confluíam a corrente baiana e pernambucana”. (ABREU, 1998, p. 135).

A região do Jaguaribe, que teve sua ocupação mediada pelas incursões pernambucanas no final do século XVII, foi a primeira região da capitania do Siará Grande a

ser de fato incluída no projeto colonial (NOGUEIRA, 2010). Por mais que no Ceará já existissem pequenos núcleos fortificados com relativo adensamento populacional, a ocupação existente nessas fortificações não tinha um caráter de colonização, pois existiam para fazer a defesa da costa. A intenção de efetuar a ocupação dos sertões cearenses ocorre com o apossamento de terras na ribeira do Jaguaribe, mediada pela distribuição de sesmarias.

A partir desse momento, o processo de ocupação do território cearense encontrou suporte no regime sesmarial e a atividade criatória se consolidou como a principal responsável pela concessão de sesmarias. Os primeiros sesmeiros foram os precedentes na posse da terra, na ocupação de cargos militares e no exercício das funções político-administrativas nas câmaras das vilas fundadas.

No movimento que caracteriza a ocupação do Ceará, os conflitos entre índios e sesmeiros pela posse das terras eram inevitáveis. O aumento das fazendas pelas sesmarias se deveu à capacidade dos senhores de terra em defender com força privada seus estabelecimentos. Os colonos também ofereceram apoio oficial no combate à resistência indígena, ao passo que forneceram arma para a defesa pessoal e organizaram grandes expedições contra os índios, a fim de encurralá-los para as áreas mais distantes das grandes fazendas.

A posse da terra, para os invasores dos sertões, justificava-se pela geração de riquezas. Como as terras habitadas pelos indígenas não tinham essa finalidade, não eram rentáveis perante a lógica mercantilista a qual os conquistadores buscavam inserir no Ceará. A solução era exterminar, escravizar ou expulsar violentamente os silvícolas de suas terras e as tornar lucrativas. Não eram raros os documentos oficiais que apontavam o extermínio da população indígena como alternativa para consolidar a conquista das terras dos sertões.

A Igreja teve um papel fundamental no apossamento das terras cearenses pelos sesmeiros, visto que atuou como instrumento de domesticação dos nativos que resistiam ao avanço do criatório de gado. Tanto os aldeamentos indígenas quanto as missões jesuíticas buscaram sujeitar os índios ao controle do colonizador, para que este, a partir de conquista de terras, inserisse o Ceará no projeto colonial. “Somente passado o medo da região, os desbravadores construíram suas fazendas e levaram suas famílias para o sertão. O medo era resultante da adversidade climática e da resistência indígena”. (JUCÁ NETO, 2012b, p. 134).

Mesmo com esses percalços, o processo de conquista do território cearense permitiu o surgimento de alguns núcleos de povoamento que se formaram sob influência das vias de comunicação do Ceará colonial, também conhecidas como estradas das boiadas.

Desenvolvidas a partir do litoral e ao longo dos cursos dos rios, as estradas das boiadas ampliaram as transações comerciais e incitaram o povoamento da capitania, pois conforme assegura Lima (2008, p. 145), “[...] ora o repouso e alimentação dos condutores das boiadas geram ranchos, vendas e bodegas, ora onde elas transpõem rios mais importantes levantam-se moradas; ora ainda nos cruzamentos delas surgem pequenos aglomerados.”

As principais vias de comunicação do Ceará colonial (APÊNDICE G) foram: a Estrada Geral do Jaguaribe, a Estrada da Caiçara, a Estrada Nova das Boiadas, a Estrada das Boiadas, a Estrada Velha, a Estrada Camocim-Ibiapaba, a Estrada Crato Oeiras e a Estrada Crato Piancó (FIGURA 1). Além da Estrada da Taquara, que partia do litoral de Fortaleza em direção ao sul, transpassando os riachos Pajeú e Jacarecanga e margeando as lagoas da Parangaba e do Mondubim até chegar à serra de Maranguape (LIMA, 2008).

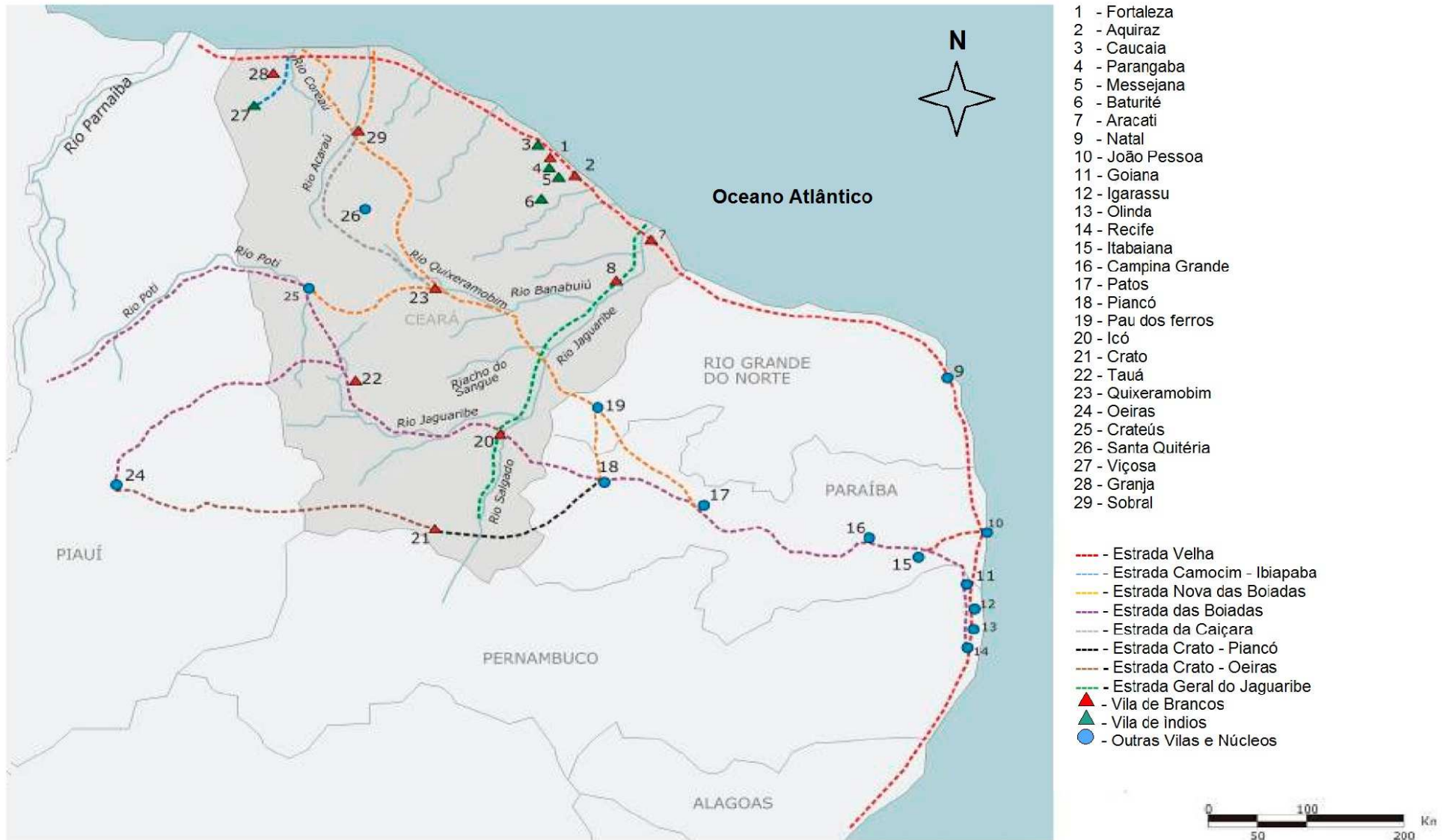
A mais importante desses caminhos foi a Estrada Geral do Jaguaribe, que partia de Aracati seguindo o curso do rio Jaguaribe, passava por Russas e Icó, prosseguindo pelo rio Salgado até o Cariri, onde cruzava a Chapada do Araripe e alcançava o médio São Francisco. Como relata Girão (1994, p. 39), essa estrada “Foi a via de comunicação por onde entraram os gêneros de primeira necessidade de que se abasteceu o interior da Capitania, durante os primeiros períodos administrativos”.

A Estrada Nova das Boiadas e a Estrada das Boiadas também merecem destaque porque serviam como via de comunicação entre Pernambuco e o Ceará, interligando, nesse trajeto, Paraíba e Rio Grande do Norte. Enquanto a Estrada da Caiçara era importante porque era única via de acesso que ligava os povoados existentes na ribeira do Acaraú ao litoral.

Alguns cruzamentos e principais pontos de parada das vias de comunicação deram origem às fazendas de gado, que também tiveram papel importante no povoamento da Capitania. Espelhadas pelos sertões, as fazendas de gado se transformaram em uma unidade econômica e social, pois:

Foi a sede das sesmarias, da unidade familiar, da atividade produtiva e também onde se encontraram as condições propícias para os primeiros sinais de acumulação de renda no sertão. Além disso, foi sede da vida política local, de toda autarquia sertaneja e suas famílias, com poderes quase que absolutos, e da rede de mandos e desmandos que pautou a organização territorial. Cumpriu, ainda, o papel de defesa diante da população indígena ou perante outros sesmeiros na luta pela posse das terras. (JUCÁ NETO 2012b, p. 135)

Figura 1 – As estradas das boiadas



Fonte: Jucá Neto (2009).

Dos núcleos de povoamento oriundos das fazendas de gado e que estavam sob influência das estradas das boiadas, surgiu a maioria das vilas do Ceará que corresponderam a unidades territoriais com relativa autonomia política e administrativa.

As vilas começam a esboçar o território cearense por intermédio da ação lusitana. Nos primórdios do século XVIII, o Estado Português autorizou a criação de vilas no Ceará com a pretensão de que essas funcionassem como um instrumento de defesa e administração a fim de manter a ordem na capitania.

A Coroa justifica a instauração de vilas utilizando a ideia de justiça como um princípio para manter o controle sobre os nativos, dissolvendo qualquer resistência que pudesse ameaçar a expansão portuguesa sobre as terras que, conforme o Tratado de Tordesilhas, já lhe pertenciam por direito. Na realidade, “[...] o que estava em pauta era a própria lógica da incorporação de qualquer terra aos domínios portugueses e a garantia da continuidade física de todo o território com a criação de vilas, além das possibilidades de explorações futuras [...]” (JUCÁ NETO 2009, p. 78).

As primeiras vilas fundadas no Ceará tiveram a função de defesa da costa e administração do território, outras se formaram em função dos aldeamentos indígenas e do desenvolvimento da atividade criatória. Concomitante ao surgimento dessas vilas e à consolidação da pecuária nos sertões, a Coroa marca os primórdios da conquista no território cearense. Aquiraz (1699)² e Fortaleza (1726) foram as primeiras vilas erguidas nas mediações do litoral para fins de defesa e administração do território. Posteriormente surge Icó (1738), com a finalidade de defender os moradores da ribeira do Salgado contra os ataques indígenas.

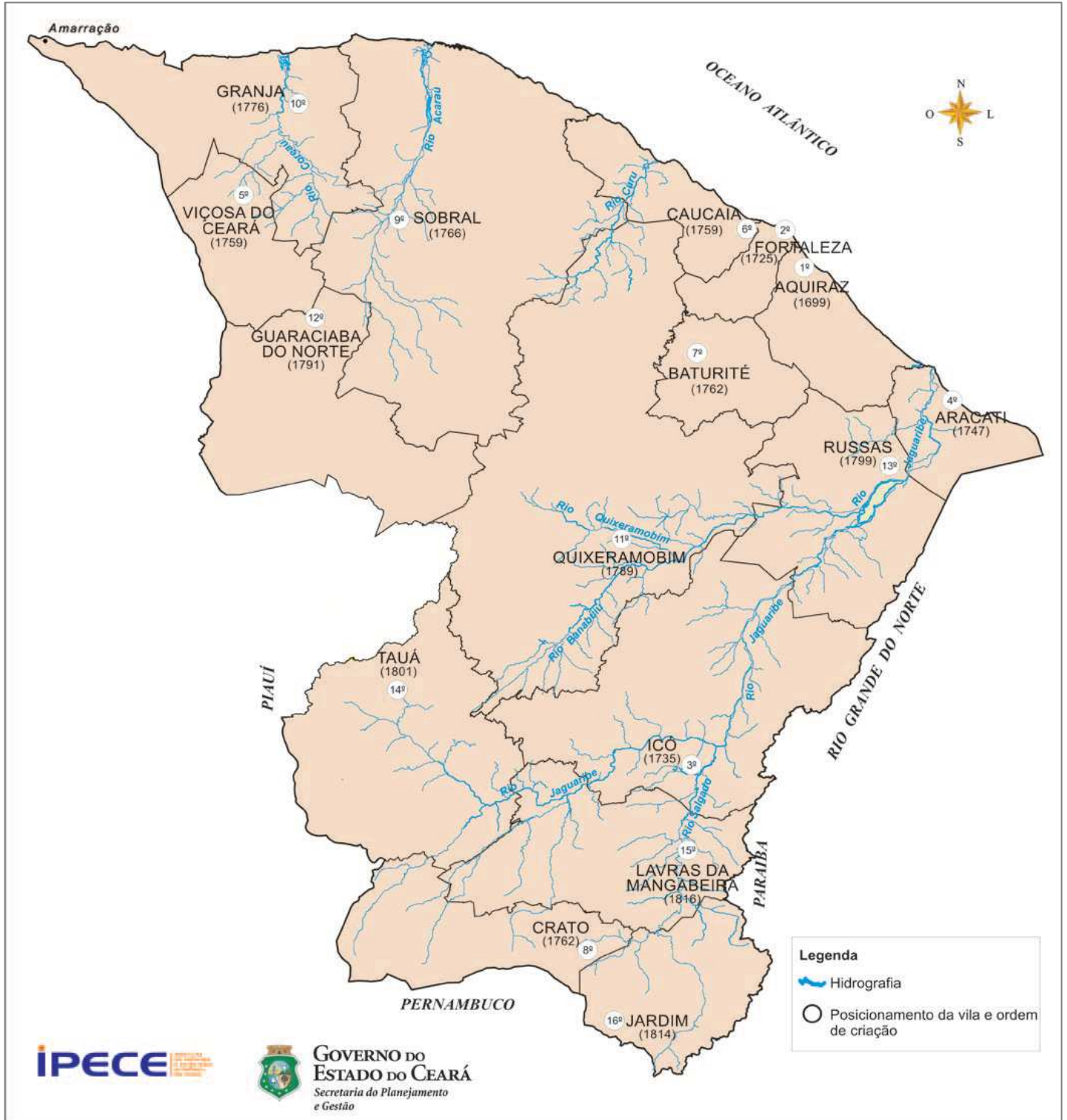
A partir de 1758, o Ceará sofre um aumento no número de vilas. Isso por conta das medidas de Marquês de Pombal que, visando acabar com poder da Igreja sobre a população indígena, expulsa os jesuítas das aldeias e eleva os aldeamentos à posição de vila.

Além das primeiras vilas para defesa e administração do território e das Vilas de Índios – como ficaram conhecidas as vilas oriundas dos aldeamentos – também se consolidou no território cearense as Vilas de Brancos que, com exceção de Fortaleza e Aquiraz, formaram-se em torno da pecuária. Com uma posição estratégica para facilitar a produção, a

² A Ordem Régia de 1699 autorizava a criação de uma vila nas proximidades do rio Ceará, mas contrariando essa determinação, a vila de Aquiraz foi fundada inicialmente no Iguape em 1701, sendo em 1706 transferida para imediações do rio Ceará, conforme determinava a Ordem Régia, logo depois a vila passou a se localizar nas adjacências do atual forte de Nossa Senhora da Assunção. Não contentes com a proximidade da vila em relação ao Forte, os senhores de terra negociaram com o governador de Pernambuco a transferência da vila para o sítio Aquiraz, que ocorreu em 1713. Por isso, a data de origem da Vila de Aquiraz é imprecisa, aparecendo em alguns documentos como sendo de 1699 (data de criação) e em outros como sendo de 1713 (data de instalação). Neste trabalho se optou por trabalhar com a data de criação da vila.

reprodução e a circulação da atividade criatória, essas vilas se originaram no cruzamento das estradas das boiadas e nas ribeiras dos rios Jaguaribe, Acaraú e Coreaú, como ilustra a figura abaixo.

Figura 2 – Localização das vilas criadas no Ceará entre 1699 – 1822



Fonte: Pontes; Albuquerque e Medeiros (2012).

Com base nos contextos que envolveram os processos de criação das vilas cearenses, Nogueira (2010, p. 44) afirma que a classificação das mesmas em vilas de Brancos e vilas de Índios é baseada em quatro motivações principais, sendo elas:

[...] a institucionalização e controle dos poderes no processo de efetivação da conquista e de implementação do poder régio na capitania (que envolve a criação das três primeiras vilas: Aquiraz, Fortaleza e Icó); uma vila fundada em decorrência do desenvolvimento econômico da localidade onde foi instituída (Aracati); as vilas de índios, criadas a partir da elevação de alguns aldeamentos indígenas à categoria de vilas; e aquelas vilas que foram criadas visando o controle da população volante, por meio da busca em concentrar parte desta população em alguns núcleos; onde os dois últimos perfis foram os que mais justificaram a criação de vilas no Siará Grande no período analisado.

As vilas criadas no período colonial firmaram-se como unidades locais de funções diversas dentro da economia pecuarista, pois atuaram nos setores de produção, de comércio, de administração e nas pequenas usinas de beneficiamento do couro. Algumas vilas tiveram mais funções que outras em períodos diferentes da economia. Outras ganharam destaque a partir da produção do charque que ocorria nas áreas próximas ao litoral. A produção do charque através do beneficiamento da carne ampliou as possibilidades de comércio da mesma, na medida em que transportar a carne salgada era economicamente mais viável que transportar o gado a pé.

Na realidade, as vilas funcionaram com uma estratégia para integrar o Ceará às redes de poder da Coroa Portuguesa durante o século XVIII, e por esta razão, o processo de criação das vilas deu origem a uma dinâmica rede de poderes onde confluíam os interesses dos agentes régios, que atuavam nas localidades com as ambições dos potentados locais.

2.2 O mapeamento tardio do Ceará

A ocupação do território cearense sob a ação dos vaqueiros expulsos do litoral implicou no reduzido investimento da Coroa Portuguesa, em termos de tecnologia e capital, no processo de conquista dos sertões nordestinos. Isto porque, inicialmente, a atividade criatória apresentava pouca rentabilidade, se comparada ao cultivo da cana de açúcar.

Tal fato fez com que não despertasse nos colonizadores o interesse imediato no apossamento de terras dos sertões e com isso não investissem em técnicas de mapeamento. No Ceará, a consequência dessa falta de investimento foi a escassez de uma cartografia setecentista que definisse os limites e as potencialidades econômicas do território.

Durante o século XVII a capitania do Ceará foi representada pelos cosmógrafos do Reino, que em suas viagens pelo litoral avistaram e desenharam a costa cearense, deixando completamente desconhecidos os sertões. Já no século XVIII, as poucas representações cartográficas que havia dos sertões cearenses mostrava esse como um território hostil. Conforme relata Jucá Neto (2010, p.2):

Por todo o século XVIII, o Ceará foi representado pela cartografia existente como uma região de índios selvagens - marcada unicamente pela presença dos Tapuias - e sem o delineamento do seu contorno territorial. A não demarcação das fronteiras políticas oficiais cearenses era decorrência direta de sua dependência administrativa em relação à Capitania pernambucana.

Não havia motivação econômica e nem geopolítica para incentivar o mapeamento dos sertões nordestinos, pois no que diz respeito à defesa da costa, tanto o Tratado de Tordesilhas, quanto a expulsão dos holandeses em 1654, garantiram a soberania portuguesa sobre as terras conquistadas.

A organização do território cearense em vilas, estando a maioria ligada à atividade criatória, não foi um fator economicamente forte para justificar os investimentos técnicos por parte dos portugueses. Afinal, a pecuária ainda estava se consolidando como atividade econômica e, por isso, apresentava baixa rentabilidade.

O Ceará ficou à margem dos interesses geopolíticos e econômicos que envolveram investimentos tecnológicos a fim de adequar as capitanias e vilas brasileiras aos padrões lusitanos de organização do território.

Em decorrência desse processo, não foram poucos os documentos cearenses do período setecentista que discorriam sobre a ausência de técnicos aptos a delimitar os termos das vilas, viabilizar a construção de casas de câmaras e cadeias e conferir uma imagem positiva ao forte da vila de Fortaleza.

Do intervalo de 1700 a 1800, tem-se notícia de apenas quatro engenheiros no Ceará e, ainda assim, com pouca relevância para o mapeamento da capitania. Sobre isso, Jucá Neto (2012b, p. 149) discorre:

Deste universo setecentista, quatro engenheiros estiveram no Ceará: Diogo da Silveira Veloso, Luis Xavier Bernardes, Jerônimo Mendes de Paz e Custódio Francisco de Azevedo. Os três primeiros estavam envolvidos com a procura de minas de ouro e de prata e com as reformas da Fortaleza de Nossa Senhora de Assunção. Somente Custódio Francisco de Azevedo envolveu-se com a implantação de uma vila – Monte mor o Novo d'América (Baturité), com a delimitação de termos, e com a construção de sedes administrativas, como as casas de câmara e cadeia.

Essa realidade somente começa a mudar no período pós 1799, quando o Ceará torna-se administrativamente independente da capitania de Pernambuco. No último ano do século XVIII e nos primeiros do século XIX, o território cearense foi amplamente cartografado por engenheiros. Toda a engenharia existente no século XVIII era de origem militar, eram esses engenheiros que mapeavam o território, erguiam as igrejas e as demais construções da época. O Ceará contou com a presença de três engenheiros militares: Francisco Xavier Torres, João da Silva Feijó e Antônio José da Silva Paulet.

A primeira carta que definiu os limites do território cearense, da qual não se tem especificação da data, foi a carta Capitania do Ceará de provável autoria do engenheiro João da Silva Feijó. Segundo Castro (1997, p. 25), as vilas representadas nesta carta são: “Fortaleza, Arronches (Parangaba), Messejana, Soure (Caucaia), Aquirás, Aracati, Icó, Crato, Campo Maior (Quixeramobim), Sobral, Granja, Vila Nova d’El Rei (Guaraciaba), Viçosa e Montemor o Novo (Baturité)”. Ainda conforme esse autor, a capitania cearense foi desenhada em forma mais achatada, principalmente na região sul, o que fez com que a vila de Crato ficasse próxima a costa.

A carta da Capitania do Ceará serviu de base para as demais representações do território cearense feitas por Feijó, porém o recorte da capitania somente veio adquirir formas semelhantes ao desenho atual com a cartografia de Antônio da Silva Paulet (1813 – 1817). Este engenheiro desenhou o Ceará com precisão de detalhes, preparou uma planta para vila de Fortaleza, bem como elaborou um projeto para o mercado da vila e para o Forte de Nossa Senhora da Assunção.

Dos trabalhos desse engenheiro, dois tiveram muita relevância para a cartografia cearense. O primeiro foi a Carta da Capitania do Ceará e Costa de 1813, que retrata o litoral cearense em desenho similar à forma atual do território. O segundo foi a Carta Marítima e Geográfica da Capitania do Ceará de 1817 (ANEXO A), que retrata os limites geográficos do litoral e do interior da capitania. “A carta apresenta não apenas a hidrografia e a topografia da Capitania como também a definição de suas fronteiras e uma rede urbana, com dezesseis vilas e 56 povoados, interligada por estradas”. (JUCÁ NETO, 2010, p. 12).

Embora a Carta Marítima e Geográfica da Capitania tenha sido muito eficiente, ela representou as vilas e os povoados existentes até a data de sua elaboração. A questão é que das dezesseis vilas iniciais, algumas sofreram desmembramentos de suas áreas, outras se agregaram e muitos povoados foram elevados a categoria de vilas. Esse processo não foi acompanhado de uma representação cartográfica e nem de uma base legal competente para

definir os novos limites que estavam se formando. De nada valia a existência de um aparato legal para estabelecer as delimitações territoriais nos sertões cearenses dedicados à pecuária extensiva. Na terra dos criadores de gado, o domínio sobre as glebas era assegurado pela violência cometida pelo uso da força privada. Por esta razão, os potentados locais não tinham motivos para respeitar disposições legais que contrariassem as possibilidades de aumentar a posse de terras. Esse fato acarretou em consequências litigiosas que perduram até os dias atuais.

2.3 A formação político-administrativa e a divisão territorial do Ceará

A imprecisão dos limites nas divisas municipais do Ceará é um reflexo do seu processo de ocupação territorial consolidado inicialmente pela pecuária extensiva e orientado pela ação de senhores interessados em aumentar o domínio sobre as glebas. Como a posse de terras era um condicionante fundamental para a dominação política, não havia o interesse em definir os limites dos termos. Conforme explica Domingos Neto (2010, p. 76):

Muito tempo decorreria até que a definição e a medição razoável de glebas se tornassem tecnicamente possíveis. Os registros cartoriais eram pouco inteligíveis e a extensão das fazendas, ou mais apropriadamente dos pastos e rebanhos, decorria da capacidade dos criadores de eliminar índios e impor respeito aos concorrentes, fossem posseiros, sesmeiros, jesuítas ou autoridades estatais. Homens em armas, dispersos num imenso território, entregues à própria sorte, não teriam motivos para respeitar estamentos, leis e princípios que não servissem aos seus desígnios. Os criadores entendiam como lhes convinha, a noção de crime e, vitoriosos encarnariam por muito tempo a autoridade.

À medida que se criavam vilas e conforme o território era repartido, alteravam-se o tamanho dos termos. Na ausência de uma base legal que explicasse os critérios adotados nessas divisões, alguns senhores de terras se beneficiavam tomando posse de grandes dimensões, enquanto outros ficavam restritos a porções reduzidas de terras. Aqueles que tinham o controle sobre as glebas detinham também poderes políticos e econômicos para regular os locais de acesso às terras. “A posse de terras, portanto, além de fonte de poder econômico [...] representava também uma fonte de poder político, quando entendemos que esta elite sesmarial detinha o poder na regulação do acesso aos meios de produção na capitania do Siará Grande.” (NOGUEIRA, 2010, p. 38)

O fato é que a divisão territorial do Ceará esteve, desde muito cedo, condicionada às estruturas de poder de quem tinha o controle sobre a terra. Assim, a criação de municípios,

durante muito tempo, esteve associada aos interesses políticos e não ao bem comum. Como discorre Girão (1983, p. 13):

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.

Desde a formação das dezesseis células administrativas originais até a primeira metade do século XX, a criação de municípios no Ceará era feita sem a existência de leis competentes que fixassem a divisão territorial do Estado e o quadro administrativo-judiciário.

Durante o período colonial, a divisão do território brasileiro em capitâncias hereditárias não passava de uma estratégia de territorialização do poder que dispensava maiores investimentos por parte da Coroa. “A imposição imediata da divisão do território foi a solução encontrada para estabelecer, sobre um espaço extenso e desconhecido, uma forma de governo. Governar, naquele momento, significava, sobretudo, manter o domínio”. (CIGOLINI, 2009, p. 90)

Essa necessidade da Coroa de manter o domínio sobre a colônia exigia um poder centralizado, no entanto, isso não foi possível por conta da grande extensão territorial do Brasil. A incapacidade de Portugal em controlar o território dotou as câmaras municipais de relativa autonomia para governar as vilas que haviam sido instaladas por incentivo da Coroa.

No período em que o Ceará estava administrativamente dependente de Pernambuco, foram criadas quatorze vilas, contando com a Vila de Messejana (1756) e a Vila de Arronches (1759) – hoje Parangaba – que atualmente fazem parte de Fortaleza. No intervalo de 1799 até 1822 foram criadas mais quatro vilas, totalizando dezoito, e dessas, dezesseis foram posteriormente elevadas à categoria de município (QUADRO 1).

Pontes (2010, p. 24) aponta a pecuária como o principal fator responsável pela criação das primeiras vilas cearenses. Segundo esta autora:

[...] intensifica-se o criatório e o comércio do gado, bem como o beneficiamento da carne e do couro para o mercado interno, fatos que impulsionaram a formação das outras oito primeiras Vilas. Na bacia do Banabuiu - Quixeramobim prosperou a primeira Vila da região central do Estado, que foi a de Quixeramobim (1789); As bacias do Acaraú e do Coreaú tornaram-se os berços das vilas de Sobral (1766), Granja (1776) e Guaraciaba do Norte (1791); assim como a bacia do Rio Jaguaribe deu origem às vilas de Russas (1799) e Tauá (1801) na bacia do Salgado foram criadas as Vilas de Jardim (1814) e Lavras da Mangabeira (1816). Assim, em pouco mais de um século, entre 1699 a 1822, já havia uma relativa concentração populacional e de Vilas ao longo dos Rios Jaguaribe, Salgado, Acaraú e Coreaú, com menor destaque para as bacias do Banabuiu-Quixeramobim.

Quadro 1 – Primeiros municípios criados no Ceará no período de 1699 – 1822

Número de Ordem	Município Original (1)	Data de Criação	Instrumento Legal	Data de Instalação	Lei e Data de Consolidação
1	Aquiraz	13/02/1699	Carta Régia	1700 (2)	Lei nº 1.258 de 27/07/1915
2	Fortaleza	11/03/1725	Carta Régia	13/04/1726	Carta Imperial de 17/03/1823
3	Icó	17/10/1735	Ordem Régia	04/05/1738	Lei nº 244 de 25/10/1842
4	Aracati	11/04/1747	Resolução Régia	19/02/1748	Lei nº 244 de 25/10/1842
5	Viçosa do Ceará	06/06/1759	Provisão Régia	07/07/1759	Lei nº 1.994 de 14/08/1882
6	Caucaia	07/07/1759	Provisão Régia	15/10/1759	Lei nº 448 de 20/12/1938
7	Baturité	16/12/1762	Carta Régia	14/04/1764	Lei nº 844 de 09/08/1858
8	Crato	16/12/1762	Carta Régia	21/06/1764	Lei Provincial nº 628 de 17/10/1853
9	Sobral	22/07/1766	Carta Régia	05/07/1773	Lei nº 229 de 12/01/1841
10	Granja	27/06/1776	Alvará Régio	17/10/1776	Lei nº 602 de 03/11/1854
11	Quixeramobim	20/02/1789	Ordem Régia	13/06/1789	Lei nº 770 de 14/09/1856
12	Guaraciaba do Norte	12/05/1791	Alvará Régio	12/05/1791	Lei nº 448 de 20/12/1938
13	Russas	16/05/1799	Ordem Régia	06/08/1801	Lei nº 900 de 09/08/1859
14	Tauá	14/12/1801	Ordem	03/05/1802	Lei nº 2.677 de 02/08/1929
15	Jardim	30/08/1814	Alvará Régio	3/01/1816	Lei Provincial nº 1.829 de 13/09/1879
16	Lavras da Mangabeira	20/05/1816	Resolução Régia	08/01/1818	Lei nº 2.075 de 20/09/1884

Fonte: Pontes (2010).

No Período Imperial (1822 – 1889) perdurou um centralismo provincial ainda mais acirrado que o existente na Colônia. A constituição de 1824, outorgada pelo Imperador instituiu os municípios brasileiros e presumiu Câmaras em todas as vilas e cidades com poder de governança municipal, porém a estrutura camarária desse período ficou sujeita aos anseios dos presidentes de Província e ao Governo Geral. Segundo Lima (2008, p. 121):

Data de 1º de outubro de 1828 a primeira lei orgânica dos municípios, qual seja, o Regimento das Câmaras Municipais, que as confina a funções meramente administrativas, subordinando-as aos Conselhos Gerais, aos presidentes da província e ao Governo Geral. É a então denominada “doutrina da tutela”. O Ato Adicional de 1834, secundado pela Lei nº 40, de 3/10/1834, submete as Câmaras às Assembleias Legislativas Provinciais e aos presidentes de Províncias. [...] totalmente atrelado ao poder central, o município permanece ao longo de todo o Império.

Mesmo sob essas condições, foi acrescentado ao quadro municipal do Ceará mais 48 células administrativas que se desmembraram das dezesseis células originais totalizando 64 municípios (ANEXO B). Conforme Pontes (2010, p. 33):

Na primeira metade do século XIX, o processo era lento e foram criados somente 11 novos municípios, desmembrados de 6 das 16 células originais, estando concentrados do seguinte modo: dois oriundos do desmembramento de Crato (Barbalha e Milagres) e Sobral (Itapipoca e Acaraú), três do Município de Icó (Jucás, Jaguaribe e Pereiro). Itapipoca apesar de ter sido criado neste período passou por desmembramento, originando o Município de Itapajé (1849). Entre 1851 e 1889, ao contrário, a fragmentação territorial foi bem mais acelerada, pois aconteceram 37 emancipações, sendo que das células originais, à exceção de Tauá e Guaraciaba do Norte, todos os outros 14 municípios deram origem a novos municípios.

Se a pecuária foi o principal agente econômico dos sertões no Período Colonial, o cultivo do algodão se consolidou como uma atividade significativamente rentável durante o Império e iniciou um ciclo na economia cearense. O algodão se adaptou às condições climáticas de semiaridez e se desenvolveu de forma consorciada à pecuária. De acordo com Silva (1989, p. 84), “[...] ao lado da expansão da lavoura algodoeira, o homem do sertão pôs-se à procura de maiores áreas para a criação”. A economia algodoeira adquiriu maior importância na segunda metade do século XVIII, quando o algodão passou a ser produzido para abastecer o mercado externo.

A atividade algodoeira também influenciou as emancipações municipais, pois permitiu uma série de investimentos em infraestrutura para facilitar a circulação de mercadorias nos principais centros produtores de algodão, aumentando o contingente populacional e elevando muitos povoados à condição de vilas.

Em meados do século XIX, a pecuária começou a apresentar os primeiros sinais de decadência. As causas desse declínio estavam relacionadas à maneira sob a qual a atividade criatória estava estruturada e às novas possibilidades que as regiões compradoras dos rebanhos nordestinos passaram a ter a partir desse momento.

A estrutura interna da economia nordestina, baseada na criação extensiva do gado em latifúndios, com centros urbanos e comerciais dispersos pelo território, resultava em uma comercialização precária e exaustiva. As transações comerciais eram estabelecidas a longas distâncias. Em muitos casos, comprava-se mercadorias em um centro e vendia-se o gado em outro. As manadas bovinas chegavam ao seu local de comercialização magras e abatidas.

Aliado aos grandes períodos de seca, os investimentos na melhoria de técnicas para o beneficiamento da carne eram raros, fato que contribuiu para que a pecuária nordestina fosse superada com facilidade pelo surgimento de áreas concorrentes na atividade criatória, como foi o caso do Rio Grande do Sul.

A pecuária sulina era realizada sob condições naturais mais favoráveis. O gado não precisava lidar com grandes períodos de estiagem, o que permitia a comercialização de uma carne macia e em melhor qualidade.

Prado Junior (1987, p. 68) apresenta um panorama da situação da pecuária nordestina. Conforme esse autor:

O gado nordestino é conduzido através de grandes distâncias em manadas de centenas de animais. Cruzando regiões inóspitas, onde até a água é escassa e não raro inexistente (contentando-se então os homens e os animais com as reservas líquidas de certas plantas hidrófilas), o gado chega naturalmente estropiado a seu destino. A carne que produz, além de pouca, é de má qualidade. Assim, somente a falta de outras fontes de abastecimento alimentar explica a utilização para isto de tão afastadas e desfavoráveis regiões. Em fins do século elas sofrerão golpes ainda mais severos. As secas prolongadas, que sempre foram aí periódicas se multiplicam e estendem ainda mais, dizimando consideravelmente os rebanhos que se tornarão de todo incapazes de satisfazerem às necessidades de seus mercados consumidores. Serão substituídos pela carne-seca importada do Sul da colônia.

Durante o Período Imperial, o poder de decisão sobre as questões econômicas e políticas se manteve nas mãos daqueles que administravam a economia local, ou seja, os senhores de terras que controlavam a pecuária e a produção de algodão. A proclamação da República em 1889, embora trazendo mudanças consideráveis na organização político-administrativa do país, não acarretou em alterações significativas nesse quadro. As modificações se resumiram à forma de governo que passou a ser republicana, ao sistema de governo que assumiu função presidencial e à forma de Estado que passou a ser Federal.

Mesmo a Constituição de 1891 decretando a autonomia municipal, o que se percebeu foi os municípios cada vez mais subjugados ao poder dos coronéis. Como afirma Lima (2008, p. 123):

Os municípios são feudos dos coronéis, que mandam e desmandam. As províncias, ao contrário, passam a estado e se fortalecem sob a “política dos governadores”. Nos estados aplica-se a “política dos coronéis”. Estabelece-se nos dois casos um “sistema de compromissos” entre os governantes que atrela os chefes locais aos governadores e estes ao Presidente da República. Os prefeitos são nomeados, conforme disponha a legislação estadual. As eleições são “a bico de pena”.

Durante a República Velha (1890 – 1929), o território cearense passou a contar com 87 células administrativas, a partir da criação de 23 novos municípios (ANEXO C). Pontes (2010) evidencia Baturité como o maior destaque desse período, em função do avanço econômico resultante da produção algodoeira e do adensamento demográfico que o consagrou como alvo da divisão territorial. Somente no início da República, Baturité deu origem a cinco municípios: Aracoiaba, Aratuba, Guaramiranga, Mulungu e Pacoti.

Foi nesse período que a seca se tornou um problema nacional e virou motivo de barganha política. A primeira grande seca de que se tem notícias ocorreu ainda durante o Império em 1877 e causou efeitos desastrosos nos sertões cearenses, ao passo que muitos na tentativa de fugir dos efeitos desse fenômeno, deslocaram-se para Fortaleza. Conforme explica Neves (2000, p. 81):

A seca pega todos de surpresa. No semiárido, a produção inteiramente destruída, os moradores consomem suas últimas sementes e, aos poucos, vão deixando para trás seus casebres e suas terras arrendadas. Saem famintos de seus lares e começam a vagarear pelos caminhos e estradas em busca de auxílio. O caminho da capital cedo transformar-se-á na única forma de sobrevivência: os “moradores” das fazendas de criar transformam-se em retirantes.

Após a seca de 1877, já no período republicano, outros momentos de estiagem se sucederam, provocando distúrbios econômicos que repercutiram significativamente na estrutura social a qual Fortaleza estava passando, uma vez que esta se tornou pólo de atração dos fluxos migratórios que partiam do sertão.

O desenvolvimento urbano da capital, orientado pelo desejo das elites locais, estava voltado para a criação de equipamentos socioculturais para conferir à cidade uma condição moderna de civilização e progresso. A chegada de retirantes à Fortaleza contrariou o interesse dessa burguesia e desencadeou um movimento segregacionista em prol de manter os “flagelados” distantes da elite.

A ocorrência constante das secas e o aumento do fluxo migratório para Fortaleza desencadearam uma série de medidas, como a construção de campos de concentração nas adjacências da capital para impedir o aumento dos retirantes na cidade e a utilização desses migrantes para trabalhar nas obras de embelezamento de Fortaleza.

Em 1909, o governo federal criou a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS) que posteriormente passou a se chamar Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). Apesar de ser um órgão federal, o DNOCS desenvolveu uma série de medidas para o convívio com a seca no semiárido, a partir da construção de sistemas de barragens para a captação e armazenamento de água em tempos de chuva para serem usadas durante os períodos de estiagem.

A ação estatal com relação à seca girava em torno de estabelecer uma “solução hidráulica” a partir da construção de açudes e poços profundos. Contudo, os investimentos estatais em obras relacionadas às secas tinham ainda o objetivo de manter o homem no campo, para trabalhar nas construções hidráulicas e impedir seu deslocamento para a cidade. Conforme explana Neves (2000, p. 89), “As obras situadas no interior do Estado atraíam

retirantes famintos [...] e formava um escudo protetor em torno da capital, que ficaria, assim, livre de uma vez por todas da ‘invasão’ daqueles que eram agora chamados de ‘flagelados’”.

Os investimentos em obras públicas para amenizar os efeitos desse fenômeno social, por um lado intensificaram a dependência local em relação ao governo central e por outro acirraram a disputa por territórios onde as obras contra a seca se faziam presente, fato que orientou a formação de muitos municípios nessa época.

A seca é um dos traços mais marcantes, ainda hoje bem vivo, que pesa na definição da própria sorte do Ceará e do cearense. Ela molda o espaço: muitas cidades surgem em volta dos açudes: traz a diáspora: o cearense se aventura no Norte e no Sudeste; eterniza a pobreza, as soluções são apenas paliativas, o caboclo, no interior, continua a praticar a mesma agricultura de subsistência de seus ancestrais; só beneficia a elite por meio da “indústria da seca”; e, enfim, o seu combate não muda – muitas vezes, reforça – o sistema socioeconômico injusto que temos até hoje. (LIMA, 2008, p 71 – 72)

O período que seguiu de 1930 a 1963 foi caracterizado por alternâncias no que condiz a centralização e a autonomia municipal, foi também marcado por intensas mudanças nos quadros político, econômico e social, com relevantes impactos sobre o território e a população.

No intervalo de 1930 a 1936, os municípios estavam dotados de autonomia, tendo poder de decisão sobre as questões locais, mas essa situação acabou com o golpe do Estado Novo que, através da Constituição de 1937, fez com que os prefeitos fossem nomeados pelos governadores dos estados e a administração municipal fosse controlada pelo Conselho Administrativo Estadual. Essa situação perdurou até 1945, quando foi derrubado o Estado Novo e instaurada a Constituição de 1946, que devolveu a autonomia municipal, permanecendo assim até 1963.

Até a década de 1930, a divisão territorial cearense estava imersa em uma situação caótica do ponto de vista legal e político, pois a criação de municípios estava sujeita aos anseios dos coronéis e por isso muitos municípios foram criados “[...] sem um instrumento normativo atualizado ou revisado periodicamente. Os legisladores, sem qualquer critério, criavam e extinguíam Distritos e Municípios, definiam e redefiniam limites e promoviam alterações toponímicas [...]”. (FALCÃO; ARAGÃO, 1996, p. 10).

Para resolver essa situação, durante o Estado Novo foi criado no Ceará o Decreto Lei nº 193 de 20 de maio de 1931 que discorria sobre a divisão do território cearense, mas apesar de ser a primeira ação normativa do Estado com esse fim, trouxe poucos avanços às condições de criação, extinção e restauração de municípios. Essa lei teve pouca duração,

sendo revogada pelo Decreto Estadual nº 1.156, de 4 de dezembro de 1933, que regularizou os limites administrativos de 66 dos 88 municípios cearenses existente até esse momento.

Apesar de ordenar boa parte do território cearense, a legislação de 1933 não estabelecia critérios gerais aptos a regimentar os limites de todos os municípios existente no Ceará. A situação permaneceu confusa até o final da década de 1930, quando o IBGE elaborou o Decreto Lei nº 331, de 2 de março de 1938, discorrendo sobre a divisão territorial do país. Essa norma estabeleceu que os quadros territorial, administrativo, judiciário e policial das Unidades da Federação somente poderiam ser alterados, tanto na delimitação quanto na toponímia, com base em leis gerais quinquenais, ou seja, elaboradas a cada cinco anos (GIRÃO, 1983).

Como resultado desse instrumento normativo Federal, nasceu o Decreto Lei nº 448, de 20 de dezembro de 1938, que trouxe avanços significativos na organização da divisão municipal cearense, pois a partir dele:

[...] 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. (RODRIGUES 1995, p. 22)

O Decreto nº 448/38 definiu os limites administrativos de 388 distritos no Ceará e organizou e fez uma descrição sistemática dos limites de 79 municípios dentre os 88 existentes, consolidando as divisas territoriais de 13 municípios que não foram regularizados com a legislação de 1933 (PONTES, 2010). Esse instrumento normativo vigorou até 1943, quando foi elaborado o Decreto Lei nº 1.114, de 30 de dezembro de 1943, que realizou apenas alterações toponímicas nos municípios e distritos.

Um exemplo de alteração toponímica realizada por esse decreto ocorreu no município de Caucaia. A denominação Caucaia é um termo indígena que significa mato queimado. Esse foi o nome primitivo do município, quando este ainda era uma aldeia indígena anexada à vila de Fortaleza. Em 1759 o aldeamento foi elevado à categoria de vila com o nome de Vila Nova de Soure. A vila foi instalada e extinta várias vezes, sendo restaurada definitivamente em agosto de 1903 com o nome de Soure pela Lei nº 726. A promulgação do Decreto nº 1.114/1943 resgatou o nome inicial do município, que voltou a se chamar Caucaia.

Esse decreto vigorou até o início da década de 1950, quando foi elaborado o Decreto Lei nº 1.153, de 22 de novembro de 1951. A partir desse aparato legal, o quadro

territorial do Ceará passou a apresentar 99 municípios e 545 distritos, através da consolidação das unidades administrativas que não foram amparadas pelos instrumentos normativos de 1938 e 1943 e pela criação de onze municípios, sendo essas as células autônomas regulamentadas por essa lei:

[...]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). (RODRIGUES 1995, p. 22)

O Decreto nº 1.153 deveria vigorar até 1953, mas como não foram mais editadas novas leis gerais conforme orientava o Decreto Lei federal 311/38, a Lei 1.153/51 continua em vigor até hoje. O grande problema é que os municípios criados a partir de 1953 são regulamentados por uma legislação que apenas fixa o seu território sem modificar os limites dos municípios adjacentes, acirrando as dificuldades de identificação das divisas municipais.

No período de 1953 a 1963, foram criados vários municípios ao passo que, do Estado Novo ao fim da República Populista, o Ceará já contava com 141 células administrativas (ANEXO D). Entretanto, no intervalo de 1958 – 1963 o Estado ficou marcado por um movimento a favor da emancipação municipal, orientado pelo desejo de autonomia e decisão própria sobre o destino dos povoados e distritos que enfrentavam o descaso municipal. Foram criados aproximadamente 160 municípios sem obedecer a qualquer critério legal preestabelecido, porém antes mesmo de serem instalados, esses municípios foram revogados pela Lei 8.339, de 14 de dezembro de 1965 (RODRIGUES, 1995).

O período correspondente à Ditadura Militar-Civil e empresarial³ (1964 – 1985) marcou o auge da centralização do poder. A Constituição de 1967 liquidou a autonomia municipal, fazendo com que os prefeitos voltassem a ser nomeados pelos governadores dos estados. A criação de municípios virou assunto regulamento pela União, por isso, durante essa fase, só foram criadas células administrativas consideradas relevantes à segurança nacional.

No Ceará ocorreu uma estagnação no processo de emancipação político-administrativa. O único município criado nesse período foi Maracanaú, que devido ao elevado índice populacional e ao desenvolvimento da indústria, desmembrou-se de Maranguape em 1983, quando o regime ditatorial já começava a entrar em colapso.

³ Neste trabalho optou-se por utilizar o termo Ditadura Militar-Civil e empresarial porque se entende que a classe empresarial ofereceu grande apoio e participou ativamente desse período, ocupando papéis de destaque.

O fim da Ditadura Militar-Civil e empresarial culminou em 1985, com a restauração da democratização política, consolidada pela convocação da Assembleia Constituinte que promulgou a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

Essa constituição trouxe mudanças significativas para a situação municipal. A partir dela, as células administrativas se consagram como autônomas, tornando-se entes federados, podendo legislar sobre os assuntos de interesses locais, através da elaboração de leis orgânicas. Outra mudança significativa foi a maior participação dos municípios na partilha dos impostos federais e estaduais, além do fim da nomeação de prefeitos que passaram a ser eleitos pelo voto direto.

A Constituição de 1988 passou para os estados a competência para legislar sobre as ordenações territoriais de seus municípios, cabendo às esferas estaduais estabelecer os critérios para a criação de novas unidades de governo local. Sob essas condições, no Ceará, foi homologada em 28 de dezembro de 1989, a Lei Complementar nº 11.659 que, por estabelecer requisitos permissivos para a criação de municípios, foi substituída logo em seguida pela Lei Complementar nº 1, de 5 de novembro de 1991.

Até a homologação desse dispositivo constitucional, o Ceará só havia editado leis que fixavam as divisas municipais e criavam ou alteravam a área territorial dos municípios, mas o instrumento normativo com competência para definir critérios sérios e rigorosos para que um distrito se torne município só veio com a Lei de 1991.

De acordo com Rodrigues (1995), a Lei nº 1/1991 foi uma das mais restritivas do Brasil, pois além de estabelecer requisitos mínimos de população, ainda abrangia condições de ordem econômica. Dentre os principais critérios, esse dispositivo constitucional exigia requerimento dirigido à Assembleia Legislativa, assinado por um mínimo de cem eleitores residentes na área com pretensão de emancipar-se. A população teria que ser igual ou superior a 1,5 milésimos dos habitantes residentes no estado e o eleitorado não poderia ser inferior a 20% dos habitantes.

Os distritos passíveis de emancipação deveriam ter centro urbano constituído, com número de prédios igual ou superior a 400 e renda tributária mínima de 10 milésimos por cento da arrecadação tributária do estado. Não podendo se emancipar o distrito cujo desmembramento prejudicasse, nos termos exigidos por esta lei, o município de origem.

No período de 1983 a 1990 foram criados no Ceará quarenta novos municípios, ao passo que com a promulgação da Lei 1/1991, dos mais de cem processos de emancipação em tramitação na Assembleia Legislativa do estado, apenas três municípios foram criados em

1992, sendo eles Choró, Itaitinga e Fortim, fechando o quadro territorial cearense em 184 células administrativas (ANEXO E).

A divisão do território cearense sempre esteve condicionada a estratégias políticas de poder. Se antes da Constituição de 1988, fatores como a pecuária, o algodão e o crescimento da população eram suficientes para estimular a criação de municípios sob o controle e dominação dos grandes proprietários de terra, agora, como se poderá observar no próximo capítulo, questões como a partilha da tarifa de impostos federais e estaduais e a possibilidade de levar elites locais ao poder são as novas estratégias que montam o cerne das emancipações político-administrativas.

3 A SITUAÇÃO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS

Este capítulo busca fazer explicações sobre o processo de emancipação municipal, discorrendo sobre as relações de poder existentes entre os atores políticos e a interação desses com os mecanismos políticos institucionais que regulamentam os procedimentos para a criação de novas unidades de governo local. Além disso, também é pretensão deste capítulo abordar a problemática da legislação que regimenta a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. No desígnio de compreender como estrutura-se as emancipações político-administrativas, faz-se necessário discorrer sobre a gênese e a configuração atual dos municípios brasileiros, bem como analisar a função do poder, do território e do Estado no processo de criação de municípios.

3.1 Os municípios brasileiros: da origem a configuração atual

O município surgiu como unidade político-administrativa na República Romana, com a finalidade de manter sob controle os territórios tomados. Uma vez derrotados, os povos conquistados ficavam sujeitos às imposições do Senado Romano, porém, para manter a sujeição e fidelidade desses povos às leis romanas, a República concedia-lhes algumas regalias como o direito de eleger seus governantes.

A administração das cidades dominadas estava sob responsabilidade de um Colegiado de Magistrados investidos de supremo poder local. Os membros desse colegiado eram eleitos por homens livres, considerados cidadãos do município. A legislação local era exercida por um Conselho Municipal que apresentava funções semelhantes às do Senado Romano. (FAVEIRO, 2004; PINTO, 2002).

Esse regime Municipal estendeu-se para todos os territórios conquistados por Roma incluindo Portugal, mas sofreu algumas modificações quando os povos bárbaros dominaram o Império Romano. A principal alteração deu-se no Conselho dos Magistrados, que foi substituído pelo Conselho dos Homens Livres que exercia funções administrativas, policiais e judiciais. O município chegou a Portugal sendo composto por:

Um *alcaide* – com funções administrativas e judiciais representando o poder central. *Juízes* [...] deliberavam e julgavam, juntamente com o alcaide. “*Homens bons*” [...] constituíam um órgão consultivo do Conselho. Eram homens experientes, livres e idôneos, radicados no Local. Os *almotacéis* [...] tinham a função de policiamento: aferiam pesos e medidas, policiavam ruas e estradas, cuidavam da conservação das vias, etc.[...]. *Procuradores* – dois “homens bons” que representavam o Conselho junto à Coroa, em Corte, que era uma espécie de Terceiro Estado. [...]. No século

XIV apareceram os representantes da Coroa nos Conselhos e faziam observar, nos mesmos, as Leis Gerais do Reino. Tais pessoas eram chamadas de Juízes de Fora. Cada Conselho tinha um Juiz de Fora. No século XV as Ordenações Afonsinas criam a figura do **vereador**. Ele surge com algumas funções dos almotacés e outras dos “homens bons”. Os juízes e vereadores formavam a Câmara do Conselho a quem competia o governo econômico das cidades e vilas. Os “homens bons” passam a escolher, pelo voto, os juízes e vereadores. No princípio, cada homem bom era assessorado por três vereadores. (FAVERO, 2004, p. 44 – 45, grifo do autor)

Esse modelo de gestão municipal português foi implantado no Brasil com organização e atribuições administrativas, judiciais e políticas semelhantes, muito embora o termo município só tenha sido oficializado no país em 28 de outubro de 1828, com a criação da primeira Lei Orgânica dos Municípios. Até então, os territórios brasileiros eram referenciados como vilas, termos ou cidades.

A maior unidade político-administrativa implantada no Brasil no início da colonização foi a capitania hereditária que tinha seu território dividido em:

[...] **comarcas**, e estas, por sua vez em **termos** (os municípios), com sede nas vilas ou cidades respectivas. Os termos se dividem em **freguesias**, a circunscrição eclesiástica que forma a paróquia, sede de uma igreja paroquial, também integrante da administração civil. E as freguesias, por fim, se desdobram em **bairros**, circunscrição de natureza mais imprecisa. (LIMA, 2008, p. 119, grifo do autor)

Cada termo ou município era dirigido pelas Câmaras Municipais que no início da colonização eram dotadas de relativa autonomia para governar, possuindo funções fazendárias, políticas, administrativas, judiciais e de polícia. Esse modelo de gestão municipal sofreu alterações no decorrer dos períodos políticos do Estado brasileiro, porém, mesmo nos momentos de empobrecimento das funções políticas, o município nunca deixou de ser a esfera de poder local mais próxima do cotidiano social.

Como a unidade de gestão mais antiga do país, a esfera municipal brasileira chegou à atualidade com especificidades constitucionais que a consagra como um recorte territorial institucionalizado e político por excelência, pois tem autonomia para:

[...] eleger seu Governo, para estabelecer normas legais de âmbito local, arrecadar e efetuar gastos, organizar e administrar os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, promover o adequado ordenamento territorial e a proteção do patrimônio histórico-cultural local. (BREMAEKER, 2013, p. 3)

Diferentemente da União e dos estados, os municípios são constituídos apenas pelo Executivo representado pelo Prefeito e pelo Legislativo equivalente à Câmara dos Vereadores. Territorialmente estão divididos em distritos, podendo apresentar vários ou somente o Distrito principal, onde se localiza a área urbana e a sede municipal.

Esta escala local do território brasileiro é significativa do fazer político e como tal, tem o fundamento de sua autonomia administrativa assegurada pelo artigo 30 da Constituição Federal de 1988, que delega aos municípios a competência para:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A concepção de município perpassa a ótica da delimitação territorial onde este é compreendido como a porção circunscrita dos estados, autônoma e governada por um prefeito e uma câmara de vereadores. Isto porque o município concebe um território onde se perpetuam práticas políticas, sociais e culturais que propiciam o exercício da cidadania. “Afim, a cidadania se conquista através da lei geral, mas é vivida no cotidiano do território, ou seja, naquele das relações de proximidade, de oferta e acesso aos serviços que tornam o direito uma prática social real”. (CASTRO, 2005, p. 134)

É nesta escala de atuação do poder público que se consolida o aparato institucional voltado ao desenvolvimento de políticas públicas que exercem fortes influências no território e na vida do cidadão.

O município pode ser compreendido a partir da esfera sociológica, política e jurídica. Na perspectiva social, ele abrange um agrupamento de pessoas convivendo em uma mesma porção territorial e apresentando interesses comuns que convergem para a satisfação das necessidades individuais e coletivas que se expressam na vida em sociedade.

Na esfera política, o município é uma entidade estatal de competências específicas e governo autônomo, porém, diretamente ligada ao Estado-Membro por meio de laços constitucionais. E sob o ponto de vista legal, a unidade de governo local é uma pessoa jurídica com direito público interno e capacidade para decidir sobre as questões de interesses locais, exercer seus direitos, adquirir obrigações e responder pelos atos de seus representantes. Portanto, o município, em seu contexto mais amplo, é:

Em primeiro lugar um recorte federativo, com importante grau de autonomia – o que significa atribuições e recursos próprios – em segundo trata-se de uma escala política, ou seja, um território político por excelência, e constitui um distrito eleitoral formal para vereadores e prefeitos e informal para todas as outras eleições com conseqüências importantes para a sociedade local e para o território; em terceiro, é no município que todos habitamos e exercemos nossos direitos, e deveres da cidadania, onde buscamos os serviços a que temos direito como cidadãos; onde votamos e candidatos são votados. Também é nele que são concretizadas as políticas públicas. (CASTRO, 2005, p. 135)

O município é um recorte revelador de comportamentos e valores que dão margem à apreensão das semelhanças e diferenças regionais. No Brasil, ele precedeu o próprio Estado e vem se constituindo como um fundamento da sociedade até os dias atuais. Ele é um dos pilares que sustenta a democracia, pois assegura às comunidades locais o direito de se posicionar sobre os assuntos que lhes dizem respeito. Para um país com dimensões territoriais como o Brasil, a existência do município é essencial para certificar o exercício da cidadania, desde, é claro, que haja uma gestão administrativa comprometida com a população.

3.2 O poder, o território e o Estado no cenário das emancipações municipais

O espaço geográfico é modelado por conflitos que emergem de relações sociais e materializam-se no território para organizá-lo conforme os interesses dos diversos grupos que compõem a sociedade. Esses conflitos resultam de uma sociedade composta por complexos grupos sociais cuja existência está intrinsecamente ligada ao ordenamento territorial.

Os objetivos que esses grupos apresentam são dinâmicos, distintos e muitas vezes conflituosos, por isso pressupõem diferentes arranjos e configurações territoriais. Os recortes administrativos que consolidam as unidades da federação como os estados e os municípios não são apenas dados passivos estabelecidos por vagas políticas de organização territorial, mas sim o resultado dos interesses emergentes da vida em sociedade. “A divisão do território, desse modo, não se funda em aspectos funcionais determinados por ações e interesses específicos, mas adquire um significado estrutural e, inscreve-se nas formas e no conteúdo da vida social”. (CIGOLINI, 2009, p. 27)

Os interesses e conflitos divergentes desses grupos que constituem a sociedade materializam-se no território, fazendo emergir relações de poder fundamentais para compreensão dos processos que permeiam o quadro das emancipações municipais. Essas relações de poder são importantes, pois, assim como as divisões territoriais resultam das vontades expressas na vida social, o desejo de desmembramento do município de origem emerge do povo, que é o centro de transmissão do poder.

Portanto, o poder se manifesta à medida que relações são estabelecidas. No caso das emancipações, as relações de poder ficam nítidas quando se consegue identificar os atores políticos envolvidos nesse processo, sejam estes as lideranças políticas locais, os eleitores, os parlamentares ou o executivo estadual.

De acordo com Raffestin (1993), é da população que se origina o poder. Para este autor o poder está apoiado no tripé: população, território e recursos.

Considerando o que foi dito sobre a natureza do poder, será fácil compreender porque colocamos a população em primeiro lugar: simplesmente porque ela está na origem de todo poder. Nela residem as capacidades virtuais de transformação; ela constitui o elemento dinâmico de onde procede a ação. [...] O território não é menos indispensável, uma vez que é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e a integrar uma estratégia. Os recursos, enfim, determinam os horizontes possíveis da ação. Os recursos condicionam o alcance da ação. (RAFFESTIN 1993, p. 58)

Seguindo este raciocínio, no processo de formação de municípios, pode-se afirmar que **a população** corresponde às pessoas diretamente afetadas nesse processo, **o território** é a área propensa ao desmembramento político-administrativo e **os recursos** são as bases concretas que possibilitam a efetivação da emancipação.

Porém, a função do poder dentro do processo de criação de municípios não é suprimir os direitos dos cidadãos. Por mais diversas que sejam as causas apontadas para justificar o anseio de desmembramento, a garantia do bem estar da população envolvida nesse processo sempre é assinalada, pelos atores políticos envolvidos, como a finalidade maior. Esse entendimento se aproxima da concepção de Foucault (1979) quando ele afirma ser o objetivo do poder controlar e não reprimir.

Todavia, o controle a que Foucault se refere é exercido sobre os homens para que se possa aperfeiçoar ao máximo a força de trabalho destes, tornando-os não só seres ativos, mas também dóceis, na medida em que se é estimulado uma diminuição da capacidade de revolta e de resistência à luta contra as condições impostas. Por mais que o poder não seja um instrumento de repressão, através das diversas formas de controle ele se revela um instrumento de imposição e manipulação.

A ideia de poder está quase sempre revertida por relações assimétricas que tendem a beneficiar o membro mais forte desse elo. Sobre esta perspectiva, Castro (2005, p. 97 – 98) considera o poder como:

[...] a manifestação de uma possibilidade de dispor de um instrumento para se chegar a um fim (a vantagem ou efeito desejado), mas a possibilidade de chegar a este fim

supõe a existência de uma relação necessariamente assimétrica, ou seja, a possibilidade de que uma das partes disponha de mais meios ou de maior capacidade de obter o efeito desejado através da prerrogativa de aplicar algum tipo de sanção.

Como forma de impor uma vontade à parte menos beneficiada de uma relação, o poder concebe em sua essência três formas elementares: o poder despótico que se utiliza da coerção para atingir o bem privado daquele que o exerce, o poder fundamentado na autoridade que se vale do consentimento social para alcançar o bem daquele que é o objeto da ação e o poder político comprometido com o bem comum (CASTRO, 2005).

Nesta pesquisa se busca enfatizar a discussão do poder político porque ele é a base para a compreensão das relações produzidas no contexto das emancipações municipais e porque ele tem capacidade de agregar características do poder despótico e da autoridade, com a premissa de alcançar o bem comum, que é a essência de sua existência e aceitação.

Compreende-se o poder político como:

[...] a instância que tem a capacidade de abrir e de construir um verdadeiro espaço público, um lugar de deliberação mais ou menos grande e transparente, ele se exerce sem a justificação de uma superioridade essencial, mas pelo consentimento coletivo mínimo (sem o qual ele tende a se dissolver) e visa um certo bem comum e não único bem privado daquele que o exerce. (CASTRO, 2005, p. 104)

As instâncias do poder político se corporificam no território através de estruturas políticas que conferem autonomia às unidades territoriais. Os grupos que residem nessas unidades são inseridos em comunidades juridicamente organizadas para assegurar os direitos e deveres que competem à vida em sociedade.

O território é uma instigante ferramenta de análise que reflete uma realidade complexa onde se enseja muitas tentativas de desvendá-lo.

O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à idéia de domínio ou de gestão de determinada área. Assim, deve-se ligar sempre a idéia de território à idéia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas. (ANDRADE 1995, p. 19)

Não se pode confundir território e espaço, porque este é anterior ao primeiro. O espaço é o todo dotado de partes que se torna território na medida em que é representado por um ator social. Em outras palavras, uma porção do espaço se torna território quando é modificada pelas redes e pelos fluxos estabelecidas por grupos sociais para produzir distintas relações de poder. Assim, é possível compreender que:

O território é, em suma, um espaço apropriado, que passa a ser defendido, produzido, modificado, transformado, trabalhado, balizado. É o local onde as sociedades humanas desenvolvem as atividades que visam a sua sobrevivência e manifestam a sua cultura, onde produzem riquezas e conhecimentos bem como cultivam relações de amor e ódio, paz e guerras, sofrimentos e esperanças. (PINTO, 2002, p. 2)

É quase impossível falar de território sem mencionar o limite, isto porque a tessitura territorial pressupõe a ação de um grupo interagindo nessa porção do espaço para adequá-lo aos seus objetivos. A interação desse grupo estabelece os limites dessa porção territorializada do espaço para que se possa manifestar o poder e o controle sobre ele. Os limites são então utilizados para justificar os modos de produção, e dentro dessa lógica, se consolidam concretizando territorialmente as relações de poder.

No contexto em que se inserem as emancipações municipais, os limites são importantes ferramentas asseguradas por leis para delimitar os recortes administrativos e estabelecer o controle sobre a jurisdição territorial criada. No caso brasileiro, os municípios tornam-se instituições à disposição da sociedade local, definidos por limites estabelecidos na base legal da estrutura federativa do país.

A necessidade de controle sobre o território e tudo o que ele agrega é o que movimenta as sociedades com estruturação política e social complexa. Assim, fica fácil compreender quando Raffestin (1993, p. 144) afirma que o território é “[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder”.

Souza (1995, p.78) também concorda com esse raciocínio quando afirma que “O território [...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder.” Portanto, pode-se compreendê-lo como uma teia de relações sociais que são delineadas no espaço.

Outra noção de território que se mostra muito pertinente para compreender o processo de emancipação municipal é a defendida por Gottmann (2012), que discute o território sob uma ótica política, afirmando ser este a relação entre grupos politicamente organizados e o espaço. Segundo ele, o “Território é um conceito político e geográfico, porque o espaço geográfico é tanto compartimentado quanto organizado através de processos políticos”. (GOTTMANN, 2012 p. 526)

Território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Descreve a arena espacial do sistema político desenvolvido em um Estado nacional ou uma parte deste que é dotada de certa autonomia. Ele também serve para descrever as posições no espaço das várias

unidades participantes de qualquer sistema de relações internacionais. Podemos, portanto, considerar o território como uma conexão ideal entre espaço e política. Uma vez que a distribuição territorial das várias formas de poder político se transformou profundamente ao longo da história, o território também serve como uma expressão dos relacionamentos entre tempo e política. (GOTTMANN, 2012, p. 523)

Castro (2005) também partilha dessa ideia ao afirmar que o território é uma esfera indissociável da política, uma vez que ele é a base material da vida e o palco de tensões e disputas pela alocação de recursos. Como um conceito político, ele organiza os indivíduos de uma comunidade em lugares separados por leis e governos próprios e assim:

[...] estabelece uma estrutura que serve aos interesses da comunidade que o habita. Qualquer organização de uma comunidade política terá que lidar com as estruturas internas de um pouco de variedade, um pouco de oposições e conflitos, requerendo tolerância mútua e um desejo de coexistência. (GOTTMANN, 1973, p. 148 *apud* CIGOLINI, 2009, p. 25).

Atrelado ao poder e ao território, o Estado também exerce fortes influências no cenário das emancipações municipais. Ele é a instituição política de maior relevância da atualidade, com competências para delimitar o território e estabelecer leis que legitimam o poder político para o exercício da autoridade sobre a sociedade. Assim, sua essência é a relação intrínseca entre o território, o povo e o governo.

O território é então o campo de atuação do Estado, é onde ele exerce o controle sobre o povo, através das diversas formas de governo. É também “[...] um espaço político por excelência, *locus* de uma *vontade* comum, de um *poder* moral, aceito contratualmente por todos a partir de instrumento de legitimação que ele dispunha”. (CASTRO, 2005, p. 111 – 112, grifo do autor).

Como uma instituição política, o Estado tem a prerrogativa de assegurar a definição de leis comuns a todos os que vivem no território sob sua jurisdição, bem como estabelecer devidas sanções, igualmente aplicadas a todos os que desrespeitam a legislação. Sobre esse olhar, Bobbio (1987, p. 95) afirma que:

A condição necessária e suficiente para que exista um Estado é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumprido pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada, seja quais forem as decisões. Isto não quer dizer que o poder estatal não tenha limites.

Como esfera pública, uma das principais funções do Estado é administrar o território para atender as demandas sociais, independente dos interesses privados. No entanto, o aparato estatal está imerso em uma contraditória relação entre os interesses particulares e os

da comunidade. Essa contradição emerge das exigências de um sistema capitalista cada vez mais competitivo, que põe em evidência o crescimento da economia nacional associado ao fortalecimento de alianças internacionais. Enquanto o Estado tem encontrado dificuldades para fazer reformas adequadas que cumpram as exigências da sociedade.

O Estado tem grande relevância para as emancipações municipais, pois ele é a instituição política que mais interfere na produção e na ocupação do território. É o poder exercido pelo Estado que define juridicamente as leis que vão alicerçar o processo de divisão territorial nas diferentes esferas de governo. Assim, como discorre Raffetin (1993, p. 152):

Do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se os atores sintagmáticos que produzem o território. De fato, o Estado está sempre organizando o território nacional, por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações

Portanto, para compreender o processo de emancipação municipal é necessário entender as relações existentes entre o poder, o território e o Estado.

3.3 Os atores políticos, as instituições e as estratégias envolvidas no processo emancipacionista

A intensidade com que ocorreram as emancipações municipais foi um reflexo dos períodos políticos do país, associados aos mecanismos políticos e institucionais que conferiram poder de decisão sobre a administração do Estado a uma pequena elite hegemônica. Em outras palavras, a divisão territorial, no contexto local e nacional, foi um fator condicionado aos interesses das pessoas que detinham o controle político do Estado. Por esta razão, antes da Constituição de 1988, ora os municípios brasileiros estavam dotados de uma centralidade política, dependendo das decisões dos governos estaduais, ora se beneficiavam de uma autonomia que lhes concediam o direito de legislar sobre as questões de interesses locais.

A Constituição de 1988 exerceu fortes influências no ritmo emancipacionista, pois a transferência da União para os Estados, do poder de decisão e regulamentação das emancipações garantiu uma descentralização política que repercutiu positivamente na criação das unidades de governo local. Conforme defende Tomio (2002, p. 65), “A autonomia institucional dos Estados, na elaboração da regulamentação e na decisão política, foi o fator preponderante para o ritmo diferenciado na criação de municípios”.

O atual contexto em que se inserem as emancipações municipais compreende um conjunto de estratégias articuladas entre os atores políticos e as instituições que movimentam as decisões necessárias para estruturar o processo emancipatório. As deliberações que regimentam a criação de municípios são definidas na esfera de governo estadual e mediadas pela ação de quatro tipos de atores políticos que intervêm no processo decisório com maior ou menor capacidade para definir se um distrito é emancipável ou não.

Diante do exposto, pode-se elencar estes atores como: as lideranças políticas locais, os eleitores, os deputados estaduais ou parlamentares e o executivo federal. As lideranças políticas locais são grupos politizados residentes nas localidades que pleiteiam a independência político-administrativa e que têm a prerrogativa de iniciar legalmente a ação emancipacionista. De acordo com Tomio (2002), as lideranças se relacionam estrategicamente tanto com os eleitores locais, convencendo-os a se manifestarem positivamente nos plebiscitos, quanto com os deputados estaduais, fazendo pressão para que os membros da assembleia sejam favoráveis ao processo, com promessa de recompensa de votos.

Os eleitores compreendem a população eleitoral da área emancipável e participam do processo se posicionando contra ou a favor nos plebiscitos. Já os parlamentares são responsáveis por controlar o andamento das questões legislativas que regem as emancipações. Em geral, participam de todas as etapas necessárias à criação de municípios, podendo interromper esse processo a qualquer momento.

Esse ator político estabelece vínculos com as lideranças políticas locais e com o executivo estadual. Como as deliberações legislativas são resolvidas de maneira coletiva, considerando a opinião de cada ator envolvido, a decisão individual de cada parlamentar em apoiar ou não as emancipações está condicionada ao posicionamento das lideranças e do executivo. Durante as decisões legislativas, a interação dos deputados estaduais será mais forte com o ator que oferecer maior possibilidade de continuidade da carreira política.

Como os interesses das lideranças locais e dos eleitores tendem a ser favoráveis à municipalização dos distritos, a decisão dos parlamentares dependerá do parecer do executivo estadual. Sendo este indiferente ou simpatizante à divisão municipal, haverá maior possibilidade dos parlamentares apoiarem a criação de municípios, pois tal decisão implicará na obtenção de aliados políticos na área emancipada e evitará possíveis retaliações eleitorais.

No entanto, se o executivo estadual se mostrar contrário ao processo, a decisão dos parlamentares dependerá do tamanho da coalizão de governo. Caso o executivo seja uma minoria dentro da assembleia legislativa, os parlamentares tenderão a apoiar as lideranças

locais, agora se houver uma sólida coalizão governista com maioria parlamentar concordando com o executivo desfavorável ao processo, os deputados apoiarão ao executivo, caso contrário, as perdas serão maiores que a retaliação política das lideranças locais.

O quadro abaixo evidencia a opinião dos parlamentares em função da posição dos eleitores e das lideranças políticas locais, mas considerando principalmente o julgamento do executivo estadual. Note que mesmo com lideranças e eleitores favoráveis ao processo, quando a maior parte do executivo é contrária, os deputados estaduais acatam essa decisão.

Quadro 2 – Resultado do processo legislativo da emancipação municipal

POSIÇÃO DOS ATORES POLÍTICOS EM RELAÇÃO ÀS EMANCIPAÇÕES				
EXECUTIVO ESTADUAL (tamanho da coalizão governista)		DEMAIS ATORES POLÍTICOS		
MAJORITÁRIO	MINORITÁRIO	LIDERANÇAS POLÍTICAS	ELEITORES / POPULAÇÃO	DEPUTADOS ESTADUAIS
Favorável ou indiferente	_____	Favoráveis	Favoráveis	Aprovação
_____	Contra	Favoráveis	Favoráveis	Aprovação
Contra	_____	Favoráveis	Favoráveis	Rejeição

Fonte: Souza, Vlândia da Silva (2014).

O quarto ator político corresponde ao executivo estadual, composto pelo Governador mais os secretários de estado. Este ator se relaciona com os parlamentares e sua principal ação nas deliberações legislativas é o poder de veto e sanção das emancipações.

Todos os quatro tipos de atores participam do processo decisório sobre a criação de municípios. Sem a iniciativa das lideranças locais [...] ou a votação plebiscitária, seria impossível haver divisão municipal. Porém, desde que o processo tenha sido iniciado, o centro decisório é deslocado para o poder executivo e para os deputados estaduais, e o resultado depende das estratégias desenvolvidas por esses atores. (TOMIO, 2002, p. 67 – 68)

Embora o parecer favorável dos atores políticos à criação de municípios seja importante e necessário, ele não é suficiente para definir a emancipação municipal. A decisão dos envolvidos nesse processo depende do arranjo institucional que compreende três tipos distintos de instituições: as delimitadoras, as processuais e as estimuladoras.

É relevante entender que atores políticos e instituições têm funções dessemelhantes no regimento das questões emancipacionistas. Enquanto os primeiros se

envolvem nas decisões políticas sobre a criação de municípios, os segundos têm como responsabilidade regulamentar as etapas legais das emancipações.

As instituições delimitadoras envolvem as esferas de governo Federal, Estadual e Municipal. Correspondem aos critérios dispostos na legislação que determinam se uma área é emancipável ou não. A função deste mecanismo é definir o volume de distritos emancipáveis.

A Constituição Federal atua estabelecendo como se deve proceder ao processo emancipatório, a legislação Estadual, a partir dos dispostos na lei federal define os critérios para criação de municípios e os municípios junto com seus governantes, através de Leis Orgânicas, estabelecem as regras para a criação ou extinção de distritos.

As instituições processuais, sob a competência das esferas de governo Federal e Estadual, determinam o andamento das deliberações legislativas até a promulgação da lei de emancipação, podendo vetar ou acelerar a criação de municípios. Compete ainda, a esse conjunto de instituições, definir a possibilidade de interferência dos atores políticos durante as etapas das emancipações. Conforme Tomio (2002, p. 70 -71), as instituições processuais:

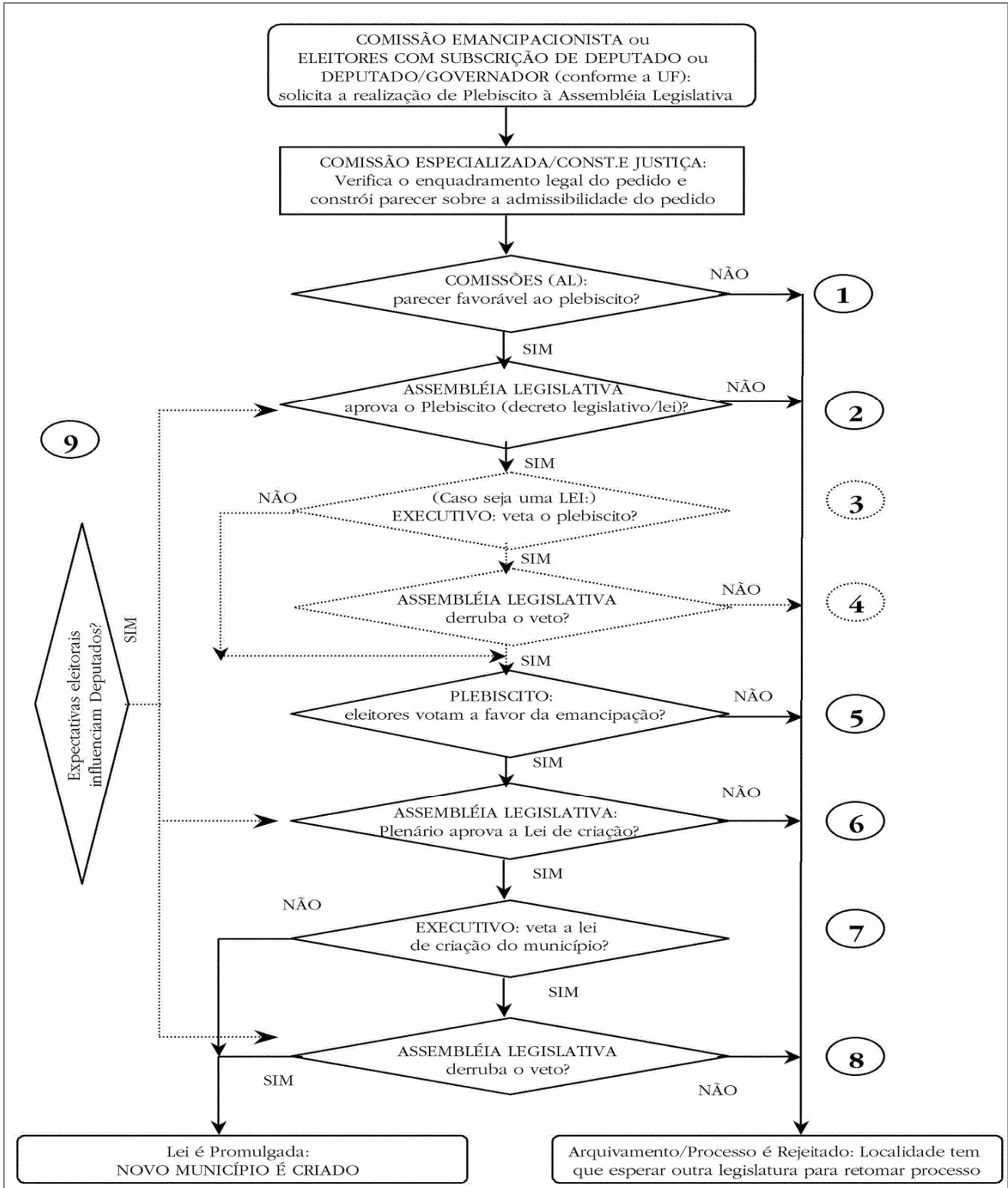
[...] reúnem os mecanismos endógenos ao funcionamento dos parlamentos estaduais e as regras que delimitam a interação entre os atores políticos no processo legislativo de criação de um município ou de alteração da regulamentação estadual sobre os critérios mínimos exigidos à emancipação. Esses mecanismos moldam a interação política, constringendo as estratégias dos atores políticos nos diversos momentos de decisão até que a lei de emancipação ou a legislação complementar seja promulgada.

A figura 3 deixa clara a atuação das instituições processuais no processo decisório das emancipações e ilustra a interação de cada ator político até a promulgação da lei de criação da unidade de governo local. Enquanto os parlamentares controlam todas as etapas da tramitação, o executivo estadual se encontra em grande desvantagem, necessitando de uma maioria parlamentar sólida para apoiar a decisão de reduzir a possibilidade de emancipações municipais. No caso dos eleitores, as instituições processuais determinam apenas uma capacidade de interferência: através da votação plebiscitária.

As instituições estimuladoras, diferentemente das outras mencionadas, atuam na legislação que regulamenta as transferências dos recursos fiscais federais e estaduais para os municípios. A origem dos recursos regulamentados por estas instituições provém de quatro fontes: os recursos arrecadados no próprio município, como é o caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). As transferências dos impostos federais e estaduais, em decorrência da receita que gera a alíquota desses impostos encontrar-se no próprio município, como é o caso do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Os recursos transferidos de fundos estaduais e federais, como é o caso do Imposto sobre Circulação de

Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). E por fim, os recursos de transferência voluntária gerados em obras, convênios etc.

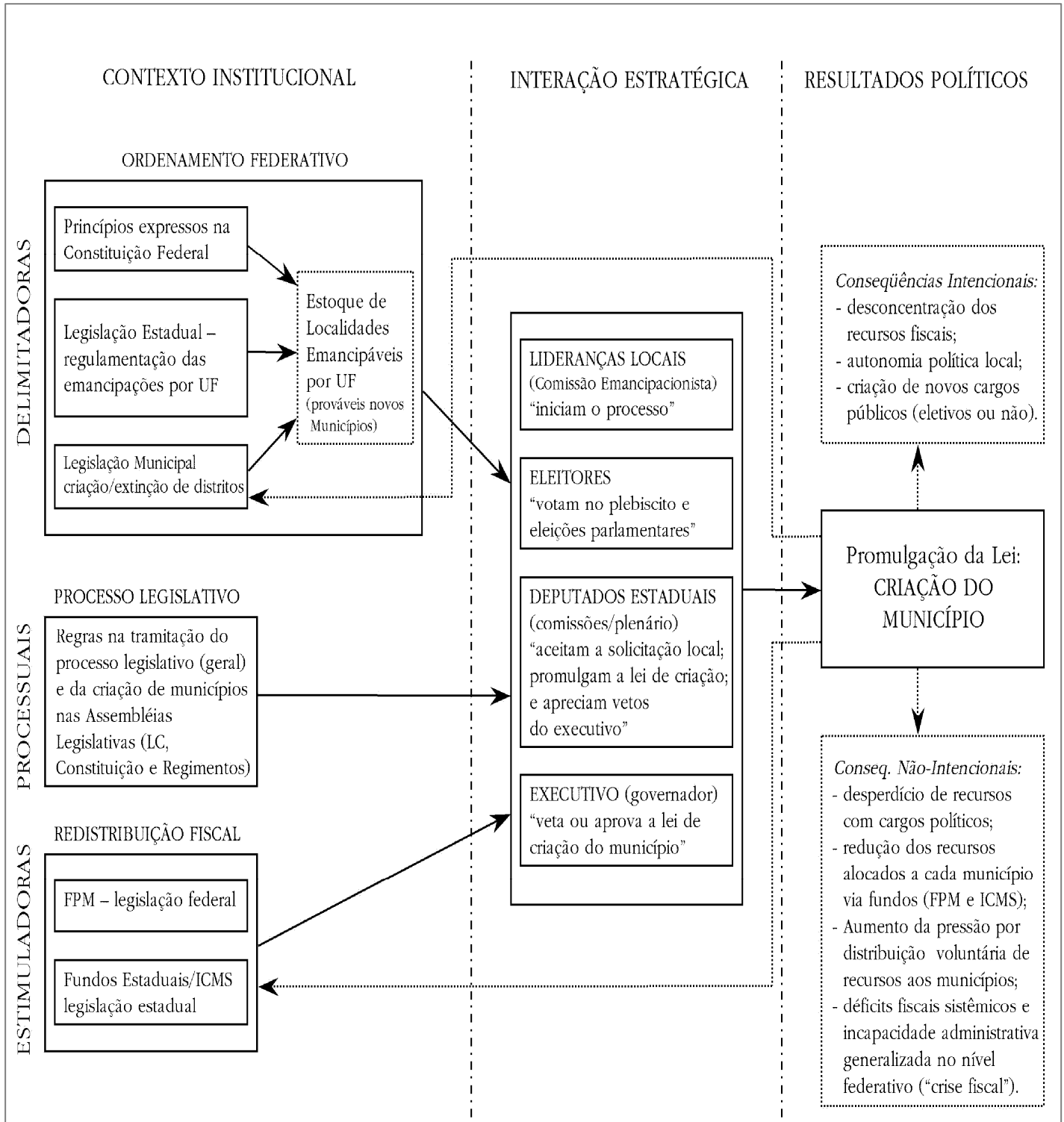
Figura 3 – Oportunidades de veto que as instituições atribuem aos atores políticos



Fonte: Tomio (2002).

No processo de criação de municípios, atores políticos e instituições interagem entre si nas tramitações decisórias, como se pode observar na figura abaixo.

Figura 4 – O processo de criação de municípios



Fonte: Tomio (2002).

A criação de municípios, de maneira simplificada, – desconsiderando as possibilidades de vetos e as discordâncias entre parlamentares e executivos estaduais – ocorre da seguinte forma: as instituições delimitadoras estabelecem os parâmetros a serem seguidos na criação de novas unidades de governo local. Com base nisso, as lideranças políticas locais iniciam o processo. Uma vez iniciado, cabe às instituições processuais verificar a viabilidade do pedido e aprovar ou não o plebiscito. Sendo aprovado, os leitores se manifestam contra ou a favor, uma vez favorável, cabe aos deputados estaduais aceitar o pedido de desmembramento e elaborar a lei de criação. É de responsabilidade do executivo estadual vetar ou sancionar a lei. Se aprovada, o município é criado e passa a ter o repasse dos fundos fiscais garantidos e regulamentados pelas instituições estimuladoras.

As instituições estimuladoras, por tratar diretamente da partilha das tarifas de impostos federais e estaduais, alimentam o interesse das lideranças locais e do eleitorado que visam à independência territorial político-administrativa. Por esta razão, recursos como o FPM tem sido um dos principais incentivos para a emancipação de muitos distritos.

O FPM é um fundo de verbas arrecadado pela União e repassado para os municípios e seu percentual de distribuição é determinado principalmente pelo número de habitantes existentes nas unidades de governo local. Segundo dados do Ministério da Fazenda, esse fundo é composto por uma fração de 23,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Os critérios para distribuição desse fundo foram estabelecidos de acordo com a classificação dos municípios brasileiros em Capital, Interior e Reserva. Uma parcela de 10% dos recursos alocados no FPM é destinada às capitais dos estados, considerando para a estimativa da cota individual, o tamanho da população e o inverso da renda per capita⁴. Municípios com população superior a 142.633 habitantes pertencem ao grupo da Reserva e ficam com 3,6% desse fundo e também recebem as cotas do grupo do Interior. O cálculo do percentual específico para os municípios da reserva é análogo ao das capitais. Os municípios classificados como interior ficam com 86,4% desse fundo, considerando apenas a população para a estimativa da fração individual que é baseada em um coeficiente estipulado de acordo com a faixa de habitantes⁵ (QUADRO 3).

⁴ O valor da renda per capita é estimada para cada Estado, assim seu inverso é calculado dividindo a renda per capita nacional pela do Estado onde se encontra a capital que se quer analisar. O resultado é dividido por 100.

⁵ Esse coeficiente foi estabelecido pelo decreto lei 1.881 de 27 de agosto de 1996.

Quadro 3 – FPM Interior: Coeficiente por faixa de habitante.

FAIXA DE HABITANTES	COEFICIENTE	FAIXA DE HABITANTES	COEFICIENTE
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4

Fonte: Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro (2012).

A cota a ser distribuída para os municípios de cada estado é calculada a partir do percentual do FPM atribuído para cada Unidade da Federação (UF), que é estabelecido anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), através das instruções normativas que tratam das repartições do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do FPM⁶.

A grande questão é que o FPM tem sido a principal fonte de recurso de alguns municípios com pequeno porte demográfico, não sendo suficiente para dar conta dos anseios da população. Estes municípios em geral, não possuem um contingente de contribuintes expressivo capaz de gerar receita para os cofres municipais e por isso se tornam dependentes dos repasses federais. Questões como essa inserem reflexões sobre a relevância das emancipações, fazendo repensar até que ponto a municipalização de distritos é necessária.

É preciso considerar que os municípios brasileiros apresentam distintas peculiaridades, diferentes níveis de necessidade e diversos padrões de receitas e despesas. Fatores como esses devem ser ponderados na hora de se analisar a importância das emancipações municipais, para evitar que alguns distritos se tornem independentes apenas para atender os anseios políticos de determinados grupos de poder. A independência político-

⁶ No caso do Ceará, para o ano de 2014, os municípios do grupo Interior ficaram com um percentual de 4,5864% dos recursos do FPM do Interior (TCU, 2014). Assim, para saber a alíquota que cada célula político-administrativa vai receber desse valor, divide-se o coeficiente de um determinado município pela soma dos coeficientes dos municípios existentes no Estado, o resultado é novamente dividido por 100 e assim se obtém a fração individual.

administrativa de um distrito deve primar, acima de tudo, pelo bem comum⁷ da população envolvida nesse processo, pois como relata Pinto (2002, p. 19):

O atual caminho tomado pelo país, em que há uma multiplicação crescente de municípios, muitos deles inviáveis, é preocupante. É natural que, em virtude do progresso, do desenvolvimento tecnológico e econômico e da pressão exercida por diversos setores da sociedade, haja novas divisões e a criação de novos municípios. Contudo, a emancipação político-administrativa de um distrito, visando atender ao anseio de políticos e de determinados grupos do poder, com interesses próprios e particulares deve ser vista sob uma perspectiva de destruição da democracia e do Estado.

Os motivos apontados para justificar o anseio de emancipação municipal diferem de acordo com as características de cada lugar. Em geral, são apontados fatores como a existência de uma base econômica consolidada propícia à sustentação de um novo município. A grande extensão territorial do município de origem associada ao descaso pelos distritos que apresentam ausência de serviços públicos essenciais à população. Há ainda o caso de distritos que alegam estagnação econômica, afirmando que só poderiam se desenvolver mediante a independência político-administrativa.

Existem várias razões para a criação de unidades de governo local, destacando-se as de natureza política, econômica e demográfica. Sob a ótica política, esse fenômeno pode ser explicado tanto pela pressão social exercida pela população, quanto pela satisfação de interesses políticos. Em distritos populosos, onde a comunidade tem um melhor acesso a ferramentas de comunicação e informação, é normal que surjam exigências sociais pela contínua melhoria de equipamentos coletivos que satisfaçam as demandas da população. Nesse caso, pode surgir do povo uma consciência emancipatória, na medida em que se almeja uma melhora na qualidade de vida. No entanto, essa consciência também pode emanar de determinados grupos de poder interessados em ganhar popularidade e com isso angariar votos para os futuros cargos políticos. Sobre esse dois aspectos da natureza política que movimenta a criação de municípios, Pinto (2002, p. 10) explica que:

No primeiro, há um movimento que vem “de baixo para cima”, ou seja, a pressão social cria a pressão política, sendo assim muito mais democrático, uma vez que o desejo emana do povo. No segundo, há um movimento que vem “de cima para baixo”, uma vez que a emancipação político-administrativa atende, de forma mais intensa, aos anseios políticos que aos desejos das populações locais.

As razões de natureza econômica são percebidas quando a consciência emancipatória é explicada pelo interesse em receber diretamente os recursos fiscais, como a

⁷ O termo bem comum está associado ao conjunto de benefícios que são assegurados aos membros de uma sociedade.

fim de melhor administrar os recursos públicos e assim oferecer qualidade de vida a população. Já as razões de natureza demográfica ocorrem quando o aumento da população se torna o principal motivo de emancipação.

Embora essas razões sejam muito bem defendidas pelos sujeitos que desejam a emancipação municipal, não existem fórmulas matemáticas que possam garantir o sucesso das futuras unidades de governo local. É necessário avaliar a relevância e a necessidade dessas divisões territoriais, pois, em algumas situações, uma administração municipal de qualidade pode suprir as necessidades dos distritos, evitando possíveis desmembramentos.

Em alguns casos, como acontece para os grandes municípios da região Norte do país, a emancipação municipal, à medida que aumenta a ocupação territorial e, por conseqüência, o nível de atividade econômica local, talvez seja necessária. No caso de regiões estagnadas, a emancipação irá se constituir em maiores gastos legislativos e de pessoal e provavelmente não será, sozinha, capaz de promover o desenvolvimento local. Em municípios com atividade econômica suficiente, talvez a emancipação possa ser evitada com uma mudança de cultura dos administradores dos municípios aos quais pertencem as áreas que pleiteiam a emancipação. (MAGALHÃES, 2007, p. 15)

É necessário que a administração pública municipal seja comprometida com as localidades sob sua jurisdição e promova uma distribuição das receitas que seja proporcional às despesas de cada distrito. Afinal, diante da possibilidade de todos os distritos de um determinado município serem bem assistidos pela gestão administrativa, a propensão em se desmembrar se torna menor.

3.4 As ordenações na base legal e a problemática das emancipações municipais

De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, o município é uma Unidade da Federação autônoma, com competência para legislar sobre as questões locais e autoridade para aplicar e arrecadar tributos próprios. Dentre outros fatores, essas características concedidas às unidades de governo local têm ocasionado mudanças no quadro territorial dos municípios, decorrentes do anseio de desmembramento dos distritos que os compõem. Esse processo é conhecido como emancipação político-administrativa e é definido por Pinto (2002, p. 8) como:

[...] ato através do qual um distrito torna-se um município, ou seja, deixa de estar subordinado ao município de origem e passa a constituir um novo município, com governo próprio, Prefeito e Vice-prefeito Municipal, Câmara Municipal, Vereadores, leis próprias, arrecadação de tributos e impostos próprios.

As emancipações municipais são regulamentadas por decisões político-administrativas e precisam de base legal que determine os critérios para criação de municípios, estipule os limites municipais e consolide o território, muito embora esse processo não seja tão ordenado, contínuo e regular como se necessita.

Antes da Carta Magna de 1988, a criação de municípios estava sob a responsabilidade da União, estando assegurados, por lei complementar federal, os requisitos necessários à emancipação municipal. Conforme o disposto na Constituição de 1967, a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, estabeleceu os critérios mínimos de população e renda pública necessários para a emancipação municipal. Independente das divergências regionais, esses critérios eram válidos para todo o país e compreendiam:

[...] população estimada, superior a dez mil habitantes ou não inferior a cinco milésimo da população existente no Estado; eleitorado não inferior a 10 por cento da população; centro urbano já constituído, com o mínimo de duzentas casas; arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos, computada no exercício anterior ao processo de emancipação. Comprovado o atendimento à tais exigências, a Assembleia Legislativa do respectivo Estado determinava a realização do plebiscito e, havendo resultado favorável, editava a lei de criação do novo município. (LORENZETTI, 2003, p. 3)

Durante a vigência dessa constituição, poucos municípios foram criados no Brasil, pois além de seu caráter centralizador, os critérios bastante restritivos excluíaam do processo emancipatório as regiões com baixo índice de população e de rentabilidade econômica, como é o caso do norte e nordeste brasileiros.

A promulgação da Constituição de 1988 mudou esse cenário, pondo fim ao Poder Central e concedendo aos estados a autoridade para regulamentar o processo de emancipação municipal, como se pode ver no § 4º do artigo 18 dessa Carta Magna:

Art. 18, § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por **lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (grifo nosso)

Com essa constituição os estados perderam o poder de interferir nas decisões internas dos municípios, mas passaram a controlar as transferências do ICMS que, junto com o FPM, é a principal fonte de renda das pequenas unidades de governo local. Os municípios passaram a legislar sobre a formação de distritos, adquiriram competência tributária própria e ampliaram a participação na arrecadação de impostos federais e estaduais. Porém, também tiveram que expandir suas obrigações com a prestação de serviços públicos essenciais.

No entanto, se por um lado a Constituição de 1967 era restritiva, autoritária e ditatorial, a Carta Magna de 1988 revelou-se permissiva e conseqüentemente danosa aos cofres públicos, pois muitas das leis complementares estaduais redigidas para regulamentar o disposto no § 4º do artigo 18, estabeleciam critérios que facilitavam a criação de municípios.

Sob estas circunstâncias, inúmeros municípios foram criados. Muitos deles, com o intuito de atender aos interesses de pequenos grupos políticos de poder, surgiram sem a existência de uma receita própria que garantisse a sua autossustentabilidade e se tornaram dependentes dos repasses fiscais provindos da União e dos estados. De acordo com Lorenzetti (2003, p. 4), o número de municípios aumentou de maneira exorbitante,

[...] em 1980 existiam no País 3.974 municípios instalados, montante que passou a 4.090 em 1984, o que significa um crescimento de cerca de 3%. Em 1996 a Contagem da População realizada pelo IBGE apontava a existência de 4.974 municípios instalados e outros 573 aguardando instalação, ou seja, um acréscimo de aproximadamente 22% desde 1984. Ainda segundo o IBGE, por ocasião do censo de 2000, o número de municípios atingia 5.561, dos quais 5.507 instalados e 54 aguardando instalação. Desnecessário mencionar que o PIB nacional (assim como arrecadação de receitas públicas) não cresceu na mesma proporção nesse período, que significa dizer que as fatias de receita de cada município ficaram menores.

Na tentativa de estabelecer restrições ao processo de emancipação municipal, o Congresso Nacional promulgou em 12 de novembro de 1996 a Emenda Constitucional nº 15, que deu nova redação ao § 4º do artigo 18 da Carta Magna. A partir dessa emenda, este dispositivo constitucional passou a vigorar com o seguinte texto:

“Art. 18.....
 § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por **lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.” (grifo nosso)

Como se pode perceber, as emancipações municipais continuam sob a responsabilidade da instância legislativa estadual. Porém, a partir desse dispositivo passa haver a necessidade de uma lei complementar federal que estabeleça critérios gerais sobre como proceder ao processo de criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios⁸ e determine o intervalo de tempo no qual essas ações sejam possíveis de ser efetivadas.

⁸ Com base nos dispositivos constitucionais que serão trabalhados neste estudo adota-se o seguinte entendimento: **criação**: a emancipação de área integrante de um ou mais Municípios preexistentes, preferencialmente distritos, originando um novo Município com personalidade jurídica própria; **incorporação**: a completa integração de um Município a outro preexistente, perdendo o Município integrado sua personalidade

Além de reduzir o ritmo emancipacionista, essa norma constitucional passou a exigir a realização de estudos de viabilidade para comprovar se o distrito que pleiteia a emancipação tem condições de se manter enquanto município. Conforme Noronha (1996), o ponto mais restritivo desse dispositivo foi o fato de se estender a consulta plebiscitária ao conjunto de eleitorado tanto da área que requer a independência político-administrativa, quanto do município de origem.

O fato é que, desde que a Emenda Constitucional nº 15 foi promulgada, quase não se tem emancipações no Brasil, isto porque a lei complementar federal exigida neste dispositivo constitucional ainda não foi redigida⁹.

Mesmo sob essas condições, a ALCE, considerando que o Ceará desde 1991 já havia editado uma lei que disciplinava a criação de novos municípios, entendeu que o estado podia dar continuidade ao processo emancipatório, pois essa questão já estava devidamente regulamentada. Por conta desse julgamento, foi aprovado no dia 21 de dezembro de 2009 a Lei Estadual Complementar nº 84, de autoria do então deputado Domingos Filho. Esse dispositivo disciplina os estudos de viabilidade municipal para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Ceará, alterando e atualizando os critérios da lei complementar nº 1/1991.

O julgamento da ALCE em permitir a promulgação da lei nº 84 parece um tanto equivocada, pois, com a publicação da Emenda Constitucional nº 15, ficaram revogadas todas as leis anteriores a essa norma que discorriam sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Em outras palavras, isso significa que não havia mais uma lei para regulamentar as emancipações no Ceará. Além disso, a norma federal permite que os Estados editem leis sobre emancipação de distritos, mas somente depois de redigida a lei complementar federal que estabelece o período o qual os municípios podem ser criados.

Em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF), a Procuradoria Geral da República (PGR) pediu que fosse declarada

jurídica, prevalecendo a do Município incorporador; **fusão**: a completa integração de dois ou mais Municípios preexistentes, originando um novo Município com personalidade jurídica própria; **desmembramento**: a separação de área de um Município preexistente, para integrar-se a outro Município também preexistente, prevalecendo a personalidade jurídica do Município a que se integrar. (Lei Complementar Estadual 84/2009; Projeto Lei 98/2002; Projeto Lei 104/2014, grifo nosso)

⁹ Porém, mesmo sem o devido amparo legal, foram criados no Brasil alguns municípios após a promulgação da Emenda Constitucional nº 15. Apesar de ter sido movidas algumas ações de inconstitucionalidade para rever o caso dessas células que foram formadas, a solução encontrada pelo legislativo para regulamentar esses casos, foi incluir no texto da Emenda Constitucional nº 57 de dezembro de 2008 uma disposição para convalidar os atos de criação de municípios publicados até dezembro de 2006, mesmo sem a verificação de requisitos previstos em normas legais. Com essa ação, resolveu-se o caso dos municípios inconstitucionais.

inconstitucional a Lei 84/2009 e que a Lei 1/1991 fosse considerada não recepcionada pela Constituição. Como a Lei de 1991 se trata de um dispositivo revogado pela norma federal nº 15, não poderia voltar a valer diante da nulidade da norma de 2009.

De acordo com a PGR, o dispositivo estadual nº 84 fere a União no direito de regulamentar a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, principalmente no que diz respeito aos estudos de viabilidade municipal, pois conforme entende a PGR, o texto do § 4º do artigo 18 da Constituição estabelece que os estudos de viabilidade devem ser regulamentados por lei federal e não estadual.

Além disso, a PGR também entende que a redação do § 4º do artigo 18, conferida pela Emenda Constitucional 15/1996, somente passa a vigorar mediante promulgação da lei complementar federal, definindo o período para a criação de municípios, o que confere impossibilidade para a criação de municípios, enquanto tal lei não for editada.

Em entrevista com um dos integrantes da AMEJ, ele afirmou que atualmente a Lei Estadual nº 84 não pode ser aplicada, mas aguarda que o Congresso Nacional aprove a lei federal, para que esse dispositivo possa se adequar as normas federais e assim voltar a valer.

Enquanto isso não ocorre, a Lei 84/2009 exige para a criação de municípios a realização de estudos de viabilidade e plebiscitos pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). É necessário apresentar à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa um requerimento assinado por no mínimo cem eleitores domiciliados na área que pleiteia a emancipação.

A lei também exige população superior a 8 mil habitantes, eleitorado não inferior a 40% da população, centro urbano já constituído com número de imóveis superior a 400, estimativas de receitas provenientes das transferências estaduais e federais, estimativa do custo de administração do município, existência de equipamentos sociais e de infraestrutura compatíveis com as necessidades da população.

No ato de sua promulgação, essa lei incitou o desejo emancipacionista de muitos distritos cearense, de modo que em 2010 a ALCE registrou aproximadamente cem pedidos de emancipação. Desses, apenas trinta distritos (FIGURA 5) apresentaram condições de se tornar municípios e mais dez distritos, conforme ilustra o quadro da página seguinte, deram entrada na Assembleia Legislativa com pedido de revisão dos estudos de viabilidade municipal.

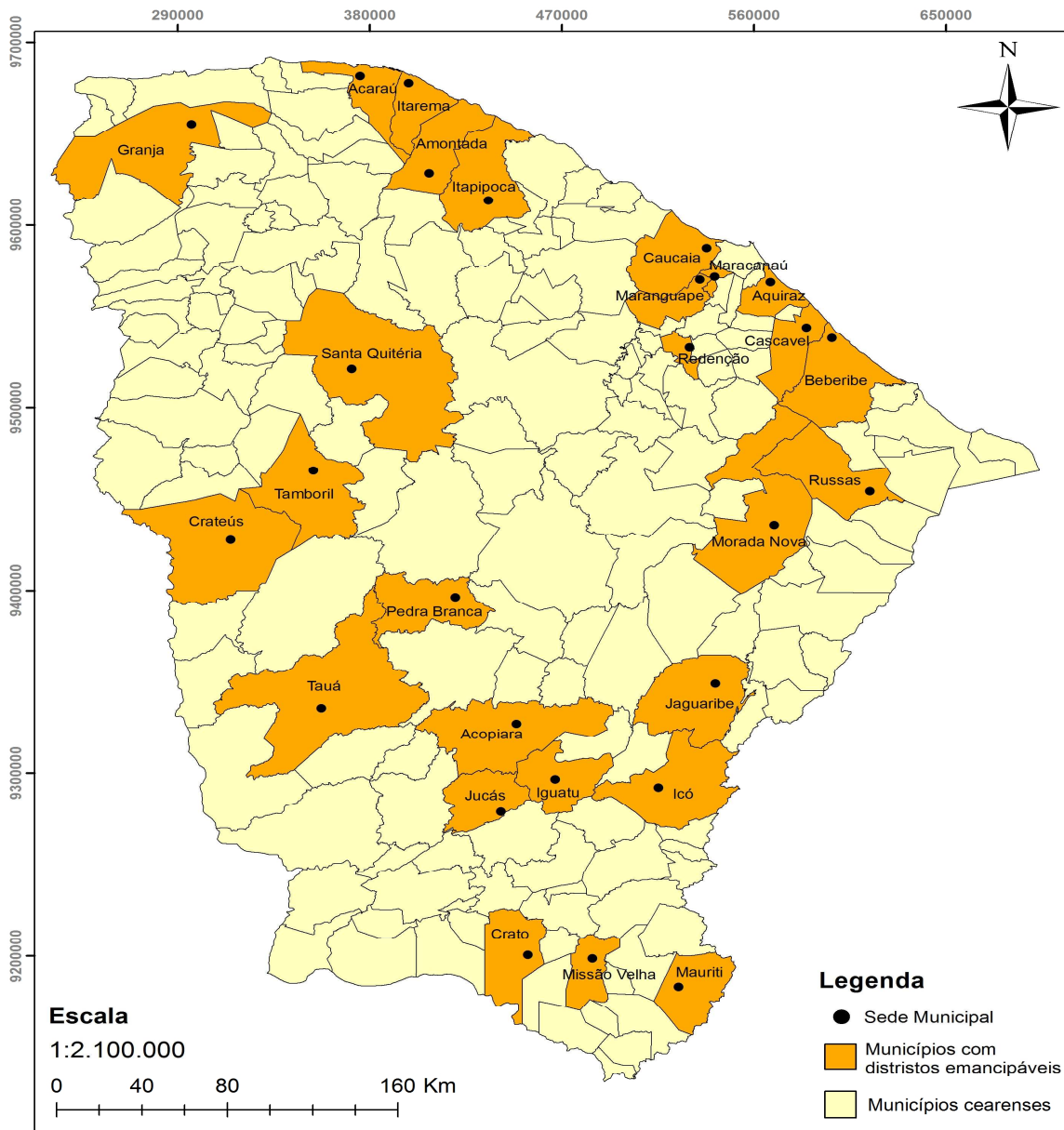
Como essa lei foi considerada inconstitucional, nenhum desses distritos tiveram êxito no pedido de emancipação, pois o TRE indeferiu os pedidos de plebiscito, alegando a ausência de lei complementar federal, além da carência de crédito orçamentário e de urnas eletrônicas disponíveis e preparadas para a votação.

Quadro 4 – Distritos que pediram revisão do estudo de viabilidade

MUNICÍPIO MÃE	DISTRITOS COM PRETENSÕES DE EMANCIPAÇÃO	POPULAÇÃO DECRETO LEGISLATIVO (CENSO 2007)
ACOPIÁRIA	TRUSSU	8.252
AQUIRAZ	JUSTINIANO DE SERPA	8.435
ARACOIABA	IDEAL	8.848
GUARACIABA DO NORTE	VARZEA DOS ESPINHOS	10.723
IPUEIRAS	MATRIZ DE SÃO GONÇALO	11.900
ITAPAGÉ	IRATINGA	8.899
QUIXERAMOBIM	SÃO MIGUEL	8.366
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	PERCÉM	8.584
TRAIRI	CANNAAN	10.356
TRAIRI	MONDAÚ	8.447

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (2014).

Figura 5 – Municípios com distritos passíveis de emancipação conforme a Lei nº 84/2009



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GEOGRAFIA

MUNICÍPIOS COM DISTRITOS PASSÍVEIS DE EMANCIPAÇÃO COM A LEI nº 84/2009

Autoria: Vlândia da Silva
 Orientador: Francisco Amaro Gomes de Alencar

MUNICÍPIO MÃE	DISTRITOS EMANCIPÁVEIS	POPULAÇÃO DECRETO LEGISLATIVO (CENSO 2007)
Acaraú	Juritiana	10.187
	Aranaú	8.704
Acopiara	Santa Felícia	8.252
Amontada	Icarai de Amontada	9.179
Aquiraz	Camará	13.538
	Iguape	14.169
Beberibe	Parajuru	12.596
Cascavel	Guanacés	9.158
Caucaia	Jurema	109.413
Crateús	Montenebo	8.430
Crato	Ponta da Serra	8.611
Granja	Timonha/Adrianópolis	13.190
Icó	Lima Campos	9.190
Iguatu	José de Alencar	8.301
Itapipoca	Cruxati	12.158
Itarema	Amofala	11.925
Jaguaribe	N. Floresta /Feiticeiro	8.045
Jucás	São Pedro do Norte	8.900
Maracanaú	Pajuçara	34.673
Maranguape	Amanari	9.556
	Itapebussu	10.317
Mauriti	Palestina do Cariri	8.488
Missão Velha	Jamacuru	9.903
Morada Nova	Aruraru	9.293
Pedra Branca	Mineirolandia	8.525
Redenção	Antonio Diogo	9.179
Russas	Flores	9.988
Santa Quitéria	Lisieux/Macaraú	11.689
Tamboril	Sucesso	9.158
Tauá	Santa Tereza/Trici	8.029

Sistema Universal Transversor de Mercator. Datum Geodésico SIRGAS 2000 - Zona 24 S.
 Fonte: Base Cartográfica do IBGE e IPECE. Dados Estatísticos: IBGE, IPECE, ALCE.

Para resolver a situação dos distritos brasileiros que visam à independência político-administrativa, desde a promulgação da norma nº 15/1996 alguns projetos de leis discorrendo sobre os estudos de viabilidade municipal, os plebiscitos e o período para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios foram apresentados ao Congresso Nacional, merecendo destaque neste estudo o PLS 98/2002 e PLS 104/2014.

A proposta do PLS 98/2002, de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti, foi apresentada ao Senado Federal no dia 23 de abril de 2002 e passou onze anos em tramitação entre o Senado e Câmara dos Deputados¹⁰ até ser encaminhada para apreciação da presidente Dilma Rousseff, no final de 2013. Em tese, trata-se de um arcabouço legal para regulamentar, nos termos do § 4º do artigo 18 da Carta Magna, o processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

De acordo com a proposta inicial desse projeto, as deliberações para a emancipação de municípios têm início com um requerimento encaminhado à Assembleia Legislativa estadual, assinado por um mínimo de 20% dos eleitores residentes na área territorial afetada, para os casos de criação ou desmembramento de municípios. Em situação de incorporação ou fusão, o requerimento deverá ser subscrito por pelo menos 10% da população eleitoral de cada área afetada.

Em relação ao número de habitantes, essa proposta estabelece que os municípios deverão apresentar índice populacional igual ou superior ao mínimo regional estipulado com base na média aritmética da população dos municípios médios brasileiro. Isso significa um mínimo de habitantes de 50% para as regiões Norte e Centro-Oeste, 70% para o Nordeste, 100% para o Sul e Sudeste¹¹. Além desses critérios, o projeto também exige que o distrito tenha receita de arrecadação própria.

Os estudos de viabilidade deverão comprovar a exequibilidade econômica, ambiental e política do novo município, estando vedada, dentre outros fatores, a criação de novas células administrativa quando estas implicarem em inviabilidade dos municípios pré-existentes e quando se encontrarem em áreas da União, reservas indígenas ou Área de Preservação Ambiental (APA).

Em 2013 essa proposta foi encaminhada para apreciação na Câmara dos Deputados, que aprovou o projeto, mas retirou do texto original o inciso que vedava a criação

¹⁰ O PLS 98/2002 foi encaminhado para apreciação na Câmara dos Deputados no dia 17 de outubro de 2008. Nesta casa esse projeto é chamado Projeto de Lei Complementar (PLP) 416/2008.

¹¹ Segundo dados do jornal Globo.com essas porcentagens corresponde a 12.000 habitantes nas regiões Sul e Sudeste, aproximadamente 6.000 habitantes no Norte e Centro-Oeste e cerca de 8,5 mil habitantes para o Nordeste.

de municípios em APA's, reservas indígenas ou em áreas pertencentes à União. Depois de aprovado pelos deputados, o projeto retornou ao Senado que, acatando a alteração da Câmara e no dia 16 de outubro de 2013, o aprovou e encaminhou para sanção presidencial.

O PLS 98/2002, em alguns pontos, apresenta certo rigor no que diz respeito ao processo de emancipação municipal, pois compreende normas para um estudo de viabilidade condizente com a finalidade de comprovar se o distrito tem condições para se tornar administrativamente independente. Além disso, assiste o município pré-existente, na medida em que estabelece indenizações por contas das dívidas contraídas para beneficiar o território desmembrado. Também assegura que a célula administrativa remanescente não apresente defasagem populacional após o desmembramento e impede a emancipação se esta prejudicar a viabilidade da condição de município da célula mãe.

No entanto, também se nota nesse projeto alguns critérios que deixam a desejar, como é o caso dos baixos índices populacionais exigidos para que um distrito se torne município. O indicador demográfico é um dos principais critérios para a criação de novas unidades de governo local. Com o PLS 98/2002, um distrito da região nordeste com aproximadamente 8 mil habitantes e estando em conformidade com as outras exigências, já teria condições para se autogovernar. O problema é que o baixo índice demográfico permitiria a emancipação de muitos distritos pequenos e não se sabe até que ponto um município com poucos habitantes teria condições de se autogerir. Além do mais, a maioria dos distritos brasileiros pouco populosos não tem capacidade arrecadatória própria suficiente para se manter como município. Portanto, o mínimo populacional exigido nesse projeto não condiz com o requisito de arrecadação das receitas próprias.

Levantamentos da União Brasileira em Defesa da Criação de Novos Municípios (UBDCNM) apontaram uma média para o Brasil de 188 distritos em condições de se emancipar, conforme as regras do PLS 98/2002. Dessa estimativa, Maranhão, Bahia e Ceará lideraram o processo de criação de municípios com respectivamente 32, 28 e 26 distritos atendendo as normas desse projeto (NERI, 2013). No entanto, nas análises feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) junto às Assembleias Legislativas estaduais, o número de distritos emancipados ficaria em torno de 400, bem acima do número estimado pela UBDCNM. O quadro abaixo da página seguinte mostra os 26 distritos cearenses em condições de se emancipar conforme essa proposição.

Quadro 5 – Distritos passíveis de emancipação com o PLS 98/2002

MUNICÍPIO MÃE	NOVO MUNICÍPIO	COMPOSIÇÃO
ACARAÚ	JURITIANHA	JURITIANHA
	ARANAÚ	ARANAÚ
AMONTADA	ICARAÍ DE AMONTADA	ICARAÍ, MOITAS, MOSQUITO, SABIAGUABA
AQUIRAZ	IGUAPE DO CEARÁ	JACAÚNA (IGUAPE), TAPERÁ
	CAMARÁ	CAMARÁ, JOÃO DE CASTRO
BEBERIBE	PARAJURU	PARAJURU, PARIPUEIRA, FORQUILHA
CASCAVEL	GUANACÉS	GUANACÉS, PITOMBEIRAS (SETORES 4, 5 E 6)
CAUCAIA	NOVA JUREMA	JUREMA
CRATO	PONTA DA SERRA	PONTA DA SERRA, SANTA FÉ (SETOR 5)
GRANJA	TIMONHA/ADRIANÓPOLIS	TIMONHA, ADRIANÓPOLIS, IBUGUÇU
GUARACIABA DO NORTE	VÁRZEA DOS ESPINHOS	VÁRZEA DOS ESPINHOS, MUCAMBO E MARTINSLÂNDIA
ICÓ	LIMA CAMPOS	LIMA CAMPOS
IPUEIRAS	MATRIZ	MATRIZ, NOVA FÁTIMA, ALAZANS, AMÉRICA, SÃO JOSÉ DAS LONTRAS
ITAPIPOCA	CRUXATI	CRUXATI, CALUNGI, LAGOA DAS MERCÊS, BALEIA, BELA VISTA
ITAREMA	ALMOFALA	ALMOFALA
JAGUARIBE	FEITICEIRO/NOVA FLORESTA	FEITICEIRO, NOVA FLORESTA
JOSÉ DE ALENCAR	IGUATU	JOSÉ DE ALENCAR, SEDE (SETOR 110)
MARACANAÚ	PAJUÇARA	PAJUÇARA
MAURITI	PALESTINA DO CARIRI	PALESTINA DO CARIRI, SEDE (SETORES 16 E 17), UMBURANAS (SETOR 4)
MISSÃO VELHA	JAMACURÚ	JAMACURÚ, SEDE (SETORES 12 E 13), MISSÃO NOVA (SETOR 3)
MORADA NOVA	SÃO JOÃO DO ARAURU	SÃO JOÃO DO ARAURU
REDENÇÃO	ANTÔNIO DIOGO	ANTÔNIO DIOGO
RUSSAS	FLORES DO VALE	FLORES, SÃO JOÃO DE DEUS
SANTA QUITÉRIA	LISIEUX/MACARAÚ	LISIEUX, MALHADA GRANDE, MACARAÚ, TRAPIÁ
TAMBORIL	SUCESSO	SUCESSO, CARVALHO, SEDE (SETORES 11 E 12)
TAUÁ	SANTA TERESA	SANTA TERESA, TRICI, CARRAPATEIRAS (SETOR 3)

Fonte: ALCE, IPECE. Organizado por Souza, Vlândia da Silva (2014).

Temendo um aumento excessivo do número de municípios do país, no dia 14 de novembro de 2013 a presidente Dilma Rousseff vetou integralmente a proposta do PLS 98/2002, alegando que o acréscimo de novas unidades de governo local poderia ampliar

demasiadamente as despesas com a manutenção da estrutura administrativa e representativa dos municípios. Alegou ainda que as receitas de arrecadação não cresceriam na mesma proporção que os gastos públicos e isso ocasionaria impactos negativos sobre a estabilidade macroeconômica. Ainda assim, a distribuição do FPM, acrescentando as novas células autônomas, prejudicaria os municípios pequenos que são dependentes desse fundo.

Houve algumas tentativas de derrubar o veto presidencial, mas sem obter êxito, no dia 26 de março de 2014 foi apresentado ao Senado o PLS 104/2014: uma nova proposta também de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti com objetivo de alterar o conteúdo do PLS 98/2002 nos termos que levaram a Presidente da República a vetar essa proposição.

Conforme a proposta inicial, aprovada no Senado no dia 14 de maio de 2014, a criação e o desmembramento de municípios tem início mediante encaminhamento à Assembleia Legislativa estadual de um requerimento assinado por um mínimo de 20% dos eleitores residentes na área afetada. Enquanto os procedimentos para fusão e incorporação de municípios se iniciam com um requerimento assinado por 3% da população eleitoral residente nas áreas com esta pretensão.

Para a criação de municípios é necessário a comprovação de um quantitativo populacional mínimo de 6 mil habitantes para as regiões Norte e Centro-Oeste, 12 mil para a região Nordeste e 20 mil para o Sul e o Sudeste. Além da exigência de um núcleo urbano com número de imóveis superior a média encontrada nos municípios com 10% de menor população do Estado. Já a área territorial não pode ser inferior a 200 km² nas regiões Norte e Centro-Oeste e a 100 km² nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste.

Aliado à elevação do número de habitantes, a definição de uma área territorial mínima é o critério mais rigoroso dessa proposta, responsável por impedir a emancipação de distritos muito pequenos, em termos de área.

Além desses critérios, o PLS 104/2014 apresenta outras proposições inéditas ao PLS 98/2002. É o caso do maior incentivo para as situações de fusão e incorporação de municípios. A redução de 10% para 3% do número de assinaturas necessárias para iniciar o processo de fusão e incorporação é um estímulo para resolver o problema das unidades de baixa viabilidade econômica, pois permite que municípios pequenos e com pouca rentabilidade se tornem unidades maiores.

No entanto, a probabilidade de um município ser formado por fusão, ou ter sua área ampliada por incorporação de outras áreas, é menos comum que o anseio de emancipação. Isto porque quando um distrito se torna administrativamente independente ele

passa a receber alíquota individual do FPM. Porém quando dois municípios se unem dando origem a uma nova célula administrativa, esta sofre perda das receitas, decorrente da aglutinação de suas áreas, pois não há um somatório das cotas do FPM dos municípios que se fundiram. A cota individual passa a ser calculada considerando a célula administrativa que surgiu da fusão.

Sobre esta condição, o PLS 104/2014 procura estimular ainda mais as fusões e incorporações de municípios, determinando que por um período de doze anos seguintes a esses processos, as células administrativas formadas pela fusão ou ampliadas pela incorporação de áreas continuem recebendo a cota individual do FPM como se estivessem separadas. Segundo o relator do projeto no Senado, senador Valdir Raupp, essa medida permite que as unidades fundidas tenham tempo hábil para se organizar administrativamente, de forma que no futuro estejam aptas a se autogerir com uma participação menor do FPM.

Entende-se que incentivar o processo de fusão e incorporação de municípios é importante porque essas são medidas que custam menos aos cofres públicos da União se comparadas à criação de unidades de governo local. A fusão e a incorporação permitem um aproveitamento da estrutura político-administrativa dos municípios envolvidos, dispensando a criação de cargos públicos, sendo necessário apenas readequar os cargos existentes. Além disso, se nos termos desse projeto houver casos de fusão ou de incorporação de municípios, a tendência será, em médio prazo, a redução dos repasses individuais do FPM.

Com relação aos estudos de viabilidade municipal, o PLS 104/2014 deixa bem claro que estes deverão ser contratados e custeados pelos estados, a fim de evitar que o mesmo seja feito pelo grupo com maior interesse na aglutinação ou no desmembramento de municípios. Tal medida repara o projeto vetado anteriormente que não deixava bem claro a responsabilidade das esferas estaduais na execução desses estudos.

A proposta do PLS 104/2014 foi encaminhada no dia 15 de maio de 2014 para apreciação na Câmara dos Deputados,¹² que aprovou o projeto com duas alterações: a retirada do dispositivo que estabelecia o limite territorial mínimo de 200 km² para as regiões Norte e Centro-Oeste e 100 km² para o Sul, Sudeste e Nordeste. A outra modificação diz respeito ao número de imóveis, enquanto a proposta inicial exigia um núcleo urbano com número de imóveis superior ao encontrado na média dos municípios com 10% de menor população do Estado, a Câmara definiu que o índice de imóveis seja calculado considerando tanto área urbana quanto a área rural.

¹² Nesta casa, essa proposta recebe o nome de PLP 397/2014.

A proposta substitutiva na Câmara dos Deputados retornou ao Senado que acatou as alterações e no dia 5 de agosto de 2014 aprovou o projeto e o encaminhou para apreciação presidencial no dia 6 de agosto de 2014.

A modificação desses dispositivos são medidas que podem aumentar o leque de distritos emancipáveis no Brasil, sendo ideal que fossem mantidos. Para o engenheiro cartógrafo do IBGE, a definição de uma área mínima é imprescindível, pois permite fazer um estudo ambiental na localidade propensa à emancipação e prever a criação de um município com qualidade ambiental e com administração sustentável do território. Conforme ele explica:

A última versão que tava sendo discutida no congresso previa uma área mínima de 100 km². Então, perceba o que é 100 km², o município de fortaleza tem 200 – 220 km² e é considerado um município pequeno e quase todo urbanizado, se não fosse a área do Parque do Cocó e algumas lagoas, nós seríamos completamente urbanizado, o que é inconveniente com a verticalização. Com a ocupação de todo o território e a verticalização a cidade iria ficar insuportável sem ter verde. [...]. Então a definição de uma área mínima de 100 km² para as áreas urbanas e 200 km² para a área de floresta é uma coisa imprescindível e que permitiria você dentro dessa área, fazer um estudo ambiental e prever a criação do município tendo a qualidade ambiental e a administração sustentável do território. (Informação verbal¹³)

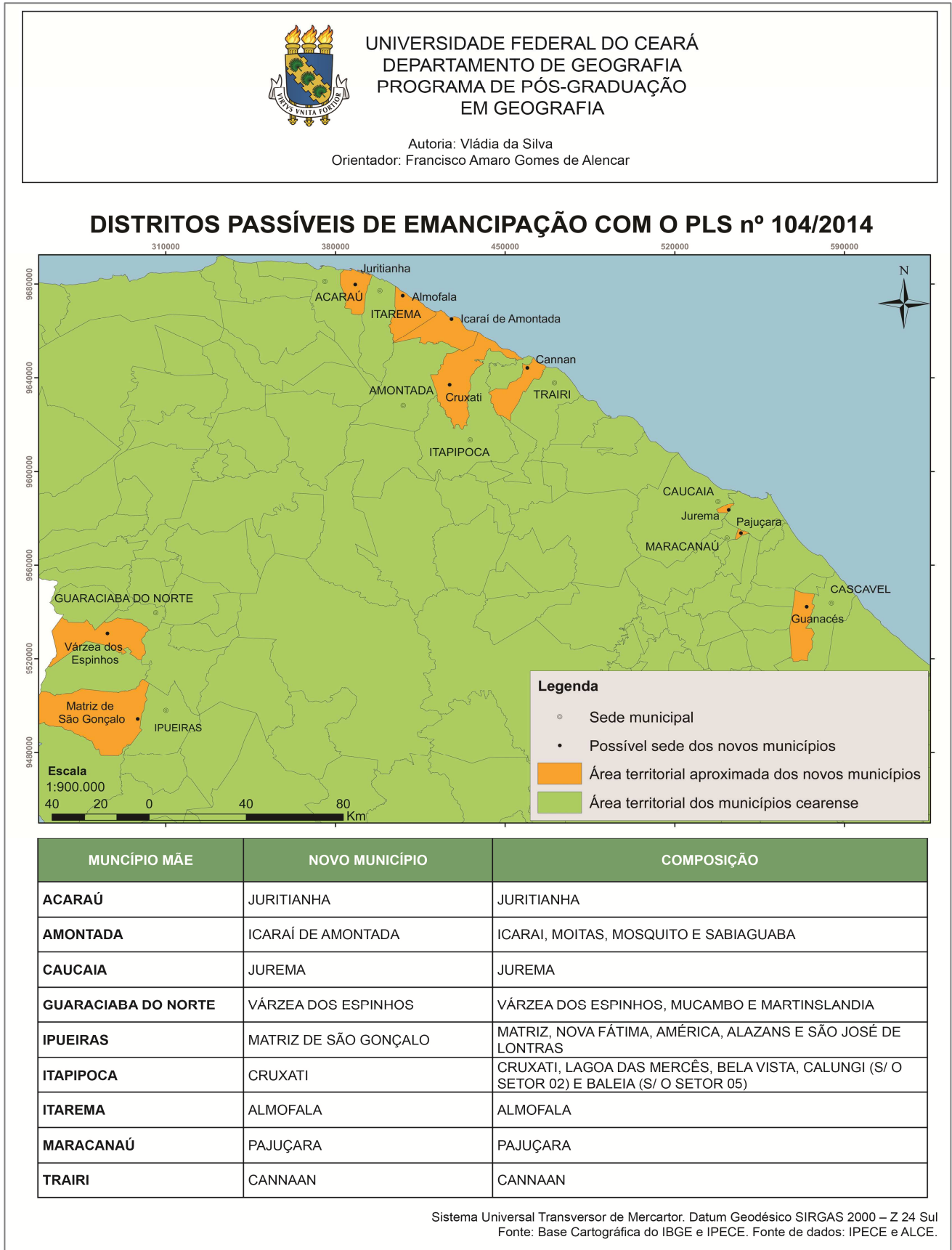
Mesmo com a retirada desses critérios, acredita-se que o PLS 104/2014 estabelece normas mais rigorosas para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios se comparadas ao projeto vetado anteriormente.

Segundo dados da Comissão de Criação de Novos Municípios, Estudo de Limites e Divisas Territoriais da ALCE, o número de distritos emancipáveis no Ceará com esta proposta cai de 26 para 10, como ilustra a figura da página seguinte. Para o Brasil, o número cai de 400 – pelos cálculos do Governo – para 200 municípios, conforme os cálculos do relator da proposta no Senado, senador Valdir Raupp.

Mesmo o PLS 104/2014 apresentando um texto mais criterioso, no dia 26 de agosto de 2014 a presidente Dilma Rousseff vetou essa proposição, afirmando que o projeto aprovado no Congresso provocaria o aumento das despesas com as novas estruturas municipais e não se tem certeza se essas despesas seriam compensadas pelo aumento das receitas geradas nas novas unidades de governo local, o que põe em risco a responsabilidade fiscal do país.

¹³ Entrevista realizada com o engenheiro cartógrafo do IBGE, concedida à mestranda Vlândia da Silva Souza no dia 22 de outubro de 2014.

Figura 06 – Distritos passíveis de emancipação com o PLS nº 104/2014



Após o término do período eleitoral, o veto foi analisado no Congresso em sessão conjunta do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, porém a decisão presidencial foi mantida.

Com o intuito de regularizar a situação da criação de municípios no Brasil, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), ajuizada na Câmara dos Deputados, aprovou no dia 29 de abril de 2015 a admissibilidade¹⁴ da Proposta de Emenda a Constituição (PEC) nº 56 de 2007. Essa PEC confere nova redação ao § 4º do artigo 18 da Constituição Federal, restituindo aos Estados o direito de legislar sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios (ANEXO F).

A proposta de autoria do ex-deputado Vicentinho Alves foi apresentada no Plenário no dia 8 de maio de 2007 e ficou em tramitação na Câmara dos Deputados até 2011. Diante do veto presidencial, a PEC voltou a ser considerada como possibilidade para regularizar o caso das emancipações municipais, pois sua aprovação ou rejeição independe da decisão presidencial.

A PEC 56/2007 segue em tramitação apensada¹⁵ à PEC 101/2007 e à PEC 23/2011. A primeira determina o período em que a criação de municípios não pode ocorrer e define que os estudos de viabilidade municipal deverão ser apresentados e publicados na forma de lei ordinária federal. Já a PEC 23/2011 fixa os requisitos mínimos e o período para a criação de municípios. A PEC 56/2007 seguirá para análise de comissão especial que será designada para esse fim e, em seguida, precisará ser votada em dois turnos pelo Plenário.

Entende-se que a aprovação de uma PEC que devolve aos estados a capacidade para legislar sobre a criação de municípios sem ter que obedecer a nenhum critério disposto em lei federal não é o melhor caminho para regulamentar a situação das emancipações municipais.

Este aparato legal não impede que determinados estados elaborem leis demasiadamente permissivas, fazendo com que inúmeros distritos com pequeno porte demográfico e baixo índice de receita própria se tornem municípios.

¹⁴ Exame preliminar feito pela CCJ no prazo de cinco sessões do Plenário da Câmara, sobre aspectos de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e de técnica legislativa de uma Proposta de Emenda à Constituição, se admitida, a PEC será encaminhada a uma comissão especial para análise do mérito da proposta. Em caso de inadmissibilidade, a PEC será arquivada se não houver recurso. (CCJ APROVA...,2015).

¹⁵ Instrumento regimental que permite a tramitação conjunta de proposições do mesmo tipo que tratem de matéria idêntica ou semelhante. O relator deve analisar todas as proposições apensadas, mas oferecerá somente um parecer. Se aprovar mais de um projeto apensado, o relator apresentará um texto substitutivo ao original. Poderá, ainda, recomendar a aprovação de um projeto apensado e a rejeição dos demais. (CCJ APROVA..., 2015).

Diante do hiato jurídico que o Brasil enfrenta desde 1996, por conta da ausência de uma legislação para regulamentar esse assunto, acredita-se que é necessário uma lei criteriosa que estabeleça parâmetros tanto para definir o estoque de localidades emancipáveis quanto para resolver a situação dos inúmeros municípios brasileiros cujas receitas próprias não chegam a 10% do orçamento. Por esta razão, é pertinente a existência de uma lei federal que considere os atenuantes políticos, econômicos e sociais que influenciam na vida em sociedade.

4 JUREMA NO CONTEXTO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS

Esse capítulo visa discorrer sobre o processo de emancipação no qual o distrito de Jurema está se submetendo. Para tanto, busca-se compreender as estratégias de poder que circundam essa causa, atentando aos motivos apresentados para justificar o desmembramento, aos atores políticos envolvidos nesse processo e às possíveis consequências no quadro político, social e econômico que Jurema apresentará, caso se concretize a emancipação

4.1 O contexto histórico-geográfico de Jurema: da criação da Fazenda à formação do Distrito

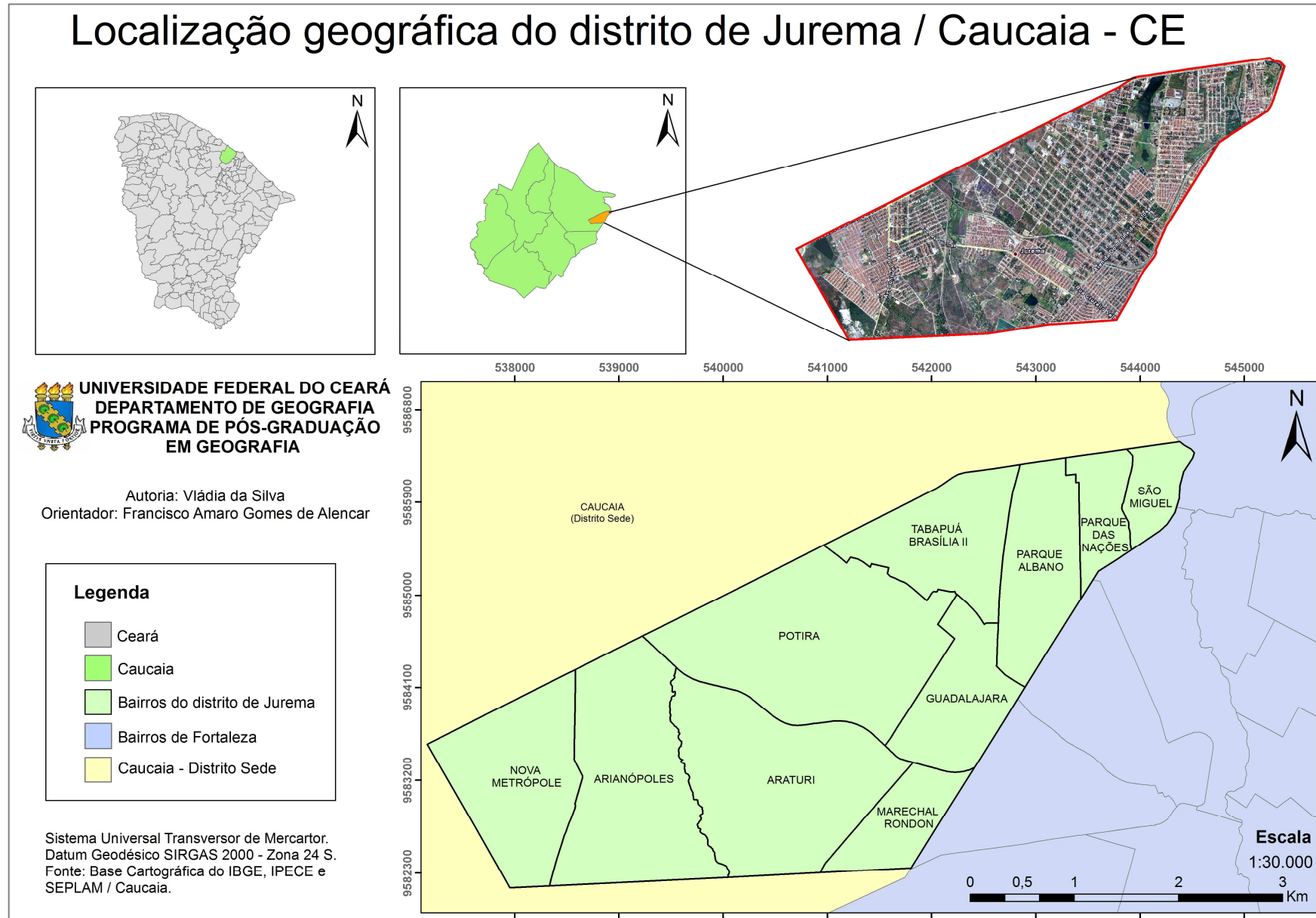
Jurema é um distrito do município de Caucaia, situado na porção nordeste do Ceará. Com área territorial completamente urbanizada, faz divisa com o Distrito Sede de Caucaia e com a cidade de Fortaleza. O distrito localiza-se entre as coordenadas 3°45'44" de latitude Sul e 38°37'57" de longitude Oeste e se distancia cerca de 17 Km da capital cearense. (FIGURA 7).

A história de Jurema começou em 1930, quando o Dr. José Turíbio de Souza herdou do tio as terras da área que hoje corresponde ao bairro do Araturi e montou uma fazenda ao qual deu o nome de Fazenda Jurema. Esse topônimo vem do Tupi-guarani e significa árvore espinhosa do sertão. A fazenda recebeu essa denominação em alusão a uma árvore de mesmo nome que foi encontrada pelo Dr. Turíbio em suas terras recém ocupadas.

A Fazenda Jurema conseguiu um grande destaque econômico pelo incremento de atividades relacionadas ao setor primário. Nela se desenvolveu o primeiro pólo produtor do caju do Ceará, além do cultivo de uma variedade de frutas – aproximadamente 70 tipos distintos de árvores frutíferas. Paralelamente à produção de frutas, outras atividades também eram realizadas nessa propriedade, como: a criação de gado e a fabricação de doces, vinho de caju, cajuína e produtos derivados do leite. (FAZENDA..., 2007, p.7).

O Dr. Turíbio também foi o responsável por uma parte da infraestrutura e dos serviços que hoje contemplam o distrito de Jurema. Sem a ajuda da prefeitura, ele construiu duas estradas para que seus filhos pudessem ter acesso à escola que se localizava em Fortaleza. Uma dessas estradas faz parte da atual Avenida da Integração e a outra corresponde a Avenida Dom Almeida Lustosa, que é hoje um grande corredor comercial e a principal via de acesso aos bairros que compõem esse distrito.

Figura 7 – Localização geográfica do distrito de Jurema / Caucaia - CE



A partir da construção dessas estradas, o Dr. Turíbio fez um acordo com o dono de uma frota de ônibus, a fim de que este dispusesse uma linha para circular nas estradas da fazenda. Essa foi a primeira linha de ônibus a fazer o trajeto Jurema – Fortaleza.

À proporção que o Dr. Turíbio realizava benfeitorias na fazenda e nas mediações do Araturi, onde essa se localizava, a população se concentrava nos arredores dessa localidade. O crescimento populacional fez com que, aos poucos, a propriedade do Dr. Turíbio fosse perdendo o caráter de fazenda e ganhando características de um lugar urbanizado. As atividades do setor primário foram cedendo espaço para as atividades industriais e outras ligadas ao comércio e aos serviços.

No entanto, o crescimento demográfico nas adjacências do Araturi e no município de Caucaia como um todo foi motivado por uma série de políticas voltadas à construção de moradias populares. Na década de 1970, vários conjuntos habitacionais foram construídos em Fortaleza e na Região Metropolitana.

A implantação dos primeiros conjuntos habitacionais em Caucaia foi fruto do processo de expansão da periferia de Fortaleza em direção às áreas adjacentes. Isto ocorreu porque Fortaleza estava passando por uma série de investimentos de ordem estatal e federal que atraía grandes fluxos migratórios de pessoas que buscavam uma vida melhor na cidade.

Durante a década de 1950, a cidade de Fortaleza começou a receber os primeiros incentivos para a instalação de algumas indústrias com base em investimentos providos do governo federal. A maioria delas estava ligada à produção têxtil e ao beneficiamento da castanha de caju. Como a porção leste e sudeste da cidade abrigavam principalmente a classe mais abastada, as instalações industriais se concentraram no eixo oeste de Fortaleza.

A localização das fábricas na porção oeste da cidade também foi influenciada pela existência de grandes terrenos e pela oferta de mão-de-obra pouco qualificada e barata, afinal, nessa época, as atividades fabris não exigiam grande especialização por parte dos trabalhadores.

Além dos investimentos em industrialização, Fortaleza também foi beneficiada com algumas obras relacionadas à infraestrutura, a exemplo cita-se a construção da BR 116. Porém na mesma proporção que a prosperidade chegava à cidade, a escassez de investimentos no campo gerava a intensificação dos fluxos migratórios em direção à Fortaleza.

Conforme explana Aragão (2010, p. 65 – 66):

Em 1960, Fortaleza atinge a marca de 514.818 habitantes. A concentração populacional atingida no eixo oeste da cidade ao longo do tempo começava a inviabilizar a ampliação do setor industrial, principalmente pela precariedade e

comprometimento da infra-estrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário, diminuição da oferta de terrenos e inadequação da malha viária ao escoamento da produção. Apesar da preferência pela localização das indústrias no setor noroeste da cidade por parte do empresariado, durante a década de 50 foram realizadas poucas obras em infra-estrutura urbana na cidade no sentido de ajustar a função industrial ao tecido urbano.

Uma das ações do Estado no planejamento do setor produtivo cearense e que amenizou os fluxos migratórios em direção a Fortaleza, foi a construção em 1964 do Distrito Industrial em Maracanaú.

A criação desse distrito deu início a um novo eixo de expansão da malha urbana que se consolidou ao sudoeste de Fortaleza, em direção a Maranguape e a Caucaia. Ao mesmo tempo, bairros como Meireles e Aldeota ganharam a preferência da elite fortalezense.

Paralelo à criação do Distrito Industrial, intensificaram os investimentos em políticas públicas para a construção de moradias populares nas adjacências de Fortaleza. A maioria dessas residências concentrou-se no município de Caucaia, tendo o distrito de Jurema como o principal atraente na construção dessas habitações. Esses empreendimentos residenciais foram realizados com o auxílio de políticas de planejamento e habitação que resultaram na criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) que utilizava recursos provindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para a construção de moradias populares.

Na década de 1970 houve uma série de empreendimentos residenciais próximo ao Araturi. Em pouco tempo surgiram conjuntos habitacionais como o Parque Potira, Marechal Rondon e Parque Albano.

Na década de 1980 se acentuou a construção de habitações populares no distrito. O Araturi e o Nova Metrópole ganharam *status* de conjunto habitacional, tornando-se os dois principais conjuntos construídos em Jurema, pois já contavam com um expressivo contingente populacional e uma significativa importância econômica devido ao desenvolvimento de pequenos comércios. O Nova metrópole, na época dividido em quatro etapas, e o Conjunto Araturi, dividido em duas, foram construídos pela Companhia de Habitação (COHAB/Fortaleza) com recursos oriundos do BNH. (TELES, 2005). O quadro 6 mostra os conjuntos habitacionais criados em Jurema durante as décadas de 1980 e 1990.

A partir da segunda metade da década de 1980, com a extinção do BNH, a política habitacional passou a ser de competência da Caixa Econômica Federal, ficando sob a responsabilidade desse banco o financiamento das habitações. As empresas privadas ficaram com o encargo de construir e comercializar as unidades habitacionais.

Quadro 6 – Conjuntos habitacionais construídos no distrito de Jurema nas décadas de 1980 a 1990

Denominação	Ano de Instalação	Unidades Habitacionais	Fonte de Recursos	Local de Instalação
Conj. Nova Metrópole I e II	Julho de 1993	2.996	COHAB	Jurema
Conj. Nova Metrópole III	Julho de 1980	2.541	COHAB	Jurema
Conj. Nova Metrópole IV	Julho de 1980	2.541	COHAB	Jurema
Conj. Nova Metrópole V	Julho de 1991	640	COHAB	Jurema
Conj. Araturi I e II	Maio de 1983	4.240	COHAB	Jurema
Conj. Residencial Guadalajara	Janeiro de 1991	402	COHAB	Jurema
Jurupari I e II	Janeiro de 1991	504	COHAB	Jurema
Mirante do Sol	Junho de 1988	864	COHAB	Jurema
Conj. São Miguel	Março de 1980	167	COHAB	Jurema
Conj. EL Dorado II	Sem data definida	190	COHAB	Jurema

Fonte: Teles (2005). Organizador por Souza, Vlândia da Silva (2015).

Paralelamente à expansão das moradias populares, surgiram, na década de 1990, em Jurema, algumas comunidades como o Parque dos Cajueiros, Esplanada do Araturi, Parque Boa Vista e Nova Brasília. Algumas dessas comunidades foram responsáveis pelo povoamento mais recente do distrito, que ocorreu motivado por ocupações irregulares. Fato que conferiu ao local uma variedade nas formas de produção de moradias sociais. De acordo com Teles (2005, p. 150):

O distrito de Jurema destaca-se como espaço por excelência da habitação social por experimentar, praticamente, todas as modalidades de produção de moradia social como os conjuntos habitacionais e por ter recebido pessoas vindas de outras áreas que passaram por processos de desapropriação, em consequência das políticas de desfavelamento que à época visavam a “modernização” de Fortaleza.

À medida que comunidades e conjuntos habitacionais surgiam nas adjacências da Fazenda, formava-se a Grande Jurema¹⁶ e posteriormente o distrito. A permanência do nome Jurema foi uma questão simbólica, pois, para o Dr. Turíbio, qualquer alteração toponímica significava negar as origens deste lugar e denegar às gerações futuras o direito de saber que a Jurema nasceu de uma Fazenda.

A institucionalização do distrito de Jurema aconteceu em 1990, oficializada pela Lei Municipal nº 549, de 5 de março deste mesmo ano. Atualmente, Jurema é o segundo

¹⁶ O termo Grande Jurema é utilizado para se referir ao distrito e todos os seus bairros.

distrito mais populoso do município de Caucaia, com população de 129.276 habitantes e número de domicílios particulares permanentes¹⁷ estimados em 36.058 unidades. Tudo isso distribuído em uma área territorial urbana de 17,029 Km². (IBGE, CENSO 2010).

Como a área territorial desse distrito é toda urbanizada, quase todos os seus limites são equipamentos urbanos, como viadutos, pontes, entre outros. O único limite físico que Jurema apresenta é um trecho do Rio Maranguapinho, que separa o distrito de Fortaleza.

As divisas territoriais de Jurema estão organizadas da seguinte forma: limita-se ao Norte com o Rio Maranguapinho, na altura de seu cruzamento com a ponte da BR 222. Ao Leste tem como divisor a via férrea que liga Caucaia a Fortaleza. Ao Sul o distrito tem como limite o Marco da Fazenda Carioca, seguindo em linha reta até a Av. Anel Viário de onde continua até o balão do anel viário da BR 222 e da BR O20, onde começa o limite Oeste que segue até o viaduto da BR 222.

Em termos político-administrativos, o distrito está dividido em dez bairros sendo esses: São Miguel, Parque das Nações, Parque Albano, Tabapuá Brasília II, Potira, Guadalajara, Marechal Rondon, Araturi, Arianópolis e Nova Metrópole. A figura da página seguinte ilustra a divisão territorial e os limites geográficos desse distrito.

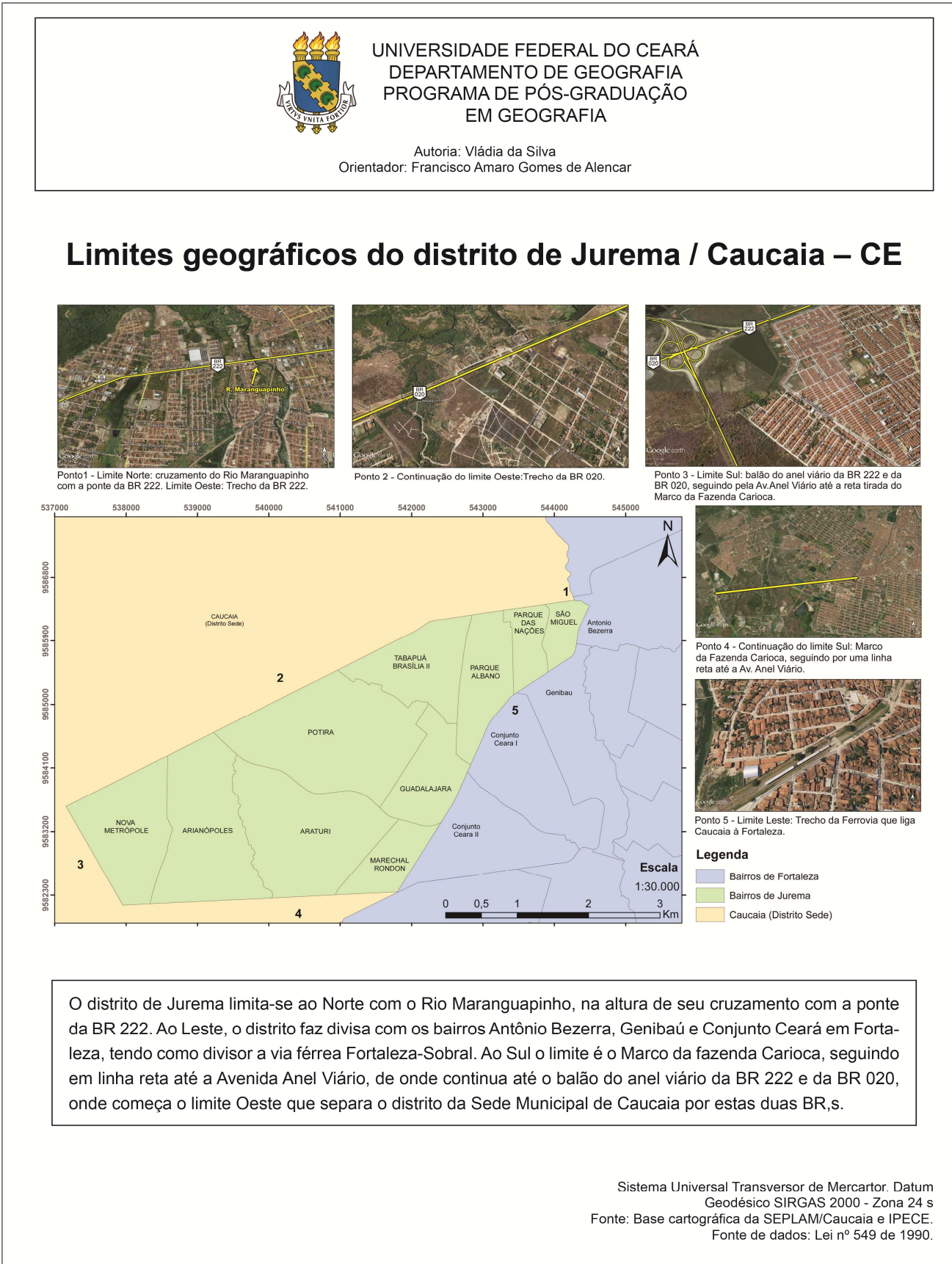
A urbanização de Jurema não deixa espaço para a produção agrícola, assim a economia desse distrito está voltada para o comércio e a prestação de serviços. Nos últimos anos, devido ao incentivo de políticas públicas e à proximidade de grandes centros como Fortaleza e o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), o distrito teve uma alta no setor de produção industrial.

Em termos de infraestrutura, Jurema conta com uma variedade de equipamentos coletivos e privados que visam atender às necessidades da população, muito embora, a maioria dos serviços prestados ainda não tenha atingido a completa eficiência no atendimento às carências dos habitantes, como será visto mais a frente.

Segundo informações passadas por representantes da Secretaria de Saúde do município de Caucaia, o distrito apresenta os seguintes equipamentos de assistência médica: O hospital Santa Terezinha, que é uma unidade de saúde de médio porte que também funciona como maternidade, um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e 14 unidades do Programa de Saúde Familiar (PSF).

¹⁷ Domicílio Particular Permanente é o domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas.

Figura 8 - Limites geográficos do distrito de Jurema / Caucaia – CE



Fonte: Souza, Vlândia da Silva (2015).

Com relação à educação, o distrito conta com uma estrutura educacional composta por 69 escolas de dependências Estadual, Municipal e privada, atendendo aos níveis de ensino infantil, fundamental e médio.

Em termo de mobilidade urbana, o distrito dispõe de doze linhas de ônibus e algumas linhas de transportes alternativos fazendo o trajeto Jurema – Fortaleza – Caucaia – litoral. Também foi contemplado com a linha oeste do metrô que liga Fortaleza à Caucaia, com quatro estações localizadas em Jurema, são elas: Estação São Miguel, Estação Parque Albano, Estação Jurema e Estação Araturi. (CEARÁ, 2015).

A população de Jurema não precisa se deslocar para outras localidades a fim de realizar atividades simples como pagar contas. Isso porque o distrito concentra uma rede variada de comércio e serviços privados, com presença de farmácias, supermercados de grande porte, como o Super do Povo, um *Shopping* de médio porte – *Shopping Jurema* –, e uma gama de lojas de artigos variados. Também possui uma agência bancária da Caixa Econômica Federal, duas casas lotéricas, dois postos policiais e uma agência dos correios.

Conforme os membros da Secretaria de Desenvolvimento Social de Caucaia, para atender às necessidades da população no que diz respeito à integração de atividades de lazer, formação e qualificação profissional, o distrito dispõe do auxílio de um Pólo de Convivência que presta serviços a crianças e jovens de até 26 anos, além de cinco Centros de Referência de Assistência Social (CRAS),¹⁸ que é um órgão estatal responsável por garantir serviços de proteção social básica às famílias que habitam áreas de vulnerabilidade e risco social.

Além desses equipamentos, ainda existem em Jurema algumas instituições filantrópicas que prestam serviços de assistência social e desenvolvem atividades voltadas à formação profissional. É o caso da Fundação Bradesco e do Projeto Guadalajara, que são duas instituições educacionais de referência, trabalhando com o ensino e aprendizagem de crianças e jovens do município de Caucaia. O Lar Fabiano de Cristo e o Centro Socioeducacional Mandonnina Del Grappa que prestam medidas socioassistencialistas a famílias carentes. Por fim, o Centro Integrado de Desenvolvimento Infantil (CIDI) que funciona vinculado às instituições públicas de ensino e saúde, prestando assistência com o auxílio de políticas para a melhoria da qualidade de vida, da educação, da saúde e das condições nutricionais.

¹⁸ Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos. O principal serviço ofertado pelo CRAS é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), cuja execução é obrigatória e exclusiva. Este consiste em um trabalho de caráter continuado que visa fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. (Portal do Ministério de Desenvolvimento Social).

Apesar da existência de uma variedade de equipamentos coletivos, o distrito apresenta deficiências infraestruturais que não deveriam ser comuns em áreas urbanas, tais como: problemas com saneamento, drenagem das ruas, coleta de lixo, entre outros, como se pode observar nas imagens abaixo.

Imagem 1 – Pavimentação e drenagem das ruas insuficiente



Fonte: Souza, Vlândia da Silva(2015).

Imagem 2 – Ausência de calçamento e destino adequado do lixo



Fonte: Souza, Vlândia da Silva (2015).

Durante os trabalhos de campo, constatou-se que, apesar da necessidade de maiores investimentos em infraestrutura, as demandas mais urgentes da população não estão baseadas na ausência de equipamentos coletivos, mas no funcionamento ineficaz destes. É o caso, por exemplo, da escassez de médicos e medicamentos nos postos de saúde e o monopólio das empresas de transporte público que influencia diretamente no preço das passagens, entre outros problemas que serão detalhados mais a frente.

4.2 O cenário econômico de Caucaia e a situação de Jurema

A organização territorial do Brasil está fundamentada no Pacto Federativo, que consiste em um modelo institucional que prima por uma distribuição equilibrada dos recursos e das competências político-administrativas entre as esferas de governo. Cabe à União a função de promover o melhor reordenamento territorial, equilibrando o pacto, através de medidas redistributivas apropriadas para os estados e os municípios. Conforme afirma Mota

Junior (2002, p. 21), “O sistema federativo proporciona, em tese, um exercício do poder político descentralizado mais próximo do cidadão, onde as unidades subnacionais de governo são fortalecidas e se tornam contrapesos à atuação de um Estado centralizador e opressivo.”

Considerando um país com proporções territoriais como o Brasil, a existência do município, como uma unidade subnacional fortalecida pelo Pacto Federativo, torna-se elemento imprescindível para assegurar a cidadania, pois o município é a escala do poder político mais próximo do cidadão.

O Brasil atualmente apresenta 5.570 células administrativas locais distribuídas de maneira desigual pelos 8.515.767,049 km² de extensão territorial. Enquanto o estado de Minas Gerais é constituído por 853 unidades políticas locais, o estado do Amazonas, que tem uma dimensão territorial superior a esse, tem apenas 62 municípios (IBGE ESTADOS, 2015). “Este dado é significativo para refletir sobre a capacidade infraestrutural do Estado brasileiro, que depende não apenas das redes de transporte e de comunicação, mas também dos municípios que asseguram o provimento de bens e serviços públicos no interior do país.” (RODRIGUES, 2012, p. 125)

O Brasil com seu imenso território nacional não tem capacidade para administrar e atender, de maneira eficaz, as demandas sociais, políticas e econômicas do seu território, sem o auxílio dos Estados e, principalmente, dos municípios. Como esfera do poder local, são os municípios que assistem as áreas mais distantes do poder central, levando infraestrutura e serviços básicos à população do interior do país.¹⁹ Portanto, a existência dessa esfera de poder é fundamental para o exercício da cidadania e para garantir a democracia. Talvez, seja essa uma das razões de ser cada vez mais forte o movimento em prol da emancipação municipal.

No entanto, quando se trata de criação de municípios é necessário considerar algumas variáveis. Municipalizar um distrito custa muito caro aos cofres da União, pois gera despesas com o aumento dos repasses fiscais e com a formação da estrutura administrativa – gabinete do prefeito, Câmara de Vereadores, secretarias etc. – e não se tem a garantia de que essas despesas serão compensadas pelas receitas.

Contudo, olhar apenas para o condicionante fiscal é ter uma visão muito limitada desse processo, pois conforme Santos (1998, p. 43):

¹⁹ No entanto, é importante salientar que o município depende das outras escalas do poder para realizar as suas funções. Ele sozinho não é capaz de resolver todos os problemas de uma localidade e ainda assim, também depende uma gestão municipal administrativa competente, para não se tornar um espaço sob o domínio e o controle de políticas oligárquicas.

Olhando-se o mapa do país, é fácil constatar extensas áreas vazias de hospitais, postos de saúde, escolas secundárias e primárias, informação geral e especializada, enfim, áreas desprovidas de serviços essenciais à vida social e à vida individual. O mesmo se verifica quando observamos as plantas das cidades em cujas periferias, apesar de certa densidade demográfica, tais serviços estão igualmente ausentes.

Em um país com tantas diversidades regionais é normal que algumas comunidades busquem sua autonomia político-administrativa. Em algumas situações, a emancipação é realmente necessária, como é o caso de muitos municípios no estado do Amazonas, que apesar de ter uma baixa densidade demográfica – apenas 2,23 hab/km² – existem localidades tão distantes das sedes municipais, que o prefeito precisa usar um helicóptero ou um barco para visitar essas áreas.

Porém, também existem casos em que a emancipação representa uma forma de angariar recursos com a partilha dos repasses fiscais e a possibilidade de levar as lideranças políticas locais ao poder. Nessa situação, a emancipação é posta como a única forma de desenvolvimento e democratização das áreas que estão em processo de municipalização. O que é um equívoco, pois é necessário considerar a fragilidade das instituições políticas em atender às demandas sociais e perceber que a emancipação, por si só, não traz garantias de desenvolvimento. Antes de criar municípios é preciso fortalecer a cooperação e o dinamismo entre as esferas de governo e pensar em estratégias para melhorar as gestões administrativas municipais.

Não se trata de ser contra ou a favor da emancipação, trata-se de analisar até que ponto esse processo é necessário e até onde ele vai beneficiar a população. O objetivo da criação de um município deve ser, em primeiro lugar, a garantia do bem estar a partir da satisfação das necessidades básicas e a consequente melhoria da qualidade de vida dos habitantes.

Foi dentro desta premissa que se buscou analisar o caso de Jurema, que desde a década de 1990 vem tentando se tornar político-administrativamente independente de Caucaia. Para atingir esse fim, partiu-se da seguinte indagação: A emancipação do distrito de Jurema é um processo realmente necessário?

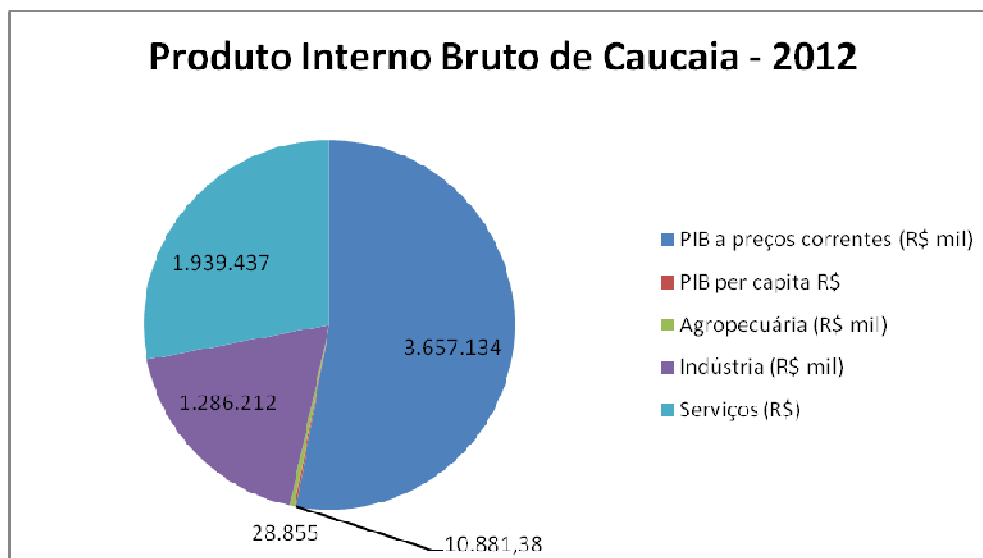
Antes de responder a este questionamento e chegar aos motivos apresentados para justificar essa causa, faz-se necessário um breve panorama da situação político-econômica do município de Caucaia.

Localizada na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Caucaia tem hoje a segunda maior população do Ceará, com um total de 325.441 habitantes e 89.175 domicílios, distribuídos em uma área territorial de 1.228.506 km². (IBGE CIDADES, 2015).

Com relação aos indicadores sociais, o município apresenta o oitavo maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado, com IDMH de 0,682, o que o situa na faixa de desenvolvimento humano médio²⁰. O indicador que mais contribuiu para essa posição foi a variável longevidade – que mede a expectativa de vida ao nascer – com índice de 0,808, além das variáveis: educação (0,632) e renda (0,620). (PNUD, 2013).

O município apresenta a terceira posição no *ranking* de maior Produto Interno Bruto (PIB) do Ceará, correspondendo a R\$ 3.657.314, ou seja, 4,06% de participação nas riquezas geradas pelo Estado. O PIB *per capita* do município é de R\$ 10.881,38. (IBGE CIDADES, 2015). O gráfico abaixo mostra o PIB de Caucaia para os três setores da economia.

Gráfico 1- Cotação do PIB municipal de Caucaia em 2012



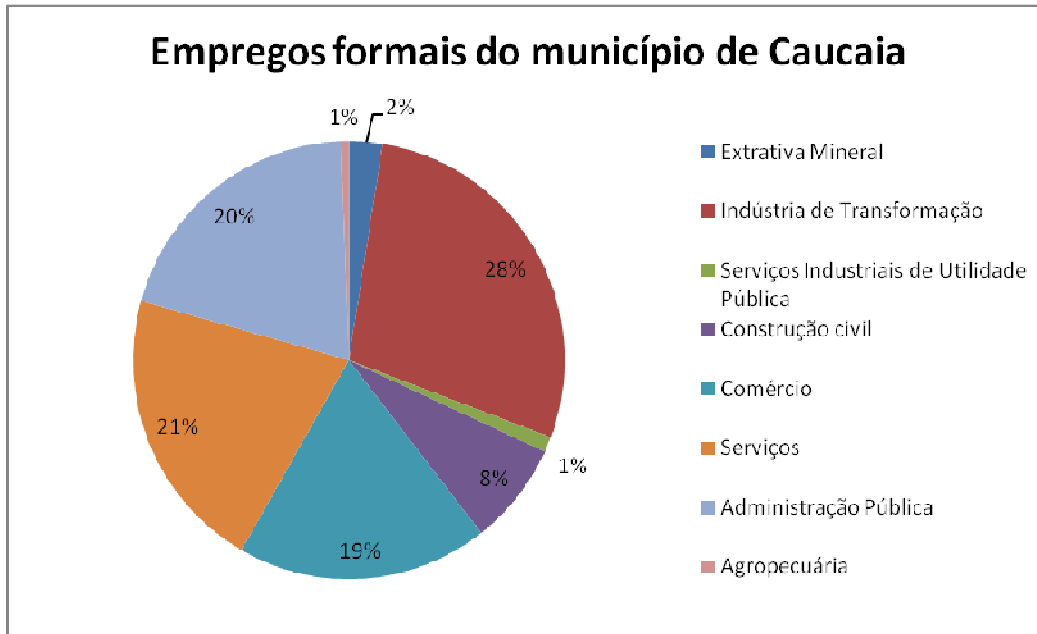
Fonte: IBGE Cidades(2015). Elaborado por Souza, Vlândia da Silva (2015).

Segundo dados do IPECE, até o ano de 2013, as atividades que mais geraram empregos no município foram: a indústria de transformação, com um total de 9.763 empregados formais, seguido do setor de serviços, que empregou 7.291 trabalhadores, e do comércio, que foi responsável por gerar 6.512 empregos. A administração pública também exerceu uma importância no quadro de empregos do município, empregando cerca de 6.950

²⁰ O IDHM é um índice que mede o nível de desenvolvimento social dos municípios. O índice é composto por três indicadores: longevidade, educação e renda e estabelece uma medida que varia de 0 a 1, sendo 1 o nível de desenvolvimento humano mais alto.

habitantes. O gráfico 2 mostra as atividades empregatícias que mais se destacaram em Caucaia.

Gráfico 2 – Empregos formais do município de Caucaia



Fonte: Perfil básico municipal (2014). Elaborado por Souza, Vlândia da Silva (2015).

Em termos de infraestrutura, existem no município 35.538 ligações ativas de abastecimento de água, atendendo a 38.423 domicílios. Cerca de 11.600 domicílios dependem de poços ou nascentes e o restante da população adota outros meios para adquirir água como: armazenar água da chuva em cisternas ou abastecimento por carro-pipa. Quanto à distribuição de energia elétrica, apenas 527 domicílios não contam com esse serviço (IBGE, CENSO, 2010).

O censo demográfico de 2010 também demonstra que o esgotamento sanitário é um dado preocupante do município. Existem apenas 5.002 ligações ativas de esgoto, atendendo a 16.076 domicílios com rede geral de esgoto. Um total de 12.984 domicílios depende de fossa séptica e o restante adota outras formas para se livrar dos dejetos. Em relação ao destino do lixo, 65.176 domicílios contam com a coleta de lixo por serviço de limpeza.

Em termos financeiros, devido ao tamanho de sua população, Caucaia tem coeficiente quatro no FPM, ou seja, recebe o máximo no percentual de arrecadação desse fundo destinada ao grupo do Interior e ainda recebe o FPM destinado para grupo da Reserva.

No Ceará, além de Caucaia, apenas Sobral, Juazeiro do Norte e Maracanaú recebem os recursos provindos deste grupo.

Além do FPM, o município ainda conta com as transferências dos seguintes recursos: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Contribuição de Intervenção de Domínio Geoeconômico (CIDE), Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o ICMS, como demonstra o quadro abaixo.

Quadro 7 – Transferências constitucionais para o município do Caucaia em 2014

RECURSOS	PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO						
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	TOTAL
FPM	54.337.348,89	6.777.922,51	4.020.630,22	4.588.872,41	6.115.236,70	4.586.032,82	80.408.043,55
ITR	101,15	727,32	2.469,0	227,78	1.314,36	210,57	2.583.649
CIDE	206.319,96	_____	_____	_____	_____	_____	206.319,96
FEX	593.494,45	_____	_____	_____	_____	_____	593.494,45
ICMS	203.090,16	16.918,37		16.918,37	16.918,37	16.918,37	270.763,64
FUNDEB	42.485.988,27	17.598.994,51	11.424.314,73	11.794.079,65	19.702.662,49	11.320.990,79	114.327.030,44
RECURSOS	SEGUNDO SEMESTRE DO ANO						
	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
FPM	3.938.821,94	4.784.998,52	4.194.451,28	3.964.188,41	5.247.110,27	9.108.463,04	31.238.033,46
ITR	14.391,02	400,31	26.568,89	17.456,14	2.072,84	4.890,47	65.779,67
CIDE	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
FEX	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
ICMS	16.918,37	16.918,37	16.918,37	16.918,37	16.918,37	33.836,74	118.428,59
FUNDEB	10.931.804,61	11.690.079,33	11.477.239,92	11.234.087,52	12.620.325,24	13.762.168,88	71.715.705,50

Fonte: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp. Elaborado por Silva (2015).

Esse quadro apresenta os repasses realizados pela União, não contabilizando as receitas geradas no próprio município e as verbas repassadas pelo Governo do estado do Ceará. Considerando apenas o FPM, somente no ano de 2014 esse município recebeu uma quantia superior a R\$ 111 milhões. Somando-se esse valor com as verbas estaduais e as receitas próprias, tem-se uma quantidade formidável de dinheiro entrando todo ano em Caucaia para ser aplicado em saúde, educação, infraestrutura e os demais serviços básicos.

Esses repasses fiscais e os indicadores socioeconômicos trabalhados anteriormente apontam que, em termos estatísticos, Caucaia tem apresentado variações positivas no quadro econômico, porém, durante os trabalhos de campo, constatou-se que esse progresso não está correspondendo ao atendimento das necessidades básicas dos habitantes.

É o caso de Jurema que apesar da proximidade com o Distrito Sede e de ter sua área territorial toda urbanizada, apresenta sérios problemas de infraestrutura na maioria dos bairros, como saneamento básico precário, coleta de lixo insuficiente, entre outros contratempos.

Essa realidade mostra que Caucaia está sofrendo um crescimento econômico, o que não significa um aumento eficiente e eficaz da qualidade de vida da população. Para que isso venha acontecer é necessário que o progresso econômico seja aplicado na obtenção de conquistas para as pessoas, através de maiores investimentos em saúde, em educação, no incentivo à participação política dos cidadãos entre outros fatores imprescindíveis ao desenvolvimento humano que corresponde “[...] ao processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange a suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter.” (ÍNDICE..., 2013, p. 22).

No desenvolvimento humano, a expansão das liberdades está relacionada às dinâmicas sociais, políticas, econômicas e ambientais que irão influir na qualidade de vida dos habitantes, na medida em que estes tenham livre acesso aos condicionantes que garantem a condição de cidadão.

Assim, o desenvolvimento humano deve ser centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido não como o acúmulo de riqueza e o aumento da renda, mas como a ampliação do escopo das escolhas, da capacidade e da liberdade de escolher. Nesta abordagem, a renda e a riqueza não são fins, mas meios para que as pessoas possam viver a vida que desejam. (ÍNDICE..., 2013, p. 22)

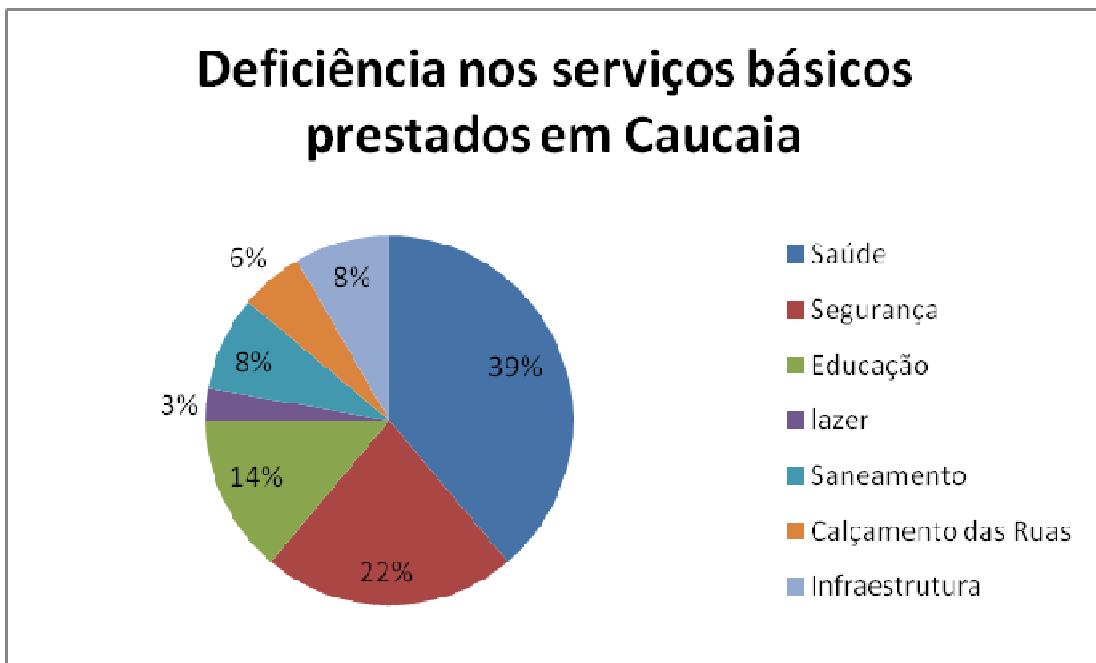
Durante a aplicação dos questionários junto à população de Jurema, procurou-se compreender a opinião desta em relação à intervenção do prefeito nos fatores que melhoram o desenvolvimento humano. Quando se perguntou se a prefeitura vem contribuindo para a melhoria dos serviços públicos em Jurema, das oitenta pessoas que responderam ao questionário, 83,25% se mostraram insatisfeitas com a gestão atual. Uma minoria – 5% dos participantes – afirmou que o prefeito trabalhou no primeiro mandato, mas tem mostrado poucos resultados no mandato vigente. Apenas 10% dos participantes alegaram estar satisfeitos com a gestão e 1,25% não se posicionou.

A insatisfação com a gestão municipal não se restringe apenas ao distrito de Jurema, tendo em vista que a aplicação dos questionários junto aos moradores dos outros distritos de Caucaia também demonstrou uma posição negativa dos habitantes em relação à gestão atual. Das 21 pessoas que participaram da pesquisa, apenas 4,8% se mostraram satisfeitas com a atuação do prefeito. Os 95,2% restantes afirmaram que a Prefeitura pouco

tem feito para melhorar o município, pois nos distritos mais afastados da Sede Municipal o acesso aos serviços públicos é muito precário.

Do total de participantes em Caucaia, 90,5% afirmam que o município precisa de mais assistência para a melhoria das ruas, iluminação pública e sinalização do trânsito. A população em idade escolar se mostrou insatisfeita com a ausência de investimentos em cursos preparatórios para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Porém, como mostra o gráfico abaixo, a saúde é o maior problema apontado pelos habitantes, que alegam ter uma dificuldade para conseguir atendimento médico e acesso aos medicamentos.

Gráfico 3 – Deficiência nos serviços básicos prestados em Caucaia.



Fonte: Souza, Vlândia da Silva (2015).

Apenas 9,5% dos participantes afirmaram que o município não precisa de mais serviços públicos. Essa porcentagem é referente às pessoas que residem no Distrito Sede, onde está instalada boa parte de estrutura administrativa de Caucaia. Nesse distrito se nota o melhor funcionamento dos serviços públicos, como: saneamento básico, pavimentação das ruas, segurança pública, serviços de regularização do trânsito, além da presença de instituições sociais como escola profissionalizante, policlínica regional, Unidade de Pronto Atendimento (UPA), entre outros equipamentos que provém de investimentos federais, estaduais e municipais.

Com relação à aplicação de questionários no distrito de Jurema, parte dos participantes afirmou que se sente abandonada pela prefeitura, pois esta dedica a maior parte dos investimentos ao Distrito Sede e ao “centro” de Jurema²¹, enquanto nos bairros como o Parque Potira, Araturi e Arianópolis, a maioria das ruas se encontra em condições sanitárias precárias. Já os bairros São Miguel e o Parque das Nações – situados nas adjacências da cidade de Fortaleza – estão à margem de serviços essenciais. A infraestrutura dessas duas localidades, dentre as demais visitadas, mostrou-se como a mais deficiente em termos de investimentos. Além da quase total ausência de saneamento básico, poucas ruas apresentam calçamento e os logradouros pavimentados estão esburacados, dificultando a circulação de pessoas e dos meios de transportes (IMAGEM 3).

Imagem 3 – Situação dos bairros do distrito de Jurema / Caucaia – CE

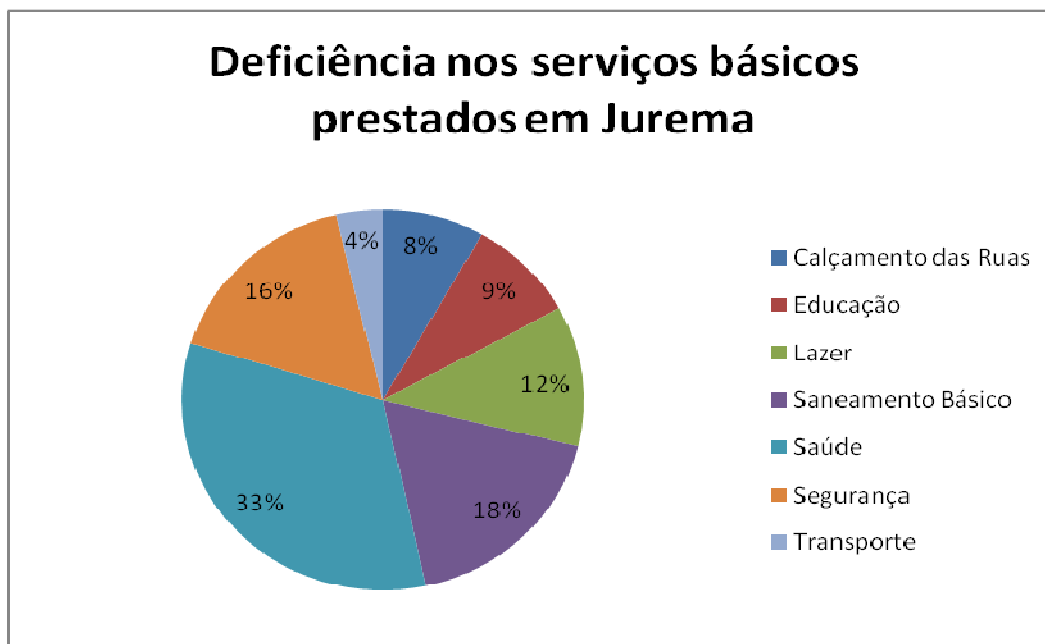


Fonte: Souza, Vlândia da Silva (2015).

²¹ A população intitula as mediações AV. Dom Almeida Lustosa como Centro da Jurema, por ser uma área de grande comércio.

Quando se perguntou se o distrito necessita de mais serviços públicos, todos os entrevistados, incluindo as pessoas que se mostraram favoráveis à gestão atual, afirmaram que sim. A população revelou-se insatisfeita tanto com a infraestrutura do distrito, quanto à ineficiência no funcionamento de instituições sociais, como é o caso das unidades de saúde. O gráfico abaixo aponta as principais carências citadas pela população para o distrito de Jurema.

Gráfico 4 – Deficiência nos serviços básicos prestados em Jurema



Fonte: Souza, Vlândia da Silva (2015).

A saúde foi apontada como a principal carência da população. Apesar de o distrito ter 14 unidades do PSF e um hospital de médio porte, os habitantes se queixam da ausência de médicos e medicamentos e da dificuldade de conseguir uma consulta. Algumas pessoas ainda falaram na ausência de investimentos em atividades desportivas relacionadas à saúde e que contemplassem os jovens e a terceira idade.

Quando se perguntou à autoridade do Executivo municipal de Caucaia entrevistada quais os principais problemas detectados em Jurema, ela apontou como maior empecilho o tamanho da área do distrito. Conforme ela explicou, a localidade não tem espaço para implantação de um parque industrial e, apesar da existência de um comércio já consolidado, não há espaço para a expansão dessa rede comercial.

Com relação aos serviços públicos, essa autoridade julga que o distrito é bem assistido devido à existência de equipamentos coletivos como escolas, postos de saúde,

CRAS, CAPS, entre outros. Para ela o que ainda deve ser feito em Jurema são investimentos em mobilidade urbana, como se pode observar no discurso a seguir;

A Jurema tem muitos colégios de ensino médio, tem muitas escolas de ensino fundamental, tem muitas creches, então com relação aos equipamentos eles já estão sendo atendidos. Já tem um hospital, que o Santa Teresinha e hoje já faz muitos partos. Então tem que estruturar em outras áreas, principalmente mobilidade urbana. Então eu acho que a Jurema é um distrito que tem plenas condições de virar municípios. (Informação verbal²²).

Os principais problemas que Jurema encara hoje, realmente não estão pautados na ausência de equipamentos coletivos, mas no funcionamento ineficaz desses. Portanto, existe uma contradição na opinião desse representante do Executivo municipal em acreditar que a população está bem assistida porque ela tem acesso a serviços públicos que, por sinal, não funcionam devidamente.

Outro problema muito apontado foi a questão do saneamento básico. Segundo dados do IBGE, dos 36.058 domicílios existentes no distrito, apenas 114 residências têm uma rede geral para abastecimento de água e eliminação dos excrementos, o restante da população domiciliada que não tem acesso a esse serviço, utiliza os poços profundos para adquirir água, e usa fossas sépticas ou valas a céu aberto para eliminar os dejetos.

Ainda a respeito desta questão, outro problema grave presente em Jurema é a ineficiente drenagem de algumas ruas. Os problemas relacionados ao saneamento básico foram apontados no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do município de Caucaia. Com relação à drenagem das ruas esse documento afirma que:

Os sérios problemas de drenagem apontados na área urbana da sede, e no distrito da Jurema, são decorrentes da topografia plana, das precipitações concentradas na estação de chuva e das ocupações irregulares às margens do Rio Ceará. Este rio tem nas margens de seus afluentes uma série de situações de risco que colaboram com o assoreamento de sua foz e com a sedimentação acelerada de seu leito, fazendo da questão da drenagem urbana, uma circunstância de extrema importância. A precariedade do esgotamento, interligado com a drenagem nas áreas com urbanização consolidada, apontam para a necessidade de um plano global integrado de saneamento para o município, no qual deve estar considerada a conurbação com Fortaleza. (CAUCAIA, p.123)

Tendo em mente que a elaboração do PDDU data da época da gestão Governador Tasso Jereissati²³, percebe-se que esses problemas persistem a muitas gestões municipais. O

²² Trecho da entrevista realizada com uma autoridade do Executivo municipal de Caucaia, concedida a Vlória da Silva Souza no dia 21 de maio de 2015.

²³ O PDDU-Caucaia não apresenta uma especificação da data de sua elaboração, sendo a gestão do Ex-Governador Tasso Jereissati a menção mais específica para a data de elaboração deste documento.

representante do Executivo municipal entrevistado afirmou que esses problemas ainda não foram resolvidos pela escassez de dinheiro. Segundo ele, saneamento básico custa caro e é preciso fazer parcerias com bancos e as companhias de abastecimentos de água para encontrar uma solução.

Porém, como já foi mencionado anteriormente, existe uma quantidade formidável de dinheiro sendo repassado para Caucaia e por mais que as despesas desse município sejam altas, os problemas relacionados ao saneamento básico persistem há várias gestões municipais administrativas e os avanços para a solução desse problema são poucos. É perceptível a necessidade de maiores esforços para melhorar as condições de saneamento básico, principalmente, nas áreas urbanas, onde a concentração de pessoas é maior. Além do mais, os investimentos para o aperfeiçoamento dos sistemas de abastecimento de água, destino adequado do lixo e esgotamento sanitário contribuem para uma melhoria nas condições de saúde da população, uma vez que promove o controle e a prevenção de doenças.

Além dos problemas relacionados à saúde e ao saneamento, outros contratempos foram detectados durante a aplicação dos questionários, como a questão da segurança realizada no distrito que não tem sido eficiente. Segundo os habitantes, existe a necessidade de maior policiamento das ruas. A população ainda falou da necessidade de investimentos em educação profissionalizante para os jovens, creches públicas, maior acessibilidade entre os bairros do distrito, criação de áreas de lazer e melhoria dos transportes públicos.

Apesar da diversidade de linhas de ônibus e o auxílio dos transportes complementares, a população reclama do monopólio da empresa Vitória, que se aproveita dessa condição para aumentar os preços das passagens. A existência dos transportes coletivos em um município é fruto de acordos entre o poder público e as concessionárias. O ideal seria que esses acordos fossem realizados com mais de uma empresa de ônibus, pois a concorrência entre estas daria às pessoas a oportunidade de escolher os melhores preços cobrados na hora do deslocamento.

Tendo em vista a organização da vida em comunidade, o exercício da cidadania remete ao conjunto de práticas que o poder público realiza em uma dada base territorial, para assegurar a efetivação dos direitos e deveres do cidadão. Considerando essa premissa e analisando a precariedade dos serviços prestados tanto em Jurema quanto no município de Caucaia, percebe-se um dano na condição de cidadão dos habitantes, uma vez que não se nota o exercício pleno dos três poderes que Marshall (1967) julga serem os pilares da cidadania.

Segundo esse autor, a cidadania é exercida sobre a égide dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais. Os primeiros garantem o privilégio da vida em sociedade e o acesso à liberdade, à igualdade perante a lei e à propriedade. Os direitos políticos estabelecem os limites da ação coletiva e individual e incentivam a atuação política, através da participação nas formas de administração das esferas de governo. Os direitos sociais, por fim, garantem ao cidadão o acesso à educação de qualidade, a sistemas bem estruturados de saúde, ao trabalho com salário justo, à aposentadoria, a condições dignas de moradia, entre outros. Com relação à dinâmica de funcionamento desses poderes, Castro (2003, p. 11) afirma que:

Se para os dois primeiros direitos a lei é a instância que garante a isonomia, sendo exigidos apenas os recursos institucionais que garantem a sua aplicação a todos os residentes em todo o território, no caso do último é a inserção territorial das instituições corporificada nas organizações, que confere as condições de acesso aos direitos sociais. Ou seja, enquanto o exercício dos direitos civis e políticos requer fundamentalmente um aparato judiciário adequado, o exercício de direitos sociais requer uma base infraestrutural mais ampla e mais dispersa pelo território, apoiada nas instituições públicas que garantem a oferta e o acesso aos serviços onde o cidadão está.

No caso de Jurema, mesmo que a população tenha os seus direitos civis e políticos assegurados juridicamente, os direitos sociais não estão sendo usufruídos em plenitude devido à vulnerável base infraestrutural do poder público. Em outras palavras, é a rede institucional que o Estado, em harmonia com as três esferas de governo, organiza no território, seja este nacional ou local, que efetua o exercício pleno da cidadania assegurada por lei.

4.3 Os motivos apresentados para justificar a emancipação e o ideal emancipalista

A precariedade dos serviços públicos prestados em Jurema, entre outros fatores, têm sido apontados como motivos para justificar o processo de emancipação ao qual esse distrito está se submetendo. O movimento organizado para conduzir a municipalização de Jurema surgiu no dia 6 de março de 2005, com a criação da AMEJ, que é uma entidade jurídica sem fins lucrativos.

Segundo os membros dessa associação, a AMEJ surgiu da necessidade de levar informações sobre o movimento emancipalista aos habitantes de Jurema, a fim de que estes tenham esclarecimentos suficientes para se posicionar em um futuro plebiscito. Essa

necessidade surgiu porque Jurema teve a oportunidade de se tornar um município na década de 1990, quando houve o primeiro plebiscito, mas a população se posicionou contra²⁴.

O pedido de emancipação político-administrativa do distrito de Jurema – processo nº 0132/2010 – foi protocolado pela AMEJ no dia 2 de fevereiro de 2010 na ALCE, pouco tempo depois que a lei estadual nº 84/2009 havia sido promulgada.

Em geral, a AMEJ tem apresentado vários argumentos para justificar emancipação do distrito de Jurema, dentre eles, o argumento mais forte é a necessidade de autonomia para gerenciar os recursos, tanto os constitucionais, quanto as receitas geradas no próprio município.

O coordenador entrevistado dessa associação alega que Jurema tem plenas condições de se emancipar, pois ela conta com uma significativa arrecadação interna, uma vez que gera receitas com o recolhimento de impostos como: o IPTU, a Taxa de Iluminação Pública (TIP), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), entre outras taxas que são encaminhadas aos cofres de Caucaia para ser distribuídas pelo município. Enquanto isso, Jurema recebe uma parcela desses recursos bem inferior ao valor que ela gerou. Além disso, ele afirma que o município de Caucaia tem que administrar oito distritos e não tem condições de assistir Jurema e oferecer os serviços públicos na mesma proporção e qualidade que os habitantes dessa localidade necessitam. Essa ideia fica nítida quando ele faz a seguinte afirmação:

Caucaia hoje é o quinto município do Ceará em extensão territorial e é o segundo em população, tem quase 1.200 km² com população de 357 mil habitantes. A minha querida Jurema que é um dos sete distritos de Caucaia é onde está a maior concentração, a maior densidade de gente e que por não ter como decidir os seus destinos está atrelada a Caucaia e como Caucaia não tem só a Jurema para cuidar, é a sede do município mais sete, fica difícil nós moradores da Jurema termos, os nossos serviços e sermos atendidos na mesma demanda e na mesma qualidade que nós precisamos. (Informação verbal²⁵)

Com base nessa tese, o coordenador da AMEJ afirma que a emancipação é necessária para que Jurema tenha a liberdade de decidir o que é importante para os seus habitantes. Com a municipalização, esse distrito poderá promover uma melhor distribuição dos recursos e dos equipamentos coletivos, a fim de que os serviços públicos cheguem até a população com maior eficiência e qualidade.

²⁴ No início da década de 1990, logo após a promulgação da Lei Estadual nº 1/1991 para a criação de municípios no Ceará, o distrito de Jurema já atendia a todas as exigências determinadas por esta lei. O pedido de emancipação foi protocolado na Assembleia Legislativa e após comprovada as condições para municipalização desse distrito, foi autorizado o plebiscito, mas a população optou pelo não desmembramento.

²⁵ Trecho da entrevista realizada com um dos coordenadores da AMEJ e concedida a Vlândia da Silva Souza no dia 24 de julho de 2014.

Há, no entanto, uma incoerência em afirmar que a ineficiência dos serviços públicos em Jurema é devido à incapacidade de Caucaia em atender a todos os distritos. Se fosse o caso dos distritos mais distantes da sede administrativa do município, essa teoria talvez fosse aceitável, mas no caso de Jurema, que está bem próxima ao Distrito Sede, concentra 39,7% da população caucaiense e é o segundo distrito mais importante do município, responsável por gerar boa parte das receitas que Caucaia arrecada, essa tese não se aplica. Afinal, se o prefeito consegue atender às demandas da população no Distrito Sede, porque ele não conseguiria assistir ao distrito vizinho?

De fato, percebe-se uma deficiência na prestação dos serviços básicos em Jurema, mas não é necessariamente a emancipação o melhor caminho para resolver esses problemas. Já que essa localidade apresenta um contingente populacional bastante expressivo e contribui de maneira formidável com a receita orçamentária de Caucaia, é necessário que o gestor municipal responda às demandas desse distrito na mesma proporção. É indispensável que haja uma distribuição equânime das receitas, levando em consideração as despesas de cada distrito.

Outro argumento utilizado para justificar a emancipação de Jurema é a possibilidade de ter uma gestão municipal própria. As lideranças locais que desejam a municipalização afirmam que um governo próprio vai assegurar a liberdade de gerenciar os recursos fiscais e a autonomia para decidir o que é importante para essa localidade. Além disso, como a gestão público-administrativa ficará mais próxima da comunidade, a população será beneficiada, pois receberá os recursos públicos com maior qualidade. Esse argumento fica nítido no discurso do vereador de Caucaia, Américo Barros:

Com a emancipação de Jurema todos vão ganhar. Vai ganhar Caucaia porque vai manter a sua arrecadação proporcional a sua população. Vai ganhar Jurema que vai ter a mesma arrecadação proporcional aos seus habitantes, mas com mais qualidade, porque vai ter uma gestão pública mais próxima, vai ter um prefeito e as secretarias bem próximas da comunidade e não terão que se deslocar até a sede. (Informação verbal²⁶)

Fala-se na necessidade de uma gestão mais próxima dos habitantes para melhor assistir à população, porém, como pode se observar no quadro 8, um morador de Jurema leva em média 20 minutos de carro ou duas horas a pé para se deslocar até a Prefeitura de Caucaia, o que comprova que a gestão municipal não está distante de Jurema e mesmo assim, as pessoas dessa localidade não têm acesso aos serviços públicos de qualidade.

²⁶ Texto extraído do discurso do vereador José Américo Barros da Rocha Filho, publicado no dia 16 de abril de 2014 pelo canal de internet TV Caucaia, com vídeo intitulado “Emancipação da Jurema. Disponível em: http://www.tvcaucaia.org/2014_04_01_archive.html.

Quadro 8 - Tempo gasto para se deslocar dos bairros de Jurema até a Prefeitura de Caucaia

Bairro	Tempo gasto no deslocamento até a Prefeitura de Caucaia		
	Carro	Ônibus	A pé
Parque das Nações	00h14min	01h03min	02h02mim
São Miguel	00h04mim	_____	00h28mim
Tabapuá Brasília II	00h12mim	01h50min	01h34min
Parque Albano	00h15mim	01h21min	01h54min
Potira	00h16mim	01h49mim	01h55mim
Guadalajara	00h15mim	01h24mim	02h04mim
Marechal Rondon	00h18mim	01h37mim	02h04mim
Araturi	00h16mim	01h28mim	01h40mim
Arianópole	00h04mim	01h32mim	01h25mim
Nova Metrópole	00h14min	01h50min	01h26mim

Fonte: Google maps (2015). Elaborado por Souza, Vlândia da Silva (2015).

O acesso a Prefeitura é viabilizado pela existência de ruas e avenidas que interligam Jurema à Sede Municipal. O deslocamento até as secretarias do município também é de fácil acessibilidade, pois todas se localizam no Distrito Sede e o acesso é viabilizado pela existência de linhas de ônibus fazendo o trajeto Jurema – Centro de Caucaia. Essa circunstância comprova que o fato de ter uma gestão mais próxima dos habitantes não vai garantir a satisfação das necessidades básicas da população se a gestão municipal não realizar seu trabalho de maneira competente para suprir as carências dos habitantes.

De fato, as lideranças não estão erradas em afirmar que um governo próprio vai proporcionar autonomia para gerenciar as questões locais. No entanto, porque um distrito tão próximo da Sede municipal precisa ter uma gestão própria? Em tese, se a gestão administrativa tem a capacidade de gerenciar, com melhor qualidade, os serviços públicos no Distrito Sede, ela também deveria conseguir atender às demandas da população no distrito adjacente, principalmente quando se trata de uma localidade como Jurema que, como já foi mencionado, é o segundo distrito mais importante do município tanto em termos de população, quanto em termos de economia.

Outro argumento apresentado é a possibilidade de desenvolvimento da economia local através da implantação de indústrias e aquecimento do comércio, gerando emprego e renda. Embora esse seja um motivo válido, não existem impedimentos para que Jurema, sendo um distrito de Caucaia, possa impulsionar seu crescimento industrial e comercial.

Afinal, se essa localidade tem um comércio bem consolidado, conta com a presença de equipamentos que viabilizam a mobilidade urbana, como transportes públicos e vias de acesso e é privilegiada com a proximidade de grandes áreas de influência como o CIPP e Fortaleza, não há fatores que dificultem a gestão municipal a atrair investimentos para o desenvolvimento da indústria e do comércio em Jurema.

Mesmo que não haja espaço para instalação de parques industriais, como afirma o representante do Executivo municipal, os investimentos podem estimular o comércio já existente e atrair indústrias para as áreas adjacentes à Jurema, gerando empregos tanto para os moradores desse distrito, quanto para o restante do município.

Por fim, as lideranças alegam que a emancipação trará a melhoria da qualidade de vida e a elevação da autoestima da população. Segundo o vice-prefeito de Caucaia, tantos os moradores desse município, quanto os de Jurema entendem que a emancipação trará benefícios a todos. A população de Jurema ficará contente em deixar de fazer parte de um distrito para pertencer a uma cidade político-administrativamente independente. Esse discurso fica claro na seguinte argumentação do vice-prefeito:

[...] então se tornou um objetivo permanente da população da Grande Jurema se tornar um dia uma cidade, porque a população entende que caso se torne independente, todos os recursos que são canalizados, serão para beneficiar a população local. [...] Nós temos absoluta convicção que hoje, se houver um plebiscito, as duas partes estarão a favor, de um lado a população de Caucaia que acha que terá melhor assistência porque não terá que dividir a atenção administrativa com a Grande Jurema e para a Grande Jurema já é um objetivo histórico, hoje a juventude sonha com a possibilidade de pertencer não a um distrito, mas quer pertencer a uma cidade. (Informação verbal²⁷)

Existe certa incoerência nessa afirmação, pois durante a aplicação dos questionários em Jurema e em Caucaia, notou-se que o entendimento da população, principalmente de Jurema, acerca da emancipação político-administrativa desse distrito ainda está muito confuso.

Quando se perguntou à população se ela tinha conhecimento sobre o processo de emancipação de Jurema, 73,75% dos participantes no distrito afirmaram que estavam cientes sobre a causa e 26,25% responderam que não sabiam. Embora a maior parte das pessoas que participaram da pesquisa tenha afirmado saber sobre a emancipação, notou-se uma ausência de informação sobre o que significa a independência político-administrativa de Jurema. A

²⁷ Texto extraído da fala do vice-prefeito de Caucaia que participou do debate político sobre a emancipação de Jurema, realizado pelo programa *Notícia da Gente*. O debate foi publicado no dia nove de maio de 2014 pelo canal de internet Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hkHpou-UxIY>.

maioria das pessoas que se mostrou ciente não soube apontar a razão da emancipação e nem listar os benefícios e as mudanças que esse processo vai proporcionar à população.

Em bairros como Nova Metrópole, São Miguel e Parque das Na es, os moradores que tinham conhecimento afirmaram que a emancipação não traria nenhuma melhoria para essas localidades porque são iria beneficiar os moradores de Jurema. Ou seja, uma parcela da população desses bairros se quer sabe que faz parte do distrito.

A população de Caucaia se mostrou um pouco mais esclarecida sobre esse processo, do total de participantes, 76,1% estavam cientes da possibilidade de emancipação do distrito e 23,9% não tinha conhecimento. Durante a aplica o dos questionários, notou-se que esses participantes sabiam explicar com melhor clareza as consequências da independência político-administrativa tanto para os habitantes de Jurema, quanto para os habitantes do município.

A deficiência no grau de informa o da população a respeito dessa causa   resultado da comunica o, ainda acanhada, entre os representantes da AMEJ e os habitantes. O membro entrevistado dessa organiza o afirmou que a associa o tem se manifestado, buscando informa es corretas para levar   popula o, através da realiza o de encontros, palestras e reuniões em escolas, auditórios e praças públicas. Segundo ele:

O conjunto da sociedade de Caucaia hoje entende que a emancipação ela   viável, alguns com algumas desconfianças como eu lhe disse, porém bem discutido entre todos os setores da sociedade, na classe estudantil, na classe empresarial, na classe industrial, no povo em si, na sociedade em si, nós temos tido esse zelo, esse trabalho para que as pessoas de fato não estejam indo por ir, mas procurando conhecer e entender o porquê do processo de emancipação da Jurema e de outras localidades, eu falo da Jurema porque   onde estamos. (Informa o verbal²⁸)

No entanto, quando se perguntou aos participantes da pesquisa como eles ficaram sabendo do processo de emancipação da Jurema, a maioria afirmou que tomou ciência do movimento de independência porque ouviu pessoas comentando. Outros declararam que ficaram sabendo através de conversas informais com líderes comunitários, já outros viram a notícia em um programa da TV local. Alguns afirmaram que ficaram sabendo por conta da proximidade com os integrantes da AMEJ ou de vereadores favoráveis   causa. Uma minoria afirmou que tomou ciência através da divulga o por panfletos ou participa o em movimentos organizados pela AMEJ.

O objetivo dessa organiza o   levar informa es e esclarecimentos   comunidade e por mais que seus integrantes estejam se mobilizando para atingir tal fim, a população ainda

²⁸

Trecho da entrevista realizada com um dos coordenadores da AMEJ no dia 24 de julho de 2014.

é carente de informações. É necessário que os encontros e palestras realizados pela AMEJ sejam mais frequentes e abrangentes, para que os habitantes possam ter os esclarecimentos necessários e condições de se posicionar em um futuro plebiscito.

Considerando essa carência no grau das informações dos habitantes, percebe-se uma incoerência no discurso do vice-prefeito de Caucaia em afirmar que a população de Jurema deseja a independência político-administrativa. Não se nota nos habitantes um sentimento consolidado em prol da emancipação, nem tão pouco uma vontade para deixar de pertencer a um distrito e habitar uma cidade. O que a população quer é que suas demandas sejam atendidas na proporção que ela necessita e esse desejo é independente da condição de morar em um distrito ou em um município.

Segundo as lideranças locais, o movimento emancipalista de Jurema não tem nome, ele pertence ao conjunto de cidadãos que formam esse distrito. Essa afirmação também é questionável, pois o conhecimento vago dos habitantes sobre essa causa mostra, claramente, que o movimento não se originou a partir da vontade e organização da população.

Quando se perguntou ao representante da AMEJ de onde partiu a proposta de emancipação do distrito, ele respondeu que a ideia surgiu a partir da organização de um grupo – que atualmente corresponde à AMEJ²⁹ – composto por membros intencionados a seguir em frente com o processo de emancipação. Conforme ele explica:

Para a composição desse grupo, como somos primeiro democratas republicanos, nós observamos algumas questões. Nós queríamos de todas as cores, todas as matizes da sociedade. Nós temos pessoas profissionais liberais como eu, nós temos comerciantes, temos industriais, temos lideranças comunitárias, lideranças políticas que precisamos de todos eles. Então é um conjunto de pessoas que fazem com que dê a essa entidade um caráter de independência, um caráter não personalista de cada um de nós, mas sim do conjunto da sociedade. Então é esse grupo, são essas pessoas que vem compondo a AMEJ. (Informação verbal³⁰)

No entanto, quando se analisou a situação dos membros que compõem a AMEJ, percebeu-se que a maior parte dos integrantes estão filiados a partidos políticos ou fazem parte de algum órgão relacionado à emancipação (QUADRO 9). É o caso do coordenador geral da AMEJ, que é filiado ao Partido Ecológico Nacional (PEN) e do coordenador

²⁹ Apesar de Jurema ter iniciado seu processo de emancipação na década de 1990 quando passou pelo primeiro plebiscito, quando o coordenador da AMEJ afirma que esse movimento surgiu a partir da organização de um grupo, ele está se referindo ao momento em que esse movimento ganhou força, passando a ser conduzindo por uma entidade juridicamente organizada.

³⁰ Trecho retirado da entrevista realizada com um dos coordenadores da AMEJ no dia 24 de julho de 2014.

secretário, que é membro da Comissão de Criação de Novos Municípios, Estudo de Limites e Divisas Territoriais da ALCE.

Quadro 9 – Organização estatutária da AMEJ e representação política das lideranças

CARGO EXERCIDO NA AMEJ	FUNÇÃO POLÍTICA DA PESSOA QUE OCUPA ESSE CARGO
Coordenador Geral	Filiado ao PEN
Coordenador Secretário	Membro da ALCE.
Coordenador Adjunto	Vereador suplente filiado ao Partido Trabalhista Nacional (PTN)
Coordenador Jurídico	Presidente da Federação das Associações Emancipalistas do Ceará (FAEC).
Coordenador Fiscal I	Filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
Coordenador Fiscal II	Diretor de Marketing da FAEC.
Coordenador Financeiro	Sem informação
Membro do Conselho Fiscal I	Filiado ao PTB
Membro do Conselho Fiscal II	Filiado ao PEN
Membro do Conselho Fiscal III	Vereador suplente filiado ao PSDB
Membro do Conselho Fiscal IV	Vereador suplente filiado ao Partido Humanista da Solidariedade (PHS)
Membro do Conselho Fiscal V	Vereador suplente filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT)

Fonte: <http://emancipaceara.blogspot.com.br/p/amej.html>. Elaborado por Souza, Vlândia da Silva (2015)³¹.

A organização estatutária da AMEJ, os argumentos apresentados para justificar a causa e a carência de informação da população comprovam que o movimento emancipalista é resultado do interesse do grupo político local. Embora esse grupo afirme que a emancipação trará qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos, esse processo representa uma oportunidade de obter popularidade política e garantir futuros cargos eletivos.

Apesar de a população se mostrar bastante insatisfeita com a prestação dos serviços públicos em Jurema, esta não tem participado do movimento emancipalista com a mesma intensidade que as lideranças locais. Portanto, os atores políticos que ganham maior notabilidade nesse movimento são as lideranças políticas locais representadas pela AMEJ, pelo legislativo municipal composto por dezessete vereadores em que apenas um não é favorável a causa e pelas autoridades do Executivo municipal.

De acordo com o representante do Executivo municipal entrevistado, Jurema deve se emancipar porque na categoria de município ela terá condições de crescer mais

³¹ O quadro expõe apenas os cargos e a função política das pessoas que ocupam esses cargos devido a não autorização para expor a identidade dos sujeitos que participaram da pesquisa.

rapidamente. Segundo ele, em termos de população, esse distrito já se configura como um dos maiores distritos brasileiros e tem uma economia bastante consolidada, por isso reúne todos os condicionantes para se transformar em município.

Além das lideranças locais, os deputados estaduais e federais têm se manifestado de maneira indireta, fazendo pressão junto ao Executivo federal para a aprovação da lei que devolve aos estados o direito de legislar sobre a criação de municípios.

Segundo o coordenador da AMEJ, o ideal emancipalista tem ganhado uma boa aceitabilidade por parte dos deputados estaduais, pois a resistência ao movimento é uma minoria dentro da ALCE. Na esfera federal, os 22 parlamentares que representam o Ceará vêm oferecendo o auxílio necessário para que as emancipações voltem a acontecer no Brasil.

Não se pode negar que a independência político-administrativa do distrito de Jurema pode beneficiar a população através da melhoria na qualidade de vida dos habitantes, no entanto não é preciso que haja a emancipação nessa localidade para que a população tenha as suas necessidades básicas devidamente atendidas.

Mesmo que os cidadãos de Jurema sejam favorecidos com autonomia política do distrito, alguns fatores indicam que o propósito emancipalista dessa localidade consiste em uma estratégia para assegurar o poder político das lideranças locais que visam à ocupação de futuros cargos eletivos ou de administração municipal. Portanto, trata-se de uma busca pelo poder político motivada pela possibilidade de extrair vantagens que, não necessariamente, serão devotadas a serviço da comunidade. Conforme explica Duverger (1917, p. 165):

A história demonstra que os sujeitos, as classes, os grupos que exercem o poder político, asseguram sempre para si grandes privilégios econômicos. A obtenção desses privilégios é o motivo essencial da luta política. Não se busca o poder em si, mas as vantagens que ele traz. Estas vantagens reforçam mais ainda a situação daqueles que detêm o poder.

Um dos motivos que permite chegar a esse raciocínio é o fato de a maioria dos integrantes da AMEJ está envolvido com cargos políticos. Dos 11 membros que compõem essa associação, quatro são vereadores suplentes e três candidataram-se a vereador na eleição passada, mas não conseguiram eleger-se. Com a municipalização de Jurema, novos cargos públicos serão criados para formar a estrutura administrativa do município e isso aumenta a possibilidade dessas lideranças em assumir o poder, ocupando esses cargos.

Outro fator que indica esse propósito é o discurso deturpado dos atores políticos adeptos à emancipação de Jurema que utilizam os meios de comunicação para levar

informações equivocadas à população. É o caso do vice-prefeito de Caucaia que afirmou, no debate realizado pelo programa Notícias da Gente, que criar municípios não gera gastos.

Quando se fala que está havendo acréscimo, acréscimo de que? Se nós quando assumimos a gestão não tínhamos um prédio público, funcionava tudo alugado, agora que estamos com um projeto para a construção de um novo centro administrativo e de uma nova Câmara, mas é tudo alugado. Quer dizer não tem esse custo que está se falando. [...] Criar uma nova cidade significa replanejar tudo que existe. Esse replanejamento não necessariamente significa dispêndio, isso é uma tremenda de uma balela essa história. Eu repito, vamos dividir o bolo, Caucaia não perde e Jurema ganha. Se nós temos um jogo onde não há perdedores sobre o ponto de vista de arrecadação do FPM, então por que não emancipar o distrito de Jurema? (Informação verbal)

Notam-se algumas irregularidades no discurso do vice-prefeito. Primeiro, mesmo que os prédios onde funciona a administração municipal sejam alugados, há uma despesa sendo gerada para pagar esses aluguéis. Segundo, o fato de replanejar algo já existente, não significa que não haverá gastos, pois esses gastos são referentes às despesas geradas com a criação da estrutura administrativa do novo município, ou seja, são dispêndios gerados com a manutenção do Legislativo e do Executivo local. Portanto, é inadmissível negar que a criação de municípios gera gastos. De acordo com Gomes e MacDowell (2000, p. 19):

[...] o conjunto de municípios de cada estado brasileiro gasta uma parcela maior de sua receita corrente com o Legislativo do que os próprios estados. Em relação à União, a diferença é ainda maior: ou seja, os municípios gastam relativamente mais de suas receitas com o Legislativo do que o fazem os estados e a União.

Outro discurso distorcido percebido nesse debate foi a fala do deputado Danilo Forte, que afirmou que a qualidade de vida da população dos últimos distritos emancipados no Ceará havia melhorado. No entanto, o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), elaborado pelos pesquisadores do IPECE, demonstra outra realidade (QUADRO 10).

O IDM mede a escala de desenvolvimento municipal com base nos aspectos geográficos, econômicos e sociais de cada esfera local. Conforme se pode observar no quadro 10, percebe-se que dos dez municípios criados no Ceará entre 1988 – 1992, oito ocupam as últimas posições no *ranking* de desenvolvimento municipal.

Esse quadro ainda mostra que dentre os dez últimos emancipados no Ceará, apenas Itaitinga ocupa uma posição superior ao município mãe. Mesmo com mais de quinze anos após conquistarem a autonomia administrativa, nove cidades ainda apresentam um índice de desenvolvimento inferior ao da suas antigas sedes. Esse fato comprova que a emancipação não traz garantias de melhorias na qualidade de vida dos habitantes.

Quadro 10 – Situação dos 10 últimos municípios emancipados no Ceará conforme o IDM

MUNICÍPIO EMANCIPADO	DATA DE CRIAÇÃO	RANKING	MUNICÍPIO MÃE	DATA DE CRIAÇÃO	RANKING
Itaitinga	1992	10	Pacatuba	1869	28
Fortim	1992	97	Aracati	1699	20
Barroquinha	1988	100	Camocim	1879	48
Jijoca de Jericoacoara	1991	122	Cruz	1963	41
Catunda	1990	124	Santa Quitéria	1856	107
Ibicuitinga	1988	128	Morada Nova	1876	60
Ararendá	1990	140	Nova Russas	1922	139
Choró	1992	144	Quixadá	1870	37
Salitre	1988	165	Campos Sales	1899	62
Miraima	1988	169	Itapipoca	1823	40

Fonte: Índice de Desenvolvimento Municipal (2010). Organizado por Souza, Vlândia da Silva (2015).

Quando se falou da situação desses municípios para o coordenador da AMEJ, ele mencionou que apesar dessas unidades locais não apresentarem um bom desenvolvimento socioeconômico, a população teve alguns ganhos e citou o caso de Ibaretama que, após se desmembrar de Quixadá, recebeu um hospital municipal. Segundo ele, mesmo que o hospital esteja funcionando em condições precárias, esse já é um equipamento que vai atender aos habitantes e por mais que os ganhos sejam poucos, a população não deixou de ser beneficiada. Esse discurso pode ser observado na seguinte fala:

[...] Ibaretama, mesmo continuando com dificuldade, a população teve um ganho, porque a população pode decidir o que é importante para eles, para trazer para eles um hospital, mesmo em condições precárias, mas tem. Um cartório na cidade tem, a pessoa não vai mais precisar ir ao Quixadá, rodar aquele 30 km pra ir registrar um imóvel, pra ir registrar um filho. Postos bancários chegaram lá, tem um ou dois, eu sei que tem um do Bradesco lá, um banco privado. E são ganhos, mesmo acanhados, mas são ganhos. (Informação verbal³²)

Contudo, quando se cria um município é preciso ter em mente que os gastos com a estrutura administrativa serão grandes e eles terão que ser compensados com a melhora na qualidade de vida dos habitantes. Não se pode pensar em emancipação se os ganhos para a nova unidade forem acanhados. Um hospital em condições precárias não atende à necessidade da população, nem tão pouco pode ser considerado um ganho se essa continua a se deslocar para outras localidades em busca de um melhor atendimento médico.

³²

Fala de um dos coordenadores da AMEJ durante a entrevista realizada no dia 24 de julho de 2014.

Boa parte dos municípios emancipados no Ceará não consegue pagar as despesas com receita própria e sobrevive com a parcela que recebe do FPM. A criação de municípios causa impactos na transferência desse recurso em todas as unidades político-administrativas locais, até mesmo nas que não sofreram desmembramento. Por esta razão é necessário considerar os custos que os municípios cearenses terão por conta da emancipação de alguns distritos.

Além disso, entende-se que a criação de células político-administrativas pode resultar na diminuição de investimentos voltados à prestação de serviços, afinal:

[...] na medida em que a descentralização e o federalismo municipal têm sido caracterizados por uma proliferação de municípios – e, muito particularmente, de micromunicípios —, é claro que parcelas cada vez maiores dos recursos tributários totais tornados disponíveis para os três níveis de governo estão sendo consumidas no pagamento de vereadores (e de funcionários administrativos e políticos, em geral). Menos dinheiro está sobrando, portanto, para o financiamento de investimentos e para a prestação de serviços públicos, por exemplo, nos setores de saúde, educação, segurança pública, saneamento e outros. (GOMES; MACDOWELL, 2000, p. 20)

As lideranças locais de Jurema defendem a necessidade de ter autonomia para gerenciar as transferências constitucionais e as receitas próprias, a fim de melhor assistir a população. Esse, no entanto, é outro fator que comprova as reais pretensões da emancipação nessa localidade, afinal, fala-se tanto em trazer benefícios para a população em Jurema, mas não se leva em consideração que a melhoria proporcionada aos habitantes dessa localidade poderá ocasionar uma piora nas condições de outros municípios cearenses que terão a parcela do FPM reduzida.

Apesar dessa queda nas parcelas do FPM ser aparentemente pequena, deve-se ter em mente que o pequeno tamanho de muitos municípios não permite ganhos de escala na prestação de serviços públicos, razão porque, uma pequena redução nas receitas correntes pode impactar de forma significativa a oferta desses serviços. (IPECE, 2013, p. 11-12)

Todos esses condicionantes trabalhados até este momento permitem chegar a uma resposta para a indagação feita anteriormente: A emancipação do distrito de Jurema é um processo realmente necessário?

O distrito de Jurema, atualmente, enfrenta inúmeros problemas relacionados à infraestrutura do lugar e à ineficiência dos equipamentos públicos. A emancipação poderia amenizar essas deficiências e trazer outros benefícios aos habitantes, contudo, ela não é a única solução, nem tão pouco o caminho mais rápido para atender às demandas da população com a agilidade que ela precisa.

Quando se perguntou aos moradores desse distrito como eles se posicionavam em relação à emancipação, 78,75% das pessoas que responderam ao questionário afirmaram ser favoráveis ao processo, pois acreditam que a emancipação vai trazer melhorias para o distrito. Enquanto 17,5% se manifestaram contrários porque julgaram que a emancipação só contribuiria para o aumento da corrupção e 3,75% dos participantes não souberam responder.

Parte das pessoas favoráveis à causa que soube justificar sua opinião, acredita que a emancipação pode resolver os problemas que o distrito apresenta, pois se Jurema tiver um prefeito, ele vai investir na melhoria dos equipamentos públicos. Alegam ainda que o prefeito de Caucaia destina todos os recursos do município ao Distrito Sede. Um dos participantes afirmou que a emancipação só mostraria resultados positivos se o futuro prefeito fosse um morador de Jurema, pois só quem mora nesse distrito conhece as carências da população.

Com relação aos moradores do município que responderam ao questionário, 57,2% são favoráveis a emancipação, pois alegaram que esse processo ajudaria a administração municipal tanto em Jurema, que teria uma gestão própria, quanto em Caucaia, que não teria mais despesas com esse distrito. Além disso, alguns afirmam que Jurema merece emancipar-se porque é desenvolvida e mesmo assim não tem a atenção do Prefeito. Já os 38,1% que não concordam com a emancipação afirmaram que a municipalização não é a solução, o melhor a se fazer é investir nas áreas que necessitam, pois Caucaia tem dinheiro, o problema é a má distribuição desses recursos.

Embora a maioria das pessoas que participaram da pesquisa se mostre favorável à independência político-administrativa de Jurema, percebe-se que essa posição é resultado da necessidade da população em ter os direitos que asseguram a condição de cidadãos atendidos.

Esse fato comprova que a emancipação do distrito de Jurema não é um processo necessário, o que a população dessa localidade precisa é que a administração pública municipal seja feita de maneira eficaz, para que as áreas com maior carência de equipamentos sociais e infraestruturais recebam os investimentos precisos.

Como se mostrou anteriormente, considerando as receitas próprias e os repasses constitucionais destinados a Caucaia, há uma quantidade significativa de dinheiro sendo repassado a esse município. Portanto, a melhor solução para resolver os problemas que Jurema apresenta é aperfeiçoar a administração municipal de modo que haja uma reforma tributária capaz de assegurar uma distribuição das receitas proporcional às despesas.

O prefeito, figura de maior autoridade no município, tem poderes para desenvolver políticas que assegurem o cumprimento dos direitos dos cidadãos. Cabe a ele o

planejamento e a elaboração de políticas públicas que contribuam para a melhoria dos programas de habitação, saúde, educação, entre outros fatores importantes para o bem-estar e qualidade da vida individual e em sociedade.

Como principal representante do poder executivo, é o prefeito que lidera a administração do município, controla a movimentação do tesouro público, participa do planejamento e concretiza as obras, sejam elas referentes à construção civil ou de ordem social. Portanto, mais do que qualquer outro representante da administração pública, é o prefeito que tem competências para identificar quais áreas necessitam de mais investimentos.

Se o prefeito é o chefe do poder executivo, está sob a responsabilidade dele colocar em prática as intenções do governo e são essas atribuições que precisam ser concretizadas com plenitude em Caucaia, para que as necessidades dos habitantes no município sejam atendidas na proporção que eles precisam.

Portanto, o que o prefeito precisa fazer é desenvolver novas estratégias que auxiliem na arrecadação interna e na distribuição das despesas. Para aumentar as receitas próprias de Caucaia, o gestor municipal pode aproveitar o potencial econômico do distrito de Jurema para atrair mais empreendimentos no setor de indústria e serviços. Para tanto, é fundamental investir em infraestrutura e educação, pois conforme afirma um professor do curso de finanças da UFC:

O caminho para solução da crise municipal é investir em infraestrutura e educação. Não tem outro caminho. É a única forma de você sair de uma situação economicamente pobre pra uma favorável. Um país subdesenvolvido vira desenvolvido quando os indicadores sociais melhoram, dentre eles renda e educação, [...]. A economia precisa crescer nessas localidades, para dar autonomia de se arrecadar e com as receitas próprias fazer melhorar as condições da população, fazendo um novo hospital, uma nova fábrica, etc. não tem outro caminho é viabilizar o dinheiro, para que ele chegue nessas localidades. (Informação verbal³³)

Esses seriam caminhos mais rápidos e viáveis para atender as demandas da população se comparados a emancipação. Portanto, constata-se que a independência político-administrativa de Jurema atende, de maneira mais intensa, aos anseios políticos do grupo hegemônico local do que à população desse distrito. Se as lideranças estivessem interessadas no compromisso de assegurar a melhoria da qualidade de vida dos habitantes, elas não estariam pendendo para o lado mais difícil, burocrático e, principalmente, demorado. Elas estariam focadas na gestão atual, utilizando-se da representatividade política que possuem

³³ Trecho da entrevista realizada com um professor do curso de finanças da UFC, concedida a Vlândia da Silva Souza no dia 27 de abril de 2015.

para fazer pressão junto ao prefeito de Caucaia, em prol de melhorar a administração municipal e trazer os recursos que a população necessita.

4.4 As consequências político-econômicas e sociais

O processo de emancipação municipal pode resultar em algumas consequências político-econômicas para os municípios que sofreram uma diminuição da área territorial. Isso porque a redução do contingente populacional da célula mãe influi no coeficiente de arrecadação do FPM e no número de vereadores que compõem a Câmara Municipal³⁴.

Essa situação pode ser exemplificada com o caso do município de Acaraú, que perderia os distritos de Juritiana e Aranaú se a lei nº 84 de 2009 não tivesse sido considerada inconstitucional. A população de Acaraú passaria de 57,5 mil habitantes para 36,7 mil, com isso o coeficiente de arrecadação do FPM que atualmente corresponde a 2,2 cairia para 1,6. Como resultado, esse município sofreria uma queda de 0,268% no percentual de recursos do FPM destinado ao interior, uma vez que passaria a receber apenas 0,578% da alíquota desse fundo. (IPECE, 2013, p.8).

Em termos políticos, esse município também sofreria uma redução no número de vereadores que a Câmara Municipal tem autoridade para comportar. Com a quantidade de habitantes que Acaraú apresenta hoje, ele pode ter até quinze vereadores, no entanto com a emancipação dos dois distritos, esse número cairia para treze.

A emancipação do distrito de Jurema não traria consequências desse tipo para Caucaia, pois mesmo com a redução do contingente populacional que passaria de 325,4 mil habitantes para 196,1 mil, a Câmara Municipal de Caucaia ainda teria capacidade para eleger até 21 vereadores.

Em termos econômicos, esse município permaneceria com o coeficiente máximo na arrecadação do FPM interior e continuaria recebendo o FPM do grupo da reserva. Ou seja, Caucaia continuaria recebendo a mesma quantidade dos repasses constitucionais, porém teria uma localidade a menos para administrar, portanto:

O maior crescimento dos repasses do FPM Interior ocorreria se o distrito de Jurema fosse desmembrado de Caucaia, cujos repasses conjuntos seriam 78,3% maiores do que os do município de Caucaia. Isso ocorre devido ao fato de Caucaia continuar com o coeficiente quatro e Jurema, devido sua população, apresentaria o coeficiente de 3,6. (IPECE, 2013, p. 8)

³⁴ Cada município tem um número máximo de vereadores fixado pela Constituição de 1988. Esse número é proporcional ao número de habitantes que cada célula político-administrativa apresenta.

Caso a emancipação de Jurema fosse consolidada, a divisão administrativa da nova célula local não apresentaria tantas alterações, ao passo que as localidades que compõem essa área seriam mantidas na condição de bairros e o município apresentaria apenas o Distrito Sede.

A emancipação traria algumas consequências que poderiam influir positivamente na qualidade de vida da população. A principal consequência política seria, como alegam as lideranças locais, a formação de uma estrutura administrativa própria, ou seja, existiria o Poder Executivo e o Poder Legislativo, garantindo a autonomia do novo município para decidir sobre os assuntos que o interessa.

Como a população de Jurema ultrapassa os 120 mil habitantes, a nova célula político-administrativa teria direito a uma Câmara Municipal composta por até dezenove vereadores e como a área territorial desse município não extrapolaria os 20 km², ficaria mais fácil para os membros da câmara legislar propondo benfeitorias a todas as localidades do município e fiscalizar se a ação do executivo está atendendo às carências de todos os bairros.

Com relação às consequências econômicas, Jurema seria beneficiada por dois motivos: em primeiro lugar, todas as receitas que ela gerasse seriam aplicadas no próprio município e em segundo, ela teria uma participação significativa na alíquota do FPM para o grupo interior destinado ao Ceará, pois teria coeficiente 3,6 na arrecadação desse fundo, ou seja, mais recursos para serem aplicados em prol da melhor assistência à população.

Como unidade independente, Jurema estaria entre os cinco municípios com maior população do estado e figuraria entre os dez primeiros em termos de economia, portanto, as consequências políticas e econômicas poderiam influir em ganhos sociais para os habitantes desse município.

A autonomia administrativa poderia garantir um maior gerenciamento das receitas próprias e dos repasses constitucionais, isso combinado a uma gestão municipal participativa e competente poderia assegurar um retorno à população, através de investimentos em equipamentos públicos como educação, saúde, transportes coletivos, infraestrutura, entre outros.

Estes fatores demonstram que a emancipação de Jurema poderia influir positivamente na qualidade de vida dos habitantes desse distrito. Contudo, se por um lado o tamanho da área territorial poderia facilitar a administração municipal, por outro também pode trazer alguns impedimentos na realização de algumas atividades que competem aos municípios.

Ao se criar um município é necessário considerar que as obrigações deste ente-federado com a população serão muitas e, por isso, é fundamental analisar a capacidade do mesmo em cumprir todas as suas responsabilidades, a fim de que os serviços públicos sejam prestados com eficiência. O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 designa as seguintes incumbências aos municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII preservar as florestas, a fauna e a flora; **VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar**; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Grifo nosso.)

Dentre essas atribuições, chama-se a atenção para o inciso VIII que diz respeito à produção agropecuária. Tendo em mente o caso de Jurema que apresenta uma área territorial completamente urbanizada, essa atribuição seria praticamente impossível de ser realizada, ou seja, se o município for criado, na ausência de uma área destinada à produção de alimentos para abastecer parte do mercado interno, todos os mantimentos terão que vir de outras regiões.

Bremaeker (1996, p. 13) ainda aponta outras tarefas que devem ser desenvolvidas pelos municípios e que não estão explicitadas na Constituição, dentre elas destaca-se a criação e manutenção de aterros sanitários e a operação e custeio de cemitérios e serviços funerários.

Ou seja, são atribuições as quais não dependem apenas de questões financeiras, mas também do tamanho da área territorial. Jurema com uma área inferior a 20 km² não tem condições de portar esses equipamentos que também influem na qualidade de vida dos habitantes. A ausência desses serviços implica na dependência do município em relação a outras localidades que oferecem essas conveniências, o que pode resultar em gastos maiores, pois é provável que para a população ter acesso a esses equipamentos, o prefeito necessite fazer acordos com os municípios adjacentes.

O engenheiro cartógrafo do IBGE, que estuda os casos de emancipação municipal há vinte anos, considera equivocada a criação de uma célula administrativa local que

apresenta uma área territorial completamente urbanizada. Segundo ele, quando a questão da criação de municípios for devidamente regulamentada pela elaboração de Lei Federal, as leis estaduais criadas nos termos deste aparato legal para discorrer sobre as emancipações municipais, deverão exigir além do estudo de viabilidade econômica, um estudo de viabilidade ambiental para verificar se o distrito tem área territorial suficiente para a construção de um aterro sanitário, um espaço para implantação de hortifrutigranjeiros, parque florestal, entre outros. Conforme ele explica:

[...] no caso do Ceará foi incluído essa avaliação econômica, precisaria agora incluir um estudo de viabilidade ambiental da criação do município, por exemplo, o município tem uma área pra ser construído um aterro sanitário, tem uma área pra ter um parque florestal, ele tem uma área para implantar um distrito industrial, ele tem uma área para granja, para criar hortifrutigranjeiros, para garantir que a população tenha frutas, verduras próximos da sua cidade. Você observar um município todo urbanizado é uma coisa muito errada. Então todo município tem que preservar uma área, justamente no plano de zoneamento, preservar uma área para a produção de hortifrutigranjeiros de maneira que você tenha uma produção de alimento em cada município. Então ficaria incorreta a criação de um município que já nasce quase todo urbano. (Informação verbal³⁵)

O coordenador da AMEJ afirma que, em relação à Jurema, as vantagens asseguradas à população com a emancipação superam os problemas ligados ao tamanho da área. Para ele, o que deve ser levado em consideração quando se fala em criação de municípios é a concentração demográfica e não o tamanho da área geográfica. Isso fica claro na seguinte afirmação: “Eu costumo dizer que nós temos que emancipar é onde tem população. É onde tem população que são gerados os recursos e é onde se precisa de recursos públicos. Eu não vou dizer que as áreas mais remotas não precisam disso, obviamente precisam, mas numa escala bem menor.” (Informação verbal³⁶).

Quando se perguntou a ele quais seriam os benefícios que a população teria com a emancipação, ele listou: autonomia para decidir o que realmente importa aos habitantes, autoestima, melhoria na prestação dos serviços públicos e possibilidade da população em escolher seus representantes políticos. Segundo ele:

Quando se fala em autonomia, estamos dizemos que temos autonomia para decidir o que é importante para nós. Quando nós decidimos o que é importante pra nós sem precisar da opinião de terceiros, sem precisar da opinião do prefeito do Distrito Sede, sem precisar da opinião do líder político do distrito de sítios Novos isso já é um ponto. Afora essa questão da autonomia, a população ganha: primeiro

³⁵ Entrevista realizada com o engenheiro cartógrafo do IBGE, concedida à mestranda Vlândia da Silva Souza no dia 22 de outubro de 2014.

³⁶ Afirmação de um dos coordenadores da AMEJ feita na entrevista concedida à mestranda Vlândia da Silva Souza no dia 24 de julho de 2014.

autoestima, segundo os serviços públicos ficam mais fortes nessa comunidade e terceiro a possibilidade das pessoas dessa área interferir diretamente na escolha de seus representantes. (Informação verbal³⁷)

Com exceção da autonomia política, todas essas vantagens independem da emancipação. A possibilidade da população de Jurema interferir na escolha de seus representantes já existe, considerando que essas pessoas são cidadãos caucaienses e se manifestam durante o período eleitoral para escolha dos vereadores e do prefeito municipal. Quanto à questão da autoestima e dos serviços públicos, esses são fatores ligados à administração municipal. Portanto, mesmo que a emancipação de Jurema traga benfeitorias à população, acredita-se que não há impedimentos para que esses ganhos sejam efetuados nessa localidade, sem que haja o desmembramento. Afinal, entende-se que os benefícios proporcionados à população, no caso específico de Jurema, dependem muito mais do bom funcionamento da gestão administrativa municipal do que da emancipação em si, ou seja, a independência política de Jurema não mostrará resultados se a gestão municipal não for competente.

³⁷ Afirmação de um dos coordenadores da AMEJ feita na entrevista concedida à mestranda Vlândia da Silva Souza no dia 24 de julho de 2014.

5 CONCLUSÃO

A ocupação dos sertões nordestinos foi orientada pela ação de vaqueiros que, impedidos de criar o gado nas proximidades do litoral, intensificaram as correntes migratórias para o interior à procura de novos pastos. À luz desse processo ocorreu a ocupação do território cearense, incentivado pelas expedições pernambucanas e baianas que introduziram a pecuária extensiva no Ceará. Como resultado, em menos de um século de inserção da atividade criatória, grandes fazendas já estavam dispersas em quase todo o sertão cearense.

Esse modelo de ocupação do território, traçado pela pecuária extensiva e, posteriormente, combinado à atividade algodoeira, permitiu aos potentados locais tomar posse de grandes glebas. Como a dominação de terras não foi acompanhada de uma base legal que definisse os limites do território, alguns senhores de terras se beneficiaram tomando posse de grandes dimensões, enquanto outros ficaram com porções bem reduzidas das glebas, o que gerou muitos conflitos envolvendo a posse das mesmas.

Foi nesse contexto que a pecuária impulsionou o surgimento de algumas vilas, ao passo que no final do Período Colonial, o Ceará já apresentava dezesseis. Ao longo dos anos essas células sofreram processos de divisão, desmembrando-se nos 184 municípios atuais.

As primeiras divisões das vilas originais não foram acompanhadas por aparatos legais competentes para definir os novos limites que estavam se formando. Afinal, não havia interesse por parte dos fazendeiros em registrar formalmente as transformações ocorridas no território das vilas, por meio da demarcação dos termos.

A definição dos limites poderia prejudicar a possibilidade dos pecuaristas de aumentar as glebas sob sua dependência. Portanto, a inexistência de uma base legal para estabelecer os limites que estavam se formando, motivada pela medição de forças entre potentados na luta pela posse de terras, que era elemento fundamental para a dominação política, acarretou questões litigiosas, algumas delas perduram até os dias atuais.

Acredita-se que os conflitos gerados pela medição de força entre esses potentados foi um fator relevante para a evolução das dezesseis vilas originais ao quadro atual de 184 municípios. Afinal, a divisão territorial do Ceará esteve, desde muito cedo, condicionada aos interesses dos senhores de terras com grande influência político-econômica, ao passo que a criação de municípios esteve direcionada ao favorecimento de conveniências políticas e não ao bem comum.

A intensidade dos processos emancipatórios que ocorreram no Ceará foi uma consequência dos períodos políticos brasileiros, associados a mecanismos políticos e institucionais. Por esta razão, ora as emancipações ocorriam com maior intensidade, motivadas pela autonomia dos municípios em legislar sobre os assuntos locais, ora ocorriam com menor força, em decorrência da centralização do poder, que deixava os municípios a mercê das decisões dos governos estaduais.

Até a promulgação da Constituição de 1988, fatores como a pecuária, o algodão ou os interesses dos senhores de terras eram suficientes para estimular a criação de municípios. Atualmente, as estratégias que impulsionam a formação das unidades de governo local são os repasses constitucionais e a possibilidade de levar lideranças locais ao poder.

O atual contexto em que se inserem as emancipações municipais compreende um agrupamento de estratégias articuladas entre instituições e atores políticos para a regulamentação do processo emancipatório. No entanto, atores e instituições exercem funções distintas no regimento dessas questões. Enquanto os primeiros estão envolvidos com as decisões políticas sobre a criação de municípios, os segundos têm como responsabilidade regulamentar as etapas legais das emancipações.

Do grupo de instituições que atuam na regimentação das emancipações, as instituições estimuladoras têm incentivado os interesses das lideranças locais que visam à independência territorial político-administrativa, pois tratam das regras para transferências dos repasses constitucionais. Recursos como o FPM tem sido um dos principais estímulos para a emancipação de muitos distritos. Considerando a realidade dos municípios cearenses, notou-se que uma parte significativa desses entes-federados depende do FPM.

Os motivos que justificam o anseio de desmembramento são variados. Percebeu-se que os fatores mais apontados são: a existência de uma base econômica consolidada propícia à sustentação de um novo município; a grande extensão territorial do município de origem associada ao descaso pelos distritos, que apresentam ausência de serviços públicos. Há também os distritos que alegam estagnação econômica e acreditam que a emancipação é a única possibilidade de desenvolvimento.

Embora essas razões sejam bem defendidas por aqueles que desejam a emancipação municipal, estudos como o IDM confirmaram que a independência político-administrativa não fornece garantias de sucesso para as unidades autônomas. No caso do Ceará, isso foi comprovado quando o IDM mostrou que o grau de desenvolvimento de nove dos dez últimos emancipados eram inferiores aos das células mãe.

Contudo, também é um fato que, no caso de alguns distritos, a emancipação municipal pode representar possibilidade de desenvolvimento local. Não seria justo negar às localidades que estão muito distantes da sede administrativa e que em função disso têm sido prejudicadas no acesso aos serviços públicos, o direito de ter a independência política.

Por esta razão, é tão importante a existência de um aparato legal para regulamentar a situação da criação de municípios no Brasil. É pertinente a elaboração de uma lei que considere os atenuantes políticos, econômicos e sociais que influenciam na vida em sociedade. Portanto, é fundamental que a legislação seja criteriosa e eficiente na definição dos parâmetros para a escolha das localidades emancipáveis.

Neste estudo, buscou-se desprender de posicionamentos contrários ou favoráveis à emancipação, pois se entende que a questão primordial quando se trata de divisão político-administrativa é analisar até que ponto a emancipação é necessária para garantir que a população tenha seus direitos de cidadãos assegurados.

No caso do distrito de Jurema, se constatou que a emancipação poderia trazer algumas melhorias aos habitantes, pois aperfeiçoaria a prestação dos serviços públicos e traria condições para resolver as principais carências da população. Contudo, chegou-se a conclusão de que essas melhorias na qualidade de vida dos habitantes não dependem da emancipação para acontecer e sim de uma gestão municipal eficiente e eficaz. Portanto, a solução para resolver os problemas desse distrito não é a independência político-administrativa.

Jurema se localiza bem próxima à sede municipal, tem área territorial completamente urbanizada, apresenta um contingente populacional bastante significativo e contribui com boa parte das receitas que Caucaia arrecada. Portanto, é claro que esse distrito necessita de uma atenção maior com relação à distribuição das receitas. Se existe um volume formidável de recursos sendo transferidos à Caucaia, é necessário que haja um maior ordenamento das receitas, ao passo que estas sejam proporcionais às despesas.

Acredita-se que em curto prazo, a emancipação de Jurema não proporcionaria ao novo município a formação de uma identidade própria, no sentido em que a população se identificasse como cidadãos de Jurema. Isto porque não se notou, nas pessoas, uma vontade para deixar de pertencer a um distrito e habitar uma cidade. O que a população anseia é o atendimento eficaz das suas necessidades básicas e é justamente por conta desse desejo que a maioria dos habitantes se mostrou favorável ao processo de emancipação.

Apesar da insatisfação da população com relação à prestação dos serviços públicos em Jurema, esta não tem participado do processo emancipalista com a mesma

expressividade que os outros atores políticos. Esse fato comprova que o movimento em prol da independência política não surgiu a partir da vontade e organização dos habitantes residente nesse distrito.

Mesmo que os cidadãos de Jurema sejam favorecidos com a emancipação desse distrito, acredita-se que o propósito emancipalista dessa localidade converge, de maneira mais intensa, para a manutenção de estratégias que asseguram o poder político das lideranças locais. Afinal, quase todos os membros que compõem a AMEJ estão ligados a cargos políticos ou fazem parte de algum órgão associado à emancipação. Esse fato permite supor que as lideranças locais que atualmente lutam pela autonomia político-administrativa de Jurema, serão politicamente relevantes no cenário local, pois ocuparão os cargos eletivos ou administrativos no novo município.

Outro fator que permitiu chegar a essa conclusão sobre as reais intenções da causa emancipalista de Jurema foi o discurso artificial dos atores adeptos à emancipação que, quando têm a oportunidade de usar os meios de informação como os programas de TV, levam informações distorcidas à população.

Percebeu-se nesse caso que as lideranças tentam manipular os habitantes através de informações equivocadas como: afirmar que a criação de municípios não gera gastos ou declarar que a população sonha com emancipação, enquanto o grau de conhecimento dos habitantes sobre essa causa é muito precário. Contudo, a falha mais grave apresentada nesses discursos foi a tentativa de convencer a população que a emancipação é o melhor caminho para a resolução dos problemas de Jurema, através da afirmação de que os últimos municípios emancipados no Ceará estão em situação melhor se comparados à célula mãe, enquanto estudos realizados por órgãos como o IPECE demonstram uma realidade oposta.

Portanto, conclui-se que o melhor caminho para solucionar os problemas detectados em Jurema é resolver a crise municipal, buscando maneiras para aumentar a receita orçamentária de Caucaia e investindo em infraestrutura e educação. Essas estratégias devem estar combinadas a uma gestão municipal participativa e eficaz, apta a promover uma distribuição equânime das receitas.

Se as lideranças locais estivessem realmente interessadas na melhoria da qualidade de vida da população de Jurema, elas perceberiam que a emancipação por si só não garante o desenvolvimento econômico e social das novas unidades de governo, pois esse desenvolvimento está mais associado à forma como o município é administrado.

Por esta razão, acredita-se que a lideranças locais não deveriam estar centradas na autonomia político-administrativa, que é um processo burocrático e principalmente demorado. Elas deveriam estar mais concentradas na gestão atual, fazendo pressão junto à Prefeitura Municipal para que os serviços públicos cheguem até a população na proporção que ela necessita.

REFERÊNCIAS

ABREU, João Capistrano de. **Capítulos de História Colonial: 1500-1800 & Os caminhos antigos e o povoamento do Brasil**. 2. ed. Brasília: Edunb, 1998.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: IPESPE/HUCITEC, 1995.

ARAGÃO, Amorim Thêmis. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: história e perspectivas**. 2010. 144p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/gthab/TesesDissertacoes/DissertThemiss>>. Acesso em 22 out. 2015.

AUTORIDADE do Executivo municipal de Caucaia. Entrevista aplicada a uma autoridade do Executivo municipal de Caucaia. **Rascunho**, 21 maio 2015. Entrevista concedida a Vlândia da Silva Souza.

BOBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília – DF: Senado Federal: Secretaria Especial de Informática, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. Senado Federal. **Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 98/2002**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=129649&tp=1>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Senado Federal. **Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 104/2014**. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=153286&tp=1>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BREMAEKER, François. **Os municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: Bremaeker serviços de consultoria em assuntos municipais ltda, 2013. Disponível em: <<http://www.oim.tmunipal.org.br/>>

abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/7AB8A7E9-C64C-8195-96BFE124FA6614FA11072014114134.pdf&i=2540>. Acesso em: 14 jan 2014.

_____. Causas da situação de crise financeira dos municípios brasileiros. **Revista de administração municipal**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 12, p. 8-21, abr./dez. 1996.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**. Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul./dez. 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13575>>. Acesso em: 25 mai. 2014.

CASTRO, José Liberal de. Cartografia cearense no Arquivo Histórico do Exército. **Revista do Instituto do Ceará**, Fortaleza, n. 111, p. 7-79, 1997.

CAUCAIA. Plano diretor de desenvolvimento urbano. **Plano de estruturação urbana**. Caucaia: Prefeitura Municipal de Caucaia, [20--?]. Disponível em: <http://www.caucaia.ce.gov.br/sessoes/cidadao/pdf/outras/Plano_Estruturacao_Urbana.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2015.

CCJ APROVA PEC que permite a estados criar municípios. Câmara Notícias, Brasília, 29 abri 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/486857-CCJ-APROVA-PEC-QUE-PERMITE-A-ESTADOS-CRIAR-MUNICIPIOS.html>>. Acesso em 15 jun. 2015.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 84, de 21 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre os estudos de viabilidade municipal para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios no estado do Ceará e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Fortaleza, 28 dez. 2009. Série 3, ano I, nº 241, p. 16-18.

_____. Lei Complementar nº 1, de 5 de novembro de 1991. Disciplina o processo de criação de municípios, sua tramitação e dá outras providências. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Leis estaduais de criação de municípios**. Fortaleza: DETRE, IBGE, 1992.

_____. Secretaria das cidades. **De Fortaleza a Caucaia de trem: conheça a linha Oeste**. Disponível em: <<http://www.metrofor.ce.gov.br/index.php/noticias/43824-de-fortaleza-a-caucaia-de-trem-conheca-a-linha-oeste>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. 2009. 210 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2009. Disponível em:<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/92531/268885.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 set. 2013.

COORDENADOR da AMEJ. Entrevista aplicada a um dos coordenadores da AMEJ. **Rascunho**, Caucaia, 24 jul. 2014. Entrevista concedida a Vlândia da Silva Souza.

DEBATE político notícias da gente. Caucaia: Notícias da Gente, 2014. Canal do Youtube (1:01:39). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=hkHpou-UxIY>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

DOMINGOS NETO, Manuel. **O que os netos dos vaqueiros me contaram**: domínio oligárquico no Vale do Parnaíba. São Paulo: Annablume, 2010.

DUVERGER, Maurice. **Sociologia política**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1968.

EMANCIPAÇÃO da Jurema. Caucaia: TV Caucaia, 2014. Canal da internet: TV Caucaia. (00h:3min). Disponível em: <http://www.tvcaucaia.org/2014_04_01_archive.html>. Acesso em: 27 jan. 2015.

ENGENHEIRO cartógrafo do IBGE. Entrevista aplicada a um engenheiro cartógrafo do IBGE. **Rascunho**, 24 de outubro de 2014. Entrevista concedida a Vládida da Silva Souza.

FALCÃO, Márlcio Fábio Pelúcio; ARAGÃO, Roberto Madeira. **A criação de municípios no Ceará**. Fortaleza: Escola de Formação de Governantes, 1996.

FAVERO, Edison. **Desmembramento territorial**: o processo de criação de municípios – avaliação a partir dos indicadores econômicos e sociais. 2004. 278 p. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Departamento de Engenharia da Construção, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-20122004-125028/pt-br.php>>. Acesso em: 20 set. 2013.

FAZENDA Jurema: onde tudo começou. **Distritos in foco**. Fortaleza, n. 1, p. 7, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Grall, 1979.

GIRÃO, Raimundo. **Os municípios cearenses e seus distritos**. Fortaleza: SUDEC, 1983.

GIRÃO, Valdelice Carneiro. Da conquista e implantação dos primeiros núcleos urbanos na Capitania do “Siará Grande”. In: SOUZA, Simone. **História do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1994. p. 45-62.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4133>. Acesso em: 19 ago. 2013.

GOTTMANN, Jean. Evolução do conceito de território. **Boletim campineiro de Geografia**, Campinas – SP, v. 2, n. 3, p. 523-545, 2012. Disponível em: <http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletimcampineiro/article/viewFile/86/2012v2n3_Gottmann>. Acesso em: 9 out. 2013.

O ÍNDICE de desenvolvimento humano municipal brasileiro. **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Brasília: PNUD: IPEA: FJP, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010universo.asp?o=7&i=P>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. **IBGE cidades**. Ceará – Caucaia. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=2303709>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **IBGE estados**. Amazonas. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=am>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Efeito da emancipação de distritos nas receitas dos municípios cearenses. **Informe**, n. 68. Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece_Informe_68_05_dezembro_2013.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

JUCÁ NETO, Clovis Ramiro. **Primórdios da urbanização no Ceará**. Fortaleza: Edições UFC: Editora Banco do Nordeste do Brasil, 2012a.

_____. Os primórdios da organização do espaço territorial e da vila cearense – algumas notas. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 133-163, 2012b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/anaismp/v20n1/v20n1a06.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. Desenhando o Ceará. *In*: SIMPÓSIO IBEROAMERICANO DE HISTÓRIA DA CARTOGRAFIA, 3., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2010. p. 1-15. Disponível em: <<http://3siahc.files.wordpress.com/2010/04/texto-com-imagens-cartografia-sp-desenhando-o-ceara-texto-final.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

_____. Primórdios da rede urbana cearense. **Mercator** – Revista de Geografia da UFC, ano 8, n. 16, p. 77-102, 2009. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/40/223>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

LIMA, Antônio Claudio Ferreira. **A construção do Ceará**: temas de história econômica. Fortaleza: Instituto Albanisa Sarasate, 2008.

LORENZETTI, Maria Silvia Barros. **Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios**. Brasília - DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/305317.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2013.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político administrativa de municípios no Brasil. *In*: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata *et al.* **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

- MOTA JUNIOR, Vidal Dias da. **A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de Itaoca – SP.** 2002. 121 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2002. Disponível em: <http://www.academia.edu/5078081/UNIVERSIDADE_FEDERAL_DE_S%C3%83O_CARLOS_A_CRIA%C3%87%C3%83O_DE_PEQUENOS_MUNIC%C3%84PIOS_COMO_UM_FEN%C3%94MENO_DA_DESCENTRALIZA%C3%87%C3%83O_POL%C3%8DTICA_O_CASO_DE_ITAOCA_SP>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- NEVES, Frederico de Castro. A seca na história do Ceará. *In: SOUSA, Simone de et al.* (Org.). **Uma nova história do Ceará.** 2ª ed. rev. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. p. 76 – 102.
- NERI, Felipe. MA, BA e CE podem liderar criação de novos municípios, diz estudo. **G1**, Brasília, 19 out. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/10/nova-lei-pode-gerar-mais-municipios-em-ma-ba-e-ce-diz-levantamento.html>>. Acesso em: 28 ago. 2014.
- NOGUEIRA, Gabriel Parente. **Fazer-se nobre nas fímbrias do Império: Práticas de nobilitação e hierarquia social da elite camarária de santa cruz do aracati (1748-1804).** 2010. 358 p. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2877/1/2010_Dis_GPNogueira.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- NORONHA, Rudolf de. Criação de municípios: o processo ameaçado. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 110-117, abr./dez. 1996.
- PINTO, Georges José. Município, descentralização e democratização do governo. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia–MG, v. 6, n. 3, p. 1-21, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.plataforma democratica.org/Publicacoes/10538.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2013.
- PONTES, Lana Mary Veloso de. **Formação do território e evolução político-administrativa do Ceará: a questão dos limites municipais.** Fortaleza: IPECE, 2010.
- PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PROFESSOR do curso de finanças da UFC. Entrevista aplicada ao professor do curso de finanças da UFC. **Rascunho**, 27 abril 2015. Entrevista concedida a Vlândia da Silva Souza.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano dos municípios.** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/caucaia_ce>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.
- RODRIGUES, Antônio Carlos. **Uma análise da atuação do IBGE na consolidação das divisas municipais no Ceará.** 1995. 67 p. Monografia (Especialização em Geografia) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1995.

RODRIGUES, Juliana Nunes. Do comparatismo em Geografia: uma leitura a partir dos modelos de estado francês e brasileiro. **GEOUSP** – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 31, 119-130, 2012. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74257>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SILVA, José Borzacchiello da. O algodão na organização do espaço. *In*: SOUZA, Simone. **História do Ceará**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1994. p. 81-92.

SOUZA, José Marcelo Lopes de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Pedro Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

TELES, Glauciana Alves. **Dinâmicas metropolitanas contemporâneas: Caucaia na Região Metropolitana de Fortaleza**. 2005. 176 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2005. Disponível em: <http://www.uece.br/mag/dmdocuments/glauciana_teles_dissertacao.pdf>. Acesso em 7 abr. 2015.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-90, fev. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092002000100006&script=sci_arttext>. Acesso em 13 nov. 2013.

APÊNDICES

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA A UM DOS
COORDENADORES DA AMEJ.**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Nome do Entrevistado:

Escolaridade:

Profissão:

Função na AMEJ:

Primeiro momento da entrevista: aplicação do roteiro

1. Porque emancipar Jurema? Quais os motivos que justificam esse processo?
2. Como e de onde partiu a proposta de emancipação do distrito de Jurema?
3. Quem são os interessados na emancipação de Jurema?
4. A população está ciente desse processo? Como ela tem se posicionado? Como vocês têm incentivado a participação dela?
5. As instituições como igrejas, escolas entre outras têm alguma influência na questão emancipalista de Jurema?
6. Quais os benefícios que a população terá com a municipalização de Jurema?
7. Como os parlamentares têm se posicionado com relação à emancipação de Jurema?
8. Atualmente, está para ser aprovado no Senado Federal um projeto de lei sobre criação de municípios no país que impede a criação de aproximadamente 20 municípios no Ceará, incluindo Jurema. Como vocês estão reagindo diante da possibilidade dessa lei ser aprovada? Como fica a causa de Jurema com a aprovação dessa lei?
9. Caso Jurema consolide sua municipalização, haverá algum impacto negativo no quadro econômico de Caucaia?

10. A Ação de Direta de Inconstitucionalidade (ADI) solicitou que a Lei nº 84/2009 (Lei Domingos Filho) fosse declarada inconstitucional. Qual a razão dessa medida? Qual a situação atual dessa Lei? Os distritos cearenses em processo de emancipação são amparados legalmente por essa Lei?

Segundo momento da entrevista: questões inerentes às respostas do entrevistado

1. Algumas pessoas que se posicionam contra a emancipação municipal alegam que a criação de municípios gera mais gastos públicos com a criação da estrutura administrativa do que benefícios para a população. Dessa forma, eu gostaria de saber como você, que faz parte do movimento em prol da emancipação, se posiciona em relação a isso?
2. Tomando por base a realidade de alguns dos últimos municípios emancipados no Ceará, onde se percebe que a emancipação não deu muitos resultados e esses municípios são dependentes dos repasses fiscais, eu gostaria de saber qual será a situação de Jurema diante desse quadro. Jurema tem condições de se sustentar enquanto município?
3. Com relação ao FPM, você falou que caso Jurema se emancipe, ela receberá 3.6% desse recurso, que dá entorno de nove milhões, ou seja, mais uma divisão a ser feita na cota do FPM destinada ao Ceará. Na sua opinião, isso não vai prejudicar os outros municípios cearenses?

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO ENGENHEIRO
CARTÓGRAFO DO IBGE.**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Nome do Entrevistado:

Escolaridade:

Profissão:

1. Considerando a dimensão territorial do Brasil, e a situação econômica, política e administrativa em que o país se encontra, qual a sua opinião sobre a criação de municípios no Brasil?
2. Considerando as tentativas de estabelecer uma Lei Federal para regimentar os dispostos na EC nº 15/1996, quais os condicionantes que a base legal precisa ter para definir a criação de municípios viáveis e evitar uma nova farra de emancipações?
3. Os emancipalistas alegam que mesmo a criação de municípios gerando gastos com a formação da estrutura administrativa, os ganhos para a população são maiores, pois o dinheiro dos repasses fiscais pode ser aplicado na melhoria dos serviços públicos para atender as necessidades da população. Qual a sua opinião a respeito disso?
4. Os emancipalistas de Jurema alegam que esse distrito gera muitos impostos com o IPTU, IPVA, TIP entre outros, mas esses recursos são dirigidos para Caucaia para serem redistribuídos entre todos os distritos desse município. Por esta razão, eles alegam ser necessário que Jurema se emancipe para poder gerir os recursos internos e externos e garantir a prestação de serviços públicos com qualidade a sua população. Diante disso, como você se posiciona com relação à Emancipação de Jurema?
5. Na sua opinião, qual a razão do processo emancipatório de Jurema? Você considera que essa emancipação trará benefícios para a população?

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO PROFESSOR DO
CURSO DE FINANÇAS DA UFC.**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Nome do Entrevistado:

Escolaridade:

Profissão:

1. De acordo com o que foi exposto no Programa Notícias da Gente sobre emancipações municipais, o senhor mostrou que não concorda com a municipalização de Jurema. O senhor poderia falar um pouco sobre porque não concorda com esse processo?
2. A população de Jurema necessita de muitos serviços públicos como saneamento básico, drenagem e calçamento das ruas, etc., são problemas que inclusive foram apresentados no plano Diretor de Caucaia há alguns anos. O senhor acredita que gestão municipal de Caucaia poderia ter resolvido esses problemas?
3. No Programa Notícias da Gente o senhor fala em soluções mais eficazes que a emancipação para o caso de Jurema e cita o caso do Vereador Distrital. O senhor poderia explicar um pouco sobre como funcionaria esse Vereador Distrital?
4. Além do Vereador Distrital, o senhor conseguiria apontar outros caminhos para resolver de Jurema?

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MORADORES DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Nome do Projeto: Emancipação político-administrativa no Ceará: uma reflexão sobre o caso de Jurema	
Natureza do Projeto: Dissertação de Mestrado	
Responsável: Vlândia da Silva Souza	Orientação: Francisco Amaro Gomes de Alencar

Dados do (a) entrevistado (a)

Bairro: _____

Sexo: F M

Profissão: _____

Idade: _____

Escolaridade: _____

01. Na sua opinião, a Prefeitura de Caucaia tem contribuído para a melhoria de serviços públicos, tais como educação, saúde, saneamento básico, entre outros no município?

Sim () Não ()

02. Na sua opinião, o município de Caucaia necessita de mais serviços públicos?

Sim () Não ()

03. Quais os principais problemas que o município de Caucaia enfrenta hoje?

Sim () Não ()

04. Você tem conhecimento sobre o objetivo de Jurema de se tornar um município?

05. Como você ficou sabendo do processo de emancipação de Jurema?

06. Você é a favor ou contra a emancipação de Jurema? Por quê?

A favor () Contra ()

APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MORADORES DO DISTRITO DE JUREMA – CAUCAIA/CE



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Nome do Projeto: Emancipação político-administrativa no Ceará: uma reflexão sobre o caso de Jurema	
Natureza do Projeto: Dissertação de Mestrado	
Responsável: Vlândia da Silva Souza	Orientação: Francisco Amaro Gomes de Alencar

Dados do (a) entrevistado (a)

Bairro: _____

Sexo: F M

Profissão: _____

Idade: _____

Escolaridade: _____

01. Na sua opinião, a Prefeitura de Caucaia tem contribuídos para a melhoria de serviços públicos, tais como educação, saúde, saneamento básico, entre outros nesse bairro?

Sim () Não ()

02. Na sua opinião, esse bairro necessita de mais serviços públicos? Quais os principais problemas que ele enfrenta hoje?

Sim () Não ()

03. Você tem conhecimento sobre o objetivo de Jurema de se tornar um município?

Sim () Não ()

04. Como você ficou sabendo do processo de emancipação de Jurema?

06. Você é a favor ou contra a emancipação de Jurema? Por quê?

A favor ()

Contra ()

05. Na sua opinião, os problemas que Jurema enfrenta hoje podem ser resolvidos com a emancipação? Por que?

Sim ()

Não ()

07. Você acredita que a emancipação de Jurema pode trazer algum benefício para a população? Qual?

Sim ()

Não ()

APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA À AUTORIDADE DO EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Nome do Entrevistado:

Escolaridade:

Profissão:

1. Qual a sua opinião sobre o processo de emancipação do distrito de Jurema?
2. A emancipação de Jurema trará algum impacto (positivo ou negativo) para o quadro econômico de Caucaia?
3. Na sua opinião, quais os principais problemas que Caucaia enfrenta hoje?
4. Além da emancipação, você apontaria outros caminhos capazes de resolver esses problemas?
5. Caucaia tem, atualmente, oito distritos e uma Câmara Municipal composta por 17 vereadores. Como é feita a distribuição desses vereadores para atender às demandas da população?
6. Um professor economista da UFC apresentou como proposta para resolver os problemas de Jurema a eleição de vereadores distritais para cada distrito do município. Você acredita que essa medida seria capaz de auxiliar na resolução dos problemas de Jurema?
7. O PDDU – Caucaia aponta alguns problemas na infraestrutura do município que ainda são muito perceptíveis em Jurema, como o esgotamento sanitário, drenagem das ruas insuficiente, entre outros. Esses são problemas que vêm de muitas gestões. Na sua opinião, quais são os fatores que dificultam a resolução desses problemas?

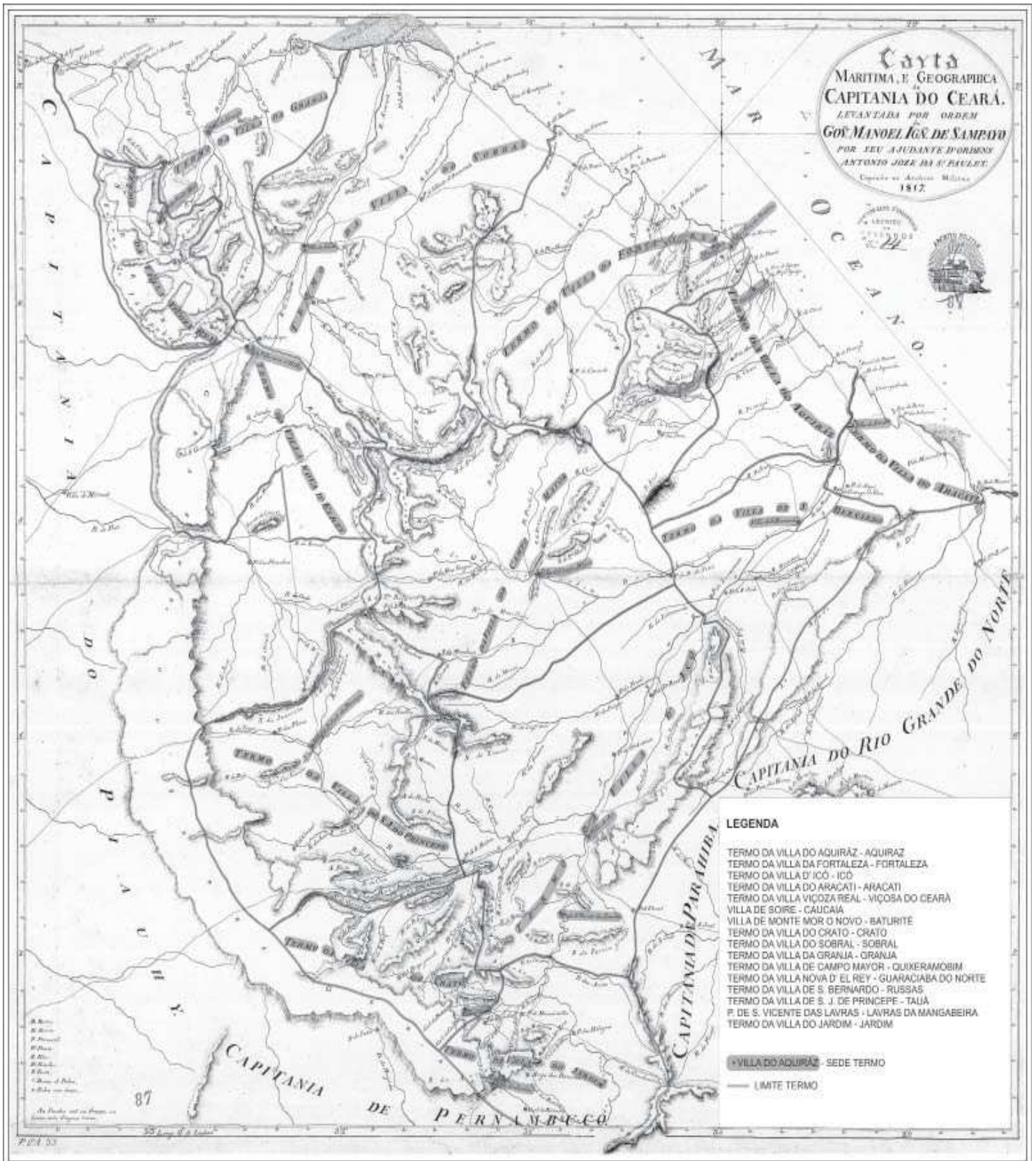
APÊNDICE G – PRINCIPAIS VIAS DE COMUNICAÇÃO DO CEARÁ COLONIAL

Estrada da Taquara	Parte da Praia, em Fortaleza, na direção do sul, atravessa os riachos de Pajeú e Jacarecanga, contorna as lagoas de Parangaba e Mudubim; mais adiante a estrada bifurca-se, seguindo ambos os ramos em direção à Serra de Maranguape, um deles vai para um dos contrafortes denominado Itarema, atual Taquara, o local em que os holandeses buscam prata.
Estrada Camocim-Ibiapaba	Caminho dos mais antigos, serve para índios e europeus embarcarem, na barra do rio Coreaú, madeiras e algodões; depois, com a ocupação do vale desse rio e, principalmente, com as oficinas de charque de Ganja, atinge o ápice. O seu traçado é provavelmente o mesmo da estrada Viçosa-Granja que é reconstruída pelo governador Bernardo Manuel de Vasconcelos.
Estrada Geral do Jaguaribe	De Aracati sobe acompanhando o rio Jaguaribe pela margem esquerda, até Itaiçaba, quando atravessa para o outro lado e passa em Russas, segue para Icó, donde vai até perto das nascentes do rio Salgado, depois de transpor a Chapada do Araripe, descamba nas caatingas de Pernambuco, chegando ao Rio São Francisco no início do século XVIII. [...] Com as oficinas de carne no Aracati, a estrada tem o trânsito intensificado. Quando sobrevém a década da pecuária, o algodão passa a ser a principal por ela transportada, em especial no seu trecho setentrional.
Estrada Nova das Boiadas	Vem de Pau dos Ferros (RN), pelo Pereiro, atravessa o rio Jaguaribe em local próximo à cidade de Jaguaribe, mais na frente cruza o Rio das Pedras, atinge o rio Banabuiú e depois o Quixeramobim e, enfim, chega a cidade de mesmo nome onde se bifurca. Uma ramal vai para Boa Viagem, Independência e Crateús, alcançado o Piauí pelo boqueirão do Poti; o outro dirige-se a Sobral.
Estrada das Boiadas	Do início do século XVIII, a função é escoar a produção pecuária do interior do Piauí para Os mercados do Rio Grande do Norte, Parnaíba e Pernambuco. Passa por Icó, Iguatu, Jucás, Saboeiro, Arneiroz e Tauá, de onde pelo riacho da Carrapateira penetra em Vertentes e Crateús e, por fim, no centro de Piauí; de Tauá pode ainda seguir por atalhos abertos nos flancos da Serra Grande.
Estrada da Caiçara	“Era ao tempo do desbravamento da nossa hinterlândia, a única via de comunicação que punha em contato com a orla marítima os pontos povoados da ribeira do Acaraú e dos chãos ribeirinhos daquele rio cearense” (STUDART FILHO, 1996, p. 154). Esses caminhos, passando pelas caatingas de Santa Quitéria, levam a Quixeramobim e, daí pela Estrada Nova das Boiadas, cavalos, bois e couros são levados ao Recife. “Uma vez comercializado o produto, eram os seus condutores igualmente facultado retornar por mar até o Porto de Acaraú, aproveitando os ventos favoráveis e trazendo consigo tecidos, objetos de ouro e prata, artigos manufaturados e um ou outro negros” (STUDART FILHO, 1996, p. 155). Daí, em carros de bois, chegam a Sobral.
Estrada Crato-Piancó	Uma das vias mais antigas entre o Ceará e o sertão paraibano. Vem de Patos, passa por Campinas e Tabuleiro em direção a Piancó; depois, segue rumo ao Ceará, passando por Mauriti e Missão Velha, até o Crato, então destacado fornecedor de açúcar e rapadura. Por ela transitavam também as estradas do Piauí em demanda das feiras de Parnaíba e Pernambuco.
Estrada Crato-Oieiras	É aberta para encurtar o caminho entre o Cariri e as extremas meridionais do Piauí. Sai do Crato rumo a Campos Sales, donde, pela chapada do Araripe, atinge Picos e, enfim, a então vila de Mocha, hoje Oieiras.

Fonte: Lima (2008). Organizado por Silva (2014).

ANEXOS

ANEXO A – CARTA MARÍTIMA E GEOGRÁFICA DA CAPITANIA DO CEARÁ DE 1817



Fonte: Pontes (2010).

ANEXO B - MUNICÍPIOS CRIADOS NO CEARÁ DURANTE O IMPÉRIO (1823 - 1889)

(Continua)

Número de Ordem	Município Criado	Data de Criação	Instrumento Legal	Data de Instalação	Município de Origem	Lei e Data de Consolidação
17*	Jucás	03/02/1823	Resolução Imperial	17/10/1823	Icó	Decreto nº 448 de 20/12/1938
18	Itapipoca	03/03/1823	Resolução Imperial	03/11/1823	Sobral	Lei nº 1.288 de 31/08/1915
19	Cascavel	06/05/1833	Resolução Provincial	17/10/1833	Aquiraz	Lei nº 2.039 de 02/11/1883
20	Jaguaribe	06/05/1833	Resolução Provincial	06/05/1833	Icó	Lei nº 1.532 de 12/08/1918
21	Ipú	26/08/1840	Lei nº 200	26/08/1840	Guaraciaba do Norte	Lei Provincial nº 2.298 de 25/11/1885
22	Pereiro	21/10/1842	Lei nº 242	22/10/1842	Icó	Decreto nº 448 de 20/12/1938
23	Canindé	29/07/1846	Lei nº 340	29/07/1846	Quixeramobim	Lei nº 1.221 de 23/08/1914
24	Barbalha	17/08/1846	Lei nº 374	17/08/1846	Crato	Lei nº 1.740 de 30/08/1876
25	Milagres	17/08/1846	Lei nº 374	17/08/1846	Crato	Decreto nº 31 de 25/07/1890
26	Acaraú	31/07/1849	Decreto nº 480	05/02/1851	Sobral	Lei nº 2.019 de 19/09/1882
27	Itapajé	22/12/1849	Lei nº 502	10/12/1850	Itapipoca	Lei nº 1.156 de 04/12/1933
28	Maranguape	17/11/1851	Lei nº 553	17/11/1851	Fortaleza	Lei nº 1.282 de 28/09/1869
29	Mombaça	27/11/1851	Lei nº 550	20/09/1852	Quixeramobim	Lei nº 1.156 de 04/12/1933
30	Iguatu	27/11/1851	Lei nº 553	25/01/1853	Icó	Lei nº 1.612 de 21/08/1874
31	Saboeiro	27/11/1851	Lei nº 558	27/11/1851	Jucás	Decreto nº 448 de 20/12/1938
32	Tamboril	04/10/1854	Lei nº 664	04/10/1854	Ipú	Lei nº 1.156 de 04/12/1933
33	Santa Quitéria	27/08/1856	Lei nº 782	05/08/1857	Sobral	Decreto nº 448 de 20/12/1938
34	Santana do Acaraú	03/11/1862	Lei nº 1.012	27/06/1863	Acaraú	Lei nº 1.740 de 30/08/1876
35	Trairi	12/11/1863	Lei nº 1.068	12/11/1863	Caucaia	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
36	Missão Velha	08/11/1864	Lei nº 1.120	08/11/1864	Barbalha	Lei nº 262 de 28/07/1931
37	Boa Viagem	21/11/1864	Lei nº 1.128	21/11/1864	Quixeramobim	Decreto nº 448 de 20/12/1938
38	Assaré	19/06/1865	Lei nº 1.152	11/01/1869	Saboeiro	Decreto nº 448 de 20/12/1938
39	Jaguaretama	29/08/1865	Lei nº 1.179	29/08/1865	Jaguaribe	Decreto nº 448 de 20/12/1938
40	Jaguaruana	04/09/1865	Lei nº 1.183	11/06/1866	Aracati	Decreto nº 66 de 11/09/1890
41	Paracuru	01/10/1868	Lei nº 1.235	27/11/1868	Trairi	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
42	Limoeiro do Norte	28/12/1868	Lei nº 1.255	30/06/1873	Russas	Lei nº 364 de 30/08/1897
43	Redenção	28/12/1868	Lei nº 1.255	21/08/1871	Baturité	Lei nº 2.167 de 17/09/1889

Número de Ordem	Município Criado	Data de Criação	Instrumento Legal	Data de Instalação	Município de Origem	Lei e Data de Consolidação
44	Pacatuba	08/12/1869	Lei nº 1.284	26/04/1873	Maranguape	Lei nº 2.167 de 17/09/1889
45	Coreaú	24/09/1870	Lei nº 1.316	24/09/1870	Granja	Decreto nº 448 de 20/12/1938
46	Várzea Alegre	10/10/1870	Lei nº 1.329	02/03/1872	Lavras da Mangabeira	Decreto nº 448 de 20/12/1938
47	Solonópole	22/10/1870	Lei nº 1.337	22/10/1870	Jaguaribe	Decreto nº 448 de 20/12/1938
48	Quixadá	27/10/1870	Lei nº 1.347	1871 (1)	Quixeramobim	Lei nº 2.166 de 17/09/1889
49	Pedra Branca	09/08/1871	Lei nº 1.407	09/08/1871	Mombaça	Decreto nº 1540 de 03/05/1935
50	São Benedito	18/11/1872	Lei nº 1.470	25/11/1873	Viçosa do Ceará	Lei nº 1.850 de 30/09/1921
51	Pentecoste	23/08/1873	Lei nº 1.542	23/08/1873	Canindé	Decreto nº 1.540 de 23/05/1935
52	Araripe	03/08/1875	Lei nº 1.661	05/11/1877	Assaré	Decreto nº 1.540 de 23/05/1935
53	Morada Nova	02/08/1876	Lei nº 11.719	07/01/1877	Russas	Lei nº 2.336 de 03/11/1925
54	Caririaçu	18/08/1876	Lei nº 11.727	18/08/1876	Crato	Decreto nº 1.156 de 04/12/1933
55	Ibiapina	23/11/1878	Lei nº 11.773	01/07/1879	São Benedito	Decreto nº 1.156 de 04/12/1933
56	Camocim	29/09/1879	Lei nº 1.849	08/01/1883	Granja	Lei nº 2.162 de 17/09/1889
57	Crateús	22/10/1880	Lei Geral nº 3.012	(2)	Marvão (Piauí)	Lei nº 1.046 de 14/09/1911
58	Independência	22/10/1880	Lei Geral nº 3.012	(2)	Marvão (Piauí)	Decreto nº 1.156 de 04/12/1933
59	Ipueiras	25/10/1883	Lei nº 2.036	16/05/1884	Ipú	Decreto nº 1.512 de 18/03/1935
60	Aurora	10/11/1883	Lei Nº 2.047	30/05/1885	Lavras da Mangabeira	Lei nº 1.156 de 04/12/1933
61	Umari	12/11/1883	Lei Nº 2.046	12/11/1883	Lavras da Mangabeira	Lei nº 3.338 de 15/09/1956
62	Meruoca	13/11/1885	Lei nº 2.090	24/01/1887	Sobral	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
63	Santana do Cariri	25/11/1885	Lei nº 2.096	11/01/1887	Assaré	Decreto nº 448 de 20/12/1938
64	Porteiras	17/08/1889	Lei nº 2.169	15/12/1889	Jardim	Lei nº 1.153 de 22/11/1951

Fonte: Pontes (2010).

ANEXO C - MUNICÍPIOS CRIADOS NO CEARÁ DURANTE A REPÚBLICA VELHA (1890 – 1929)

Número de Ordem	Município Criado	Data de Criação	Instrumento Legal	Data de Instalação	Município de Origem	Lei e Data de Consolidação
65*	Mulungu	23/07/1890	Decreto nº 29	11/09/1890	Baturité	Lei nº 3.556 de 14/03/1957
66	Tianguá	31/07/1890	Decreto nº 33	12/08/1890	Viçosa do Ceará	Lei nº 1.156 de 04/12/1933
67	Uruburetama	01/08/1890	Decreto nº 34	19/08/1890	Itapajé	Lei nº 526 de 28/07/1899
68	Aratuba	01/08/1890	Decreto nº 35	12/08/1890	Baturité	Lei nº 3.563 de 29/03/1957
69	Aracoiaba	16/08/1890	Decreto nº 44	07/09/1890	Baturité	Lei nº 1.156 de 04/12/1933
70	Brejo Santo	26/08/1890	Decreto nº 49	05/11/1890	Milagres	Decreto nº 448 de 20/12/1938
71	Mauriti	27/08/1890	Decreto nº 51	21/10/1890	Milagres	Decreto nº 448 de 20/12/1938
72	Pacoti	02/09/1890	Decreto nº 56	25/10/1890	Baturité	Lei nº 1.156 de 04/12/1933
73	Guaramiranga	04/09/1890	Decreto nº 59	17/10/1890	Baturité	Lei nº 3.679 de 11/07/1957
74	Pacajús	09/09/1890	Decreto nº 63	29/09/1890	Aquiraz	Decreto nº 1.191 de 23/05/1935
75	Farias Brito	13/10/1890	Decreto nº 82	15/11/1890	Assaré	Decreto nº 448 de 20/12/1938
76	Beberibe	05/07/1892	Decreto nº 67	05/07/1892	Cascavel	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
77	Senador Pompeu	03/09/1896	Lei nº 332	(1)	Mombaça	Decreto nº 659 de 22/09/1901
78	Massapê	20/09/1897	Lei nº 398	05/02/1898	Sobral	Lei nº 1.408 de 27/08/1917
79	Campos Sales	29/07/1899	Lei nº 530	27/10/1899	Assaré	Decreto nº 448 de 20/12/1938
80	Juazeiro do Norte	22/07/1911	Lei nº 1.028	04/10/1911	Crato	Lei nº 1.178 de 23/07/1914
81	Ubajara	24/08/1915	Lei nº 1.279	31/12/1915	Ibiapina	Decreto nº 448 de 0/12/1938
82	Cedro	09/07/1920	Lei nº 1.725	20/10/1920	Lavras da Mangabeira	Lei nº 2.255 de 19/09/1925
83	São Gonçalo do Amarante	12/09/1921	Lei nº 1.841	12/11/1921	Caucaia	Decreto nº 64 de 07/09/1935
84	Acopiara	28/09/1921	Lei nº 1.875	14/01/1922	Iguatu	Decreto nº 448 de 0/12/1938
85	Nova Russas	11/11/1922	Lei nº 2.043	28/01/1923	Ipueiras	Decreto nº 1.156 de 04/12/1933
86	Reriutaba	11/11/1922	Lei nº 2.056	25/09/1923	Guaraciaba do Norte	Decreto nº 1.540 de 03/05/1935
87	Cariré	16/09/1929	Lei nº 2.704	16/09/1929	Sobral	Decreto nº 448 de 0/12/1938

Fonte: Pontes (2010).

ANEXO D – MUNICÍPIOS CRIADOS NO CEARÁ NO PERÍODO RELATIVO AO ESTADO NOVO E À REPÚBLICA POPULISTA (1930 – 1963)

(Continua)

Número de Ordem	Município	Data de Criação	Instrumento Legal	Data de Instalação	Município de Origem	Lei e Data de Consolidação
88*	Baixio	30/08/1932	Lei nº 650	(1)	Lavras da Mangabeira	Decreto 1.156 de 04/12/1933
89	Barro	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Milagres	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
90	Capistrano	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Baturité	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
91	Cariús	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Jucás	Lei nº 1.153 de 22/1201/1951
92	Chaval	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Camocim	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
93	Frecheirinha	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Coreau	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
94	Iracema	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Pereiro	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
95	Itatira	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Quixeramobim	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
96	Jati	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Jardim	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
97	Marco	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Santana do Acaraú	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
98	Monsenhor Tabosa	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Tamboril	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
99	São Luís do Curu	22/11/1951	Lei nº 1.153	25/03/1955	Uruburetama	Lei nº 1.153 de 22/11/1951
100	Mucambo	12/12/1953	Lei nº 2.160	25/03/1955	Ibiapina	(2)
101	Ipaumirim	12/12/1953	Lei nº 2.161	01/01/1954	Lavras da Mangabeira	(2)
102	Aiuaba	15/09/1956	Lei nº 3.338	21/12/1956	Saboeiro	(2)
103	General Sampaio	15/09/1956	Lei nº 3.338	01/03/1957	Pentecoste	(2)
104	Itaiçaba	15/09/1956	Lei nº 3.338	25/03/1957	Jaguaruana	(2)
105	Parambu	15/09/1956	Lei nº 3.338	22/10/1956	Tauá	(2)
106	Orós	15/09/1956	Lei nº 3.338	15/09/1956	Icó	(2)
107	Apuiarés	25/01/1957	Lei nº 3.529	25/03/1959	Pentecoste	(2)
108	Bela Cruz	23/02/1957	Lei nº 3.538	25/03/1959	Acaraú	(2)
109	Jaguaribara	09/03/1957	Lei nº 3.350	25/03/1959	Jaguaretama	(2)
110	Arneiroz	14/03/1957	Lei nº 3.554	25/03/1959	Tauá	(2)
111	Nova Olinda	14/03/1957	Lei nº 3.555	26/04/1957	Santana do Cariri	(2)
112	Martinópole	26/03/1957	Lei nº 3.560	26/03/1959	Granja	(2)
113	Uruoca	26/03/1957	Lei nº 3.560	14/04/1957	Granja	(2)
114	Quixeré	11/04/1957	Lei nº 3.573	15/04/1957	Russas	(2)

Número de Ordem	Município	Data de Criação	Instrumento Legal	Data de Instalação	Município de Origem	Lei e Data de Consolidação
115	Irauçuba	20/05/1957	Lei nº 3.598	23/03/1959	Itapagé	(2)
116	Itapiúna	20/05/1957	Lei nº 3.599	24/06/1958	Capistrano	(2)
117	Groaíras	23/05/1957	Lei nº3.603	06/10/1957	Cariré	(2)
118	Catarina	25/05/1957	Lei nº 3.604	25/03/1959	Saboeiro	(2)
119	Poranga	05/07/1957	Lei nº 3.665	22/09/1957	Ipueiras	(2)
120	Piquet Carneiro	12/07/1957	Lei nº 3.685	25/03/1959	Senador Pompeu	(2)
121	Pacujá	17/07/1957	Lei nº 3.692	25/03/1959	São Benedito	(2)
122	Senador Sá	23/08/1957	Lei nº 3.762	25/03/1959	Massapé	(2)
123	Palmácia	28/08/1957	Lei nº 3.779	07/009/1959	Maranguape	(2)
124	Potengi	04/09/1957	Lei nº 3.786	25/03/1959	Araripe	(2)
125	São João do Jaguaribe	13/09/1957	Lei nº 3.813	25/03/1959	Limoeiro do Norte	(2)
126	Alto Santo	13/09/1957	Lei nº3.814	01/06/1958	Limoeiro do Norte	(2)
127	Tabuleiro do Norte	13/09/1957	Lei nº 3.815	08/06/1958	Limoeiro do Norte	(2)
128	Novo Oriente	10/10/1957	Lei nº 3.855	15/12/1957	Independência	(2)
129	Morrinhos	06/11/1957	Lei nº 3.798	09/02/1958	Santana do Acaraú	(2)
130	Moraújo	25/11/1957	Lei nº 3.920	08/01/1958	Coreaú	(2)
131	Abaiara	25/11/1957	Lei nº 3.921	25/03/1959	Milagres	(2)
132	Alcântaras	10/12/1957	Lei nº 3.961	23/03/1959	Meruoca	(2)
133	Paramoti	10/12/1957	Lei nº 3.962	25/01/1958	Canindé	(2)
134	Granjeiro	10/12/1957	Lei nº 3.963	25/03/1959	Caririaçu	(2)
135	Hidrolândia	27/12/1957	Lei nº 3.995	23/03/1959	Santa Quitéria	(2)
136	Palhano	08/05/1958	Lei nº 4.076	25/03/1959	Russas	(2)
137	Antonina do Norte	08/05/1958	Lei nº4.077	25/03/1959	Aiuaba	(2)
138	Caridade	06/08/1958	Lei nº 4.157	25/03/1959	Canindé	(2)
139	Penaforte	31/10/1958	Lei nº 4.224	25/03/1959	Jatí	(2)
140	Altaneira	18/12/1958	Lei nº 4.396	23/05/1959	Farias Brito	(2)
141	Carnaubal	22/06/1959	Lei nº3.702	25/03/1959	São Benedito	(2)

Fonte: Pontes (2010).

ANEXO E – MUNICÍPIOS CRIADOS NO CEARÁ NO PERÍODO DE 1983 – 1992

(Continua)

Número de Ordem	Município Criado	Data de Criação	Instrumento Legal	Data de Instalação	Município de Origem
142*	Maracanaú	04/07/1983	Lei nº 10.811	31/01/1985	Maranguape
143	Cruz	14/01/1985	Lei nº 11.002	01/01/1986	Acaraú
144	Icapuí	15/01/1985	Lei nº 11.003	01/01/1986	Aracati
145	Quixelô	01/02/1985	Lei nº 11.005	01/01/1986	Iguatu
146	Umirim	05/02/1985	Lei nº 11.006	01/01/1986	Uruburetama
147	Varjota	05/02/1985	Lei nº 11.007	01/01/1986	Reriutaba
148	Itarema	05/02/1985	Lei nº 11.008	01/01/1986	Acaraú
149	Paraipaba	05/02/1985	Lei nº 11.009	01/01/1986	Paracuru
150	Amontada	05/02/1985	Lei nº 11.010	01/01/1986	Itapipoca
151	Milhã	05/02/1985	Lei nº 11.011	01/01/1986	Solonópole
152	Forquilha	05/02/1985	Lei nº 11.012	01/01/1986	Sobral
153	Madalena	23/12/1986	Lei nº 11.274	01/01/1989	Quixeramobim
154	Horizonte	05/03/1987	Lei nº 11.300	(1)	Pacajus
155	Guaiúba	13/03/1987	Lei nº 11.301	(1)	Pacatuba
156	Chorozinho	13/03/1987	Lei nº 11.305	13/03/1987	Pacajús
157	Barreira	15/04/1987	Lei nº 11.307	(1)	Redenção
158	Acarape	16/04/1987	Lei nº 11.308	16/04/1987	Redenção
159	Graça	15/04/1987	Lei nº 11.309	(1)	São Benedito
160	Potiretama	15/05/1987	Lei nº 11.317	(1)	Iracema
161	Pires Ferreira	22/05/1987	Lei nº 11.325	(1)	Ipú
162	Ererê	04/06/1987	Lei nº 11.328	(1)	Pereiro
163	Quiterianópolis	04/06/1987	Lei nº 11.330	(1)	Independência
164	Eusébio	19/06/1987	Lei nº 11.333	(1)	Aquiraz
165	Tururu	19/06/1987	Lei nº 11.334	(1)	Uruburetama
166	Ipaporanga	18/09/1987	Lei nº 11.348	(1)	Nova Russas
167	Tarrafas	21/10/1987	Lei nº 11.360	(1)	Assaré
168	Pindoretama	28/12/1987	Lei nº 11.413	(1)	Cascavel
169	Tejuçuoca	28/12/1987	Lei nº 11.414	(1)	Itapagé
170	Ocara	28/12/1987	Lei nº 11.415	(1)	Aracoiaba
171	Banabuiú	26/01/1988	Lei nº 11.427	26/01/1988	Quixadá
172	Dep. Irapuã Pinheiro	28/04/1988	Lei nº 11.429	(1)	Solonópole
173	Croatá	28/04/1988	Lei nº 11.430	(1)	Guaraciaba do Norte
174	Ibaretama	08/05/1988	Lei nº 11.431	(1)	Quixadá
175	Barroquinha	11/05/1988	Lei nº 11.432	(1)	Camocim
176	Ibicuitinga	11/05/1988	Lei nº 11.436	(1)	Morada Nova
177	Miraíma	12/05/1988	Lei nº 11.437	(1)	Itapipoca
178	Salitre	30/06/1988	Lei nº 11.467	01/01/1989	Campos Sales

179*	Ararendá	21/12/1990	Lei nº 11.771		Nova Russas
180	Catunda	27/12/1990	Lei nº 11.772		Santa Quitéria
181	Jijoca de Jeri-coacoara	06/03/1991	Lei nº 11.796	01/01/1993	Cruz
182	Choró	27/03/1992	Lei nº 11.926	01/03/1993	Quixadá
183	Itaitinga	27/03/1992	Lei nº 11.927	01/01/1993	Pacatuba
184	Fortim	27/03/1992	Lei nº 11.928	01/01/1993	Aracati

Fonte: Pontes (2010).

ANEXO F – PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL n° 56/2007.

**Proposta de Emenda Constitucional N.º 56 de 2007
(Do Senhor Deputado Vicentinho Alves, PR-TO e
outros)**

**“ Altera o § 4º do art. 18
da Constituição Federal.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.
18.....
.....

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.