

DINÂMICA DEMOGRÁFICA NO CENSO 2022 E IMPLICAÇÕES PARA A AGENDA FEDERATIVA¹

Constantino Mendes²
Érika Araujo³
Luciléia Colombo⁴
Ronaldo Vasconcellos⁵
Ubajara Leite⁶

SINOPSE

A dinâmica demográfica exerce um impacto profundo na gestão pública e nas políticas governamentais. No contexto federativo, as mudanças populacionais nos diferentes estados e municípios influenciam a distribuição de recursos e as demandas sociais, criando desafios para os governos em todos os níveis. Fatores como natalidade, mortalidade, migração e envelhecimento moldam essa dinâmica de forma variada, afetando municípios e estados de maneira diferenciada e gerando desafios para as administrações locais. A diversidade de realidades territoriais demanda instrumentos públicos capazes de abranger regiões específicas com características semelhantes, enquanto a construção de arranjos federativos busca promover a cooperação entre os entes federativos para garantir uma distribuição equitativa de recursos e melhorar os padrões regionais de oferta de serviços públicos. O Censo Demográfico 2022 oferece *insights* sobre essas dinâmicas, destacando áreas com taxas de crescimento populacional significativas, como as regiões Centro-Oeste e Norte. Consórcios públicos surgem como ferramentas importantes para a gestão dos serviços e a promoção de intervenções diversas, adaptadas às necessidades locais. O caso do Consórcio Nordeste exemplifica uma iniciativa inovadora que busca enfrentar desafios como o baixo crescimento populacional e a desigualdade regional, utilizando mecanismos de cooperação entre os estados da região. Em suma, a compreensão e a adaptação às dinâmicas demográficas são essenciais para a formulação de políticas públicas eficazes e a redução das desigualdades socioespaciais no Brasil.

Palavras-chave: dinâmica demográfica; desigualdades regionais; consórcios públicos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua31art1>

2. Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de relações governamentais e federalismo na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail:* constantino.mendes@ipea.gov.br.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* erika.araujo@ipea.gov.br.

4. Bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* lucileia.colombo@ipea.gov.br.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail:* ronaldo.vasconcelos@ipea.gov.br.

6. Bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* ubaleite@gmail.com.

ABSTRACT

Demographic dynamics have a profound impact on public administration and government policies. In a federative context, population changes across different states and municipalities influence the distribution of resources and societal demands, posing challenges for governments at all levels. Factors such as birth rates, mortality rates, migration, and aging shape this dynamic in varied ways, affecting municipalities and states differently and generating challenges for local administrations. The diversity of territorial realities calls for public instruments capable of covering specific regions with similar characteristics, while the construction of federative arrangements seeks to promote cooperation among federative entities to ensure equitable distribution of resources and improve regional standards of public service provision. The 2022 Census offers insights into these dynamics, highlighting areas with significant population growth rates, such as the Midwest and North regions. Public consortia emerge as important tools for service management and the promotion of diverse interventions tailored to local needs. The case of the Northeast Consortium exemplifies an innovative initiative aimed at addressing challenges such as low population growth and regional inequality, using mechanisms of cooperation among the region's states. In summary, understanding and adapting to demographic dynamics are essential for the formulation of effective public policies and the reduction of socio-spatial inequalities in Brazil.

Keywords: demographic dynamics; regional inequalities; public consortia.

1 INTRODUÇÃO

A dinâmica demográfica impacta a gestão e as políticas governamentais alcançando áreas como infraestrutura, saúde, educação e previdência social. Em um contexto federativo, as mudanças populacionais nos estados e municípios afetam a distribuição de recursos e as demandas da sociedade, criando desafios para os governos nacional e subnacionais na provisão de bens e serviços públicos.

Os fatores que influenciam as alterações populacionais incluem natalidade, mortalidade, migração e envelhecimento. Essa dinâmica afeta municípios e estados de forma diferenciada, promovendo impactos nas administrações subnacionais. As questões demográficas e a agenda federativa precisam ser alinhadas ao regime fiscal para garantir a distribuição equitativa de recursos e a melhoria dos padrões regionais de oferta de bens e serviços públicos *vis-à-vis* às demandas locais.

A diversidade de realidades territoriais cria a necessidade de constituir instrumentos públicos capazes de abranger regiões específicas que partilhem de contextos socioeconômico e ambiental semelhantes. A construção de arranjos federativos indutores da cooperação entre União, estados e municípios parece um caminho promissor para compatibilizar a provisão de bens e serviços públicos em contextos particulares.

Os dados do Censo Demográfico 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ilustram as dinâmicas populacionais e indicam a relevância dos arranjos federativos para o objetivo da redução das desigualdades socioespaciais no Brasil. Nesse ambiente mais amplo de tentativas de coordenação das relações intergovernamentais, os consórcios públicos são considerados instrumentos importantes para a gestão dos serviços e para a promoção de intervenções diversas, incluindo investimentos adequados às regiões específicas no território nacional.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das conclusões. Elas tratam sucessivamente da análise dos dados do censo e suas implicações federativas, de considerações sobre a ênfase do debate político na partilha de receitas tributárias e, por fim, da apresentação dos consórcios públicos como instrumentos potenciais de integração

administrativa, de promoção de serviços públicos e de ações para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades.

2 DINÂMICA DEMOGRÁFICA E IMPACTOS NA OFERTA E DEMANDA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

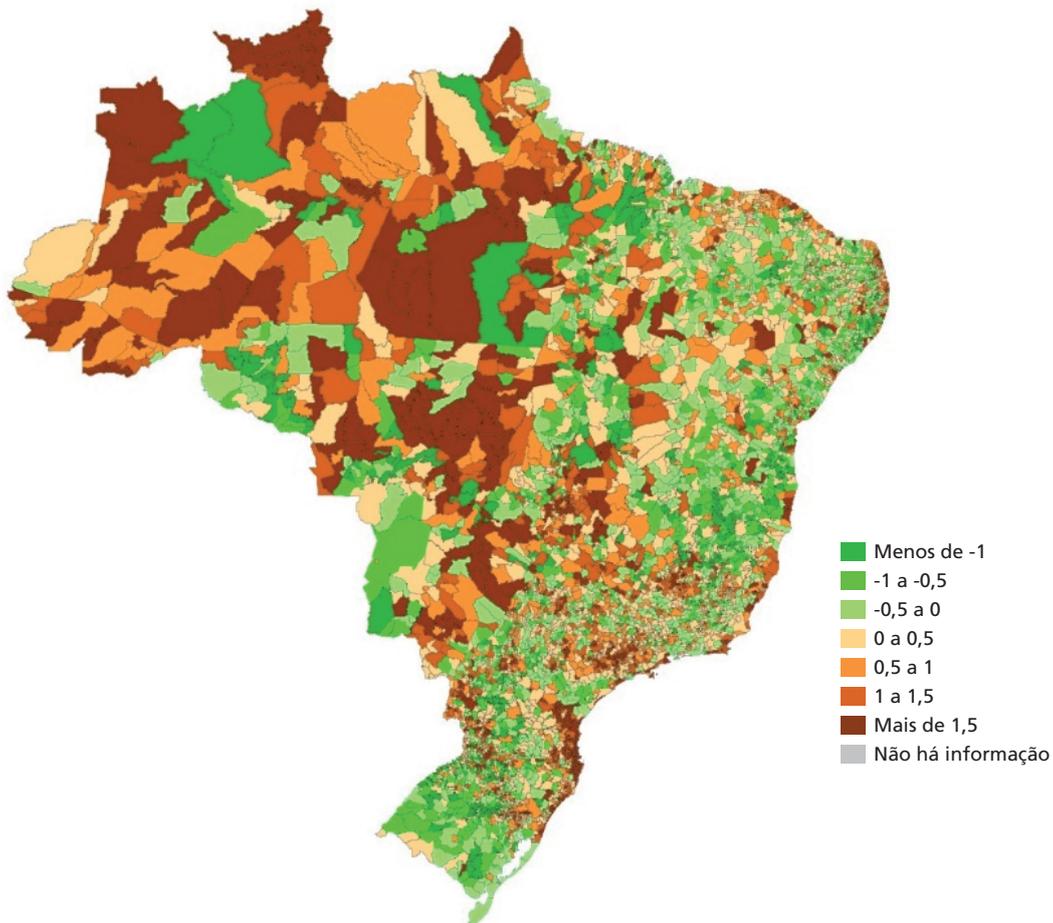
Os resultados do Censo 2022 possibilitam avaliar a dinâmica populacional recente, revelando os locais no território nacional onde foram observadas mudanças demográficas relevantes no período intercensitário 2010-2022, associadas a fatores sociais, econômicos e ambientais, assim como às escolhas dos indivíduos por ambientes propícios ao maior bem-estar, com acesso a mais e melhores bens e serviços públicos, a emprego e renda satisfatórios e, ainda, a amenidades naturais.

A taxa de crescimento anual da população no Brasil (figura 1), em nível municipal, revela um mosaico de situações demográficas específicas, identificando, também, padrões regionais na dinâmica populacional e, conseqüentemente, impactos diferenciados nos estados e municípios.

FIGURA 1

Taxa de crescimento anual da população nos municípios brasileiros (2010-2022)

(Em %)



Fonte: IBGE, 2022.

Um padrão em particular envolve o movimento de interiorização da população, detectado nas localidades com taxas de crescimento populacional acima de 1,5% anual, com sua predominância nas regiões Centro-Oeste e Norte do país (tabela 1). Alguns estados nas várias regiões apresentam as maiores médias regionais, como são os casos de: Roraima, Sergipe, Espírito Santo, Santa Catarina e Mato Grosso. Dentro de cada um desses e dos demais estados podem ser localizados os municípios com maior dinâmica demográfica, atribuída a fatores locais particulares, como em Pacaraima (Roraima), com taxa de 5,3%, associado ao fato de ser fronteira com a Venezuela, fonte de emigração ao município; Barra dos Coqueiros (Sergipe), com 4,3%, pertencente à região metropolitana de Aracaju; Presidente Kennedy (Espírito Santo), com 2,2%, segundo maior produto interno bruto (PIB) *per capita* do estado, devido às explorações em alto-mar da camada pré-sal pela Petrobras (campo de Jubarte) e outras empresas, como Chevron (Texaco), Shell, Samarco e Vale; Itapoá (Santa Catarina), com 6,3%, que reflete a instalação do Porto (Itapoá), um dos mais importantes do país; e Querência (Mato Grosso), com 6,2%, impulsionada pelo agronegócio (um dos maiores produtores de soja do país).

A predominância de alguns estados e municípios em contextos de crescimento ou queda populacional ocorre em ambientes sociais, econômicos e ambientais específicos. Nesse sentido, o entendimento sobre as causas dessa dinâmica mais intensa (em direções opostas) pode ajudar a subsidiar propostas de políticas públicas adequadas para os inevitáveis impactos na oferta e demanda por bens e serviços públicos.

TABELA 1
Taxa de crescimento anual da população (2010-2022)
(Em %)

Regiões e estados	%
Região Norte	0,75
Rondônia	0,10
Acre	1,03
Amazonas	1,03
Roraima	2,93
Pará	0,57
Amapá	0,77
Tocantins	0,74
Região Nordeste	0,24
Maranhão	0,25
Piauí	0,40
Ceará	0,33
Rio Grande do Norte	0,35
Paraíba	0,45
Pernambuco	0,25
Alagoas	0,02
Sergipe	0,56
Bahia	0,07
Região Sudeste	0,45
Minas Gerais	0,39
Espírito Santo	0,73

(Continua)

(Continuação)

Regiões e estados	%
Rio de Janeiro	0,03
São Paulo	0,61
Região Sul	0,74
Paraná	0,76
Santa Catarina	1,66
Rio Grande do Sul	0,15
Região Centro-Oeste	1,24
Mato Grosso do Sul	0,99
Mato Grosso	1,57
Goiás	1,36
Distrito Federal	0,76
Brasil	0,52

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

As regiões Norte e Centro-Oeste se destacam, com maior crescimento populacional, revelando dinâmicas socioeconômicas internas, atribuídas em parte à expansão da agropecuária e da indústria extrativa.⁷ Cada estado do país apresenta dinâmica própria e impactos específicos, precisando adequar suas políticas internas às pressões por ações públicas. Nas regiões, nos estados e nos municípios com baixa ou mesmo queda na dinâmica populacional, a preocupação surge sobre políticas capazes de reverter possíveis contextos socioeconômico e ambientais regressivos.

O movimento de interiorização, mesmo destacando as especificidades das áreas metropolitanas, fica mais claro ao analisar as taxas superiores de crescimento municipais, acima de 1,5% anual (figura 1).⁸ As únicas capitais de estado presentes nesse conjunto foram: Boa Vista (Roraima), com taxa de 3,17%, Palmas (Tocantins), com 2,38%, e Florianópolis (Santa Catarina), com 2,05%.⁹ Dos 548 municípios constantes nesse grupo, a maioria (58,8%) possui menos de 30 mil habitantes (tabela 2), com 259 (47,3%) constituindo centros locais, último nível na hierarquia urbana da pesquisa *Regiões de Influência das Cidades* (Regic)¹⁰ (IBGE, 2020).

Nesse sentido, o aumento da demanda potencial da população por bens e serviços públicos está ocorrendo fortemente em pequenas cidades, com baixa escala na provisão e, geralmente, carentes de infraestrutura, recursos disponíveis e capacidades governativas compatíveis.

7. Cabe mencionar o crescimento acima da média em municípios do entorno do Distrito Federal, como é o caso de Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Cidade Ocidental e Valparaíso de Goiás, reforçando a contínua atração populacional da capital federal.

8. Note-se que os dados populacionais municipais podem ser acessados por meio de tabela, na página do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=resultados>.

9. As duas primeiras são consideradas capitais regionais de nível C e B, respectivamente, enquanto Florianópolis é caracterizada como metrópole. Outras quatorze capitais regionais (B e C) são, ainda, encontradas nesse grupo, caracterizadas como “centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as metrópoles” (IBGE, 2020, p. 11).

10. Segundo IBGE (2020, p. 11-13) as cidades são classificadas em cinco grandes níveis, com subdivisões internas e definições específicas: metrópoles (grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole), capitais regionais (A, B e C), centros sub-regionais (A e B), centros de zona (A e B) e centros locais.

TABELA 2

Municípios com taxas de crescimento populacional acima de 1,5% anual

Faixa populacional	Número de municípios	% do total
Abaixo de 10 mil habitantes	135	24,6
De 10 mil até 20 mil habitantes	110	20,1
Acima de 20 mil até 30 mil habitantes	77	14,1
Acima de 30 mil até 50 mil habitantes	82	15,0
Acima de 50 mil até 100 mil habitantes	69	12,6
Acima de 100 mil até 723.682 habitantes	75	13,7
Total	548	100,0

Fonte: IBGE, 2022.
Elaboração dos autores.

Observa-se, contudo, a presença de municípios que exercem níveis de influência territorial ampliada, que podem constituir polos urbanos para aglomerados municipais em suas regiões de influência. Nesse sentido, 187 localidades constituem “arranjos populacionais”, ou seja, “agrupamentos de dois ou mais municípios” (IBGE, 2020, p. 11), capazes de articulação conjunta. Ademais, 55 localidades são caracterizadas como “centros sub-regionais” (A e B), terceiro nível hierárquico de Regic, com “atividades de gestão menos complexas” e com região de influência de menor extensão que as capitais regionais (*op. cit.*, p. 11). Por fim, 29 municípios constituem “centros de zona” (A e B), caracterizadas por polarizar um número pequeno de cidades vizinhas “em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade” (*op. cit.*, p. 13).

A hierarquia da rede urbana nacional apresenta similaridades em todo o território nacional. Contudo, a diversidade, as assimetrias e as desigualdades das condições socioeconômicas-ambientais regionais, estaduais e municipais fazem parte da realidade nacional, às quais União, estados e municípios procuram enfrentar por meio de políticas públicas adequadas. A possibilidade de compatibilizar a provisão de bens e serviços públicos adequados às demandas e necessidades da sociedade envolve a existência de capacidades financeiras e governativas apropriadas dos entes federativos para atuarem nas realidades específicas regionais, estaduais e locais.

Do ponto de vista da dinâmica demográfica, portanto, é possível identificar regiões específicas (conjunto de município) que compartilham de movimentos populacionais semelhantes, sugerindo contextos socioeconômicos-ambientais similares, a exemplo daquelas regiões formadas por localidades com maior pressão populacional (figura 1).

Arranjos federativos capazes de compatibilizar a ação de União, estados e municípios em porções do território nacional parece ser um caminho importante para o alcance do objetivo de redução das desigualdades regionais no país. A complexidade em atender à diversidade de realidades territoriais específicas cria a necessidade de constituir instrumentos públicos cooperativos, a exemplo dos consórcios públicos, que possam abranger territórios (conjunto de municípios e/ou estados) que partilhem de realidades socioeconômicas e ambientais semelhantes.

O processo recente da criação de consórcios públicos intermunicipais e interestaduais nas diversas regiões do país, tratados adiante, favorece a constituição e implementação de políticas públicas adaptadas a cada realidade regional, estadual e local, constituindo instrumentos para a articulação e a cooperação entre os entes federativos no território nacional.

3 A ÊNFASE NA DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS E O ESVAZIAMENTO DA AGENDA FEDERATIVA

A conformação de três níveis de governo independentes, ao lado da reformulação do sistema de partilha de receitas tributárias entre União, estados e municípios, se destaca no rol das mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) sobre o pacto federativo brasileiro.

A organização do sistema de repartição vertical de receitas procurou conjugar tanto os interesses das unidades economicamente mais avançadas quanto os pleitos das regiões mais frágeis. Por meio de simplórios esquemas de repartição de fundos com propósitos redistributivos – referenciados na demarcação do Brasil em cinco macrorregiões, bem como em critérios populacionais e de renda *per capita* –, esperava-se compensar as unidades mais carentes das dificuldades de obter recursos com a arrecadação de tributos de competência própria.

Do lado da distribuição de responsabilidades, o novo pacto federativo determinou que as três esferas de governo deveriam atuar concomitantemente sobre a maior parte das políticas sociais – como os serviços básicos de saúde, educação, assistência, habitação, transportes, saneamento básico, proteção ao meio ambiente. Mas a negociação do papel a ser desempenhado por cada ente no financiamento, na normatização, bem como na execução das ações governamentais seguiu um padrão fragmentado e pouco articulado.

A ênfase na descentralização de receitas respondeu à demanda por redução dos poderes federais, mas negligenciou quanto à efetividade da prestação descentralizada de serviços – tanto em termos de custo quanto do grau de cobertura e abrangência da rede pública –, que dependia de uma combinação equilibrada entre autonomia e interdependência das três esferas de governo.

A disputa federativa por recursos predominou sobre o diagnóstico de que as proporções continentais do Brasil não se esgotam nas marcantes diferenças da paisagem geográfica. Necessidades e capacidades institucionais distintas perpassam o extenso território nacional. Estados e municípios com bases socioeconômicas mais debilitadas e menor disponibilidade orçamentária são justamente aqueles nos quais residem as maiores necessidades por acesso a direitos básicos. Por outro lado, essas administrações também são as que se defrontam com condições mais precárias (financeiras, técnicas e gerenciais) para atender às demandas por políticas públicas.

A recorrência do debate em torno da descentralização de receitas acaba por esvaziar as discussões sobre os requisitos para a consolidação de um novo paradigma de articulação federativa – consubstanciado em um modelo de relacionamento governamental que, por meio da coordenação (vertical) e da cooperação (horizontal), persegue padrões de oferta de bens e serviços públicos essenciais à proteção e promoção social das parcelas mais vulneráveis da população.

Uma agenda federativa mais robusta precisa incluir discussões a respeito de mecanismos institucionais promotores de sinergia e complementaridade entre as ações públicas. Esses mecanismos são relevantes, tanto para evitar a sobreposição e a desarticulação dos programas conduzidos por mais de uma esfera de governo, como também para potencializar iniciativas que colaborem com o fortalecimento das economias e das capacidades estaduais e municipais em atender às demandas regionais/locais.

4 ARRANJOS FEDERATIVOS COMO INSTRUMENTO DE ARTICULAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO TERRITÓRIO: O CASO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A retomada do diálogo entre as três esferas de governo, simbolizada pela criação do Conselho da Federação, em abril de 2023,¹¹ representa uma oportunidade para a constituição de agendas federativas adequadas às especificidades territoriais. O reconhecimento de que a cooperação entre União, estados e municípios é um caminho relevante para a promoção do desenvolvimento econômico sustentável, bem como para a redução das desigualdades sociais e regionais, jogou luz sobre a importância dos arranjos federativos para a efetividade das políticas públicas.

Os consórcios públicos, em particular, são arranjos voluntários no federalismo brasileiro, que por meio da articulação intra e intergovernamental, podem contribuir para implementação de ações adaptadas a contextos geográficos específicos.

4.1 O caso dos consórcios públicos intermunicipais

Tradicionalmente, os consórcios públicos são mais numerosos nos municípios menores, exatamente pelas dificuldades técnicas, financeiras e gerenciais que as pequenas cidades encontram para implantar políticas públicas adequadas ao contexto local. Cabe destacar que existem também disparidades na quantidade de consórcios existentes nas regiões brasileiras, com o Sul e o Sudeste apresentando os maiores números de municípios presentes em consórcios, em torno de 98%, em relação às demais regiões (Norte, 47%; Nordeste, 76%; e Centro-Oeste, 86%), como pode ser encontrado no Observatório dos Consórcios Públicos, em 2023.¹²

Laczynski (2012) destaca que os consórcios públicos podem ser um instrumento mais eficaz de pensar as regiões a partir de seus territórios, e não a partir de políticas setoriais. A autora reconhece, porém, que não há muitos exemplos de utilização dos consórcios nessa direção, o que faz com que o tema mereça pouco destaque na agenda dos gestores públicos e dos trabalhos acadêmicos.

Como aponta Mendes (2013), os consórcios intermunicipais são, geralmente, considerados instrumentos de políticas públicas específicas setoriais, como saúde ou meio ambiente. Contudo, eles precisam ser vistos, também, como instrumentos para impulsionar o desenvolvimento regional. Embora o governo federal desempenhe um papel importante na redução das desigualdades regionais, as esferas subnacionais, particularmente por meio de parcerias federativas territoriais, podem e devem atuar em prol da equidade socioeconômica.

Para Caldas e Cherubine (2013), a Lei dos Consórcios e seu regulamento fixaram uma institucionalidade mínima para que a cooperação intermunicipal venha a ocorrer de forma robusta. Para isso, é preciso ter claro que, além do aparato legal, são elementos importantes para impulsionar os consórcios: um pacto político consistente, uma boa capacidade de gestão e a existência de um fluxo de recursos estáveis e suficientes para financiar os projetos específicos e as atividades planejadas.

Outros fatores são citados por Abrucio, Filippim e Dieguez (2016) como favoráveis ao consorciamento intermunicipal. São eles:

- existência de uma identidade regional prévia;

11. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/SEAF/conselho-da-federacao>.

12. Confederação Nacional de Municípios (CNM). Disponível em: <http://consorcios.cnm.org.br>.

- constituição de lideranças políticas regionais capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais;
- questões que envolvem “tragédias dos comuns”;¹³
- edição de normativos para as políticas públicas cujas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de aportes de recursos induzam a formação de consórcios;
- apoio financeiro, técnico e gerencial do governo estadual e/ou federal para incentivar a criação e manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos;
- pactos políticos, *ad hoc*, entre prefeitos e governadores, que favoreçam o associativismo intermunicipal em questões de interesse mútuo; e
- existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal.

Tradicionalmente, a forma de consorciamento no Brasil é a municipalista, mas recentemente ganhou destaque os consórcios interestaduais, a exemplo dos consórcios Nordeste, Brasil Central, Sul-Sudeste e Amazônia Legal. A importância dessas inovações institucionais visa estruturar o sistema federativo brasileiro atual em moldes cooperativos, no quais tradicionalmente impera a competição, envolvendo estados e municípios.

4.2 Consórcios interestaduais: o caso do Consórcio Nordeste

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste foi criado pela Lei Federal nº 11.107/2005. Ele é formado pelos seguintes estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Segundo o seu estatuto, o consórcio visa promover o desenvolvimento sustentável da região. A difusão dos objetivos, no entanto, vai desde a elaboração de estudos técnicos para a obtenção de recursos financeiros até monitorar e fiscalizar ações e programas públicos para diversas áreas, como, entre outras, saúde, educação, assistência social e meio ambiente.

A atuação do Consórcio Nordeste acontece via câmaras temáticas criadas a partir de demandas comuns entre os estados que o compõem. A essas câmaras cabe elaborar um plano de ação, mapeando políticas com interesses comuns, promovendo políticas permanentes, além de reconhecer as fontes de financiamento nas áreas de atuação selecionadas (Consórcio Nordeste, 2022, p. 46). Atualmente, são estas as câmaras temáticas: agricultura familiar; assistência social; arranjos público-privados; meio ambiente; educação; saúde; segurança pública; energias; gestão pública e inovação tecnológica; esgotamento sanitário e abastecimento de água; infraestrutura e investimentos; turismo; cultura; e comunicação pública.

A câmara temática de agricultura familiar prevê a superação da pobreza rural, implementando políticas que visam ao desenvolvimento de forma solidária, apoiando as cooperativas e a expansão do crédito para pequenos proprietários rurais cuja mão de obra seja o núcleo familiar. A câmara temática de assistência social foi criada em 2020 e tem como objetivo o enfrentamento do desmonte da proteção social, a partir da desarticulação promovida pelo governo federal no que tange ao objetivo de um Estado mínimo, além de alterar diversos programas sociais. Essa câmara propôs, à época, o chamado Pacto Social do Nordeste, que previa a garantia de auxílios financeiros para a população em situação de extrema pobreza,

13. “Tragédia dos (bens) comuns” acontece quando indivíduos com acesso a um recurso compartilhado, ao agirem apenas em interesse próprio, levam-no ao esgotamento.

nos nove estados nordestinos, após o fim do chamado Auxílio Emergencial, criado durante a pandemia de covid-19.

A câmara de arranjos público-privados visa aumentar a conectividade da região, especialmente a partir da energia limpa, como a experiência das miniusinas solares do Piauí e dos parques eólicos espalhados por vários estados nordestinos. Essa câmara dialoga também com a do meio ambiente, que propõe novas formas de relacionamento com a Caatinga, visando a medidas preventivas a partir das mudanças climáticas, com o estímulo a uma agricultura de baixo carbono.

A câmara da educação tinha como principal objetivo o retorno gradual das aulas presenciais, interrompidas durante o isolamento social na pandemia de covid-19. Uma das medidas para viabilizar esse retorno foi a disponibilização de vacinas para crianças e adolescentes, além de professores e demais profissionais da área de educação. A câmara temática da saúde foi uma das que obtiveram maior destaque no Consórcio Nordeste, uma vez que ela possuiu um objetivo claro de enfrentamento federativo da pandemia.

A câmara sobre segurança pública é uma das mais desafiadoras do Consórcio, visto que possui o objetivo de reforçar os sistemas de inteligência, criando mecanismos de compartilhamento de informações entre todos os estados conveniados. A câmara de energias tem interconexão com a câmara do meio ambiente, ao propor a reorganização do setor energético do Nordeste, bem como facilitar o desenvolvimento do setor de gás natural. Por sua vez, a câmara sobre gestão pública e inovação tecnológica tem como um dos objetivos a possibilidade de dar suporte a boas práticas aos gestores públicos dos estados consorciados.

Já as câmaras de esgotamento sanitário e abastecimento de água, de infraestrutura e investimentos, de turismo, de cultura e de comunicação pública possuem o objetivo simultâneo de expandir a rede de saneamento no Nordeste, que ainda é precário, fortalecendo o turismo na região, além de desenvolver o setor cultural a partir da economia criativa e da Lei Aldir Blanc, favorecendo o setor de comunicação e de compartilhamento de informações entre os consorciados. Cabe destacar que o Consórcio Nordeste também tem forte interlocução com as fundações estaduais de amparo à pesquisa e com diversos programas sociais atrelados à população nordestina. Vários desses programas sociais adquiriram visibilidade internacional e parcerias com instituições como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial.

Embora a atuação do Consórcio Nordeste seja uma inovação federativa de suma importância, os desafios são imensos, a começar pela necessidade de fixação da população ao território, pois, conforme dados do Censo 2022, a região, com 54,6 milhões de pessoas, teve a menor taxa de crescimento populacional do país, com 0,24% anuais (tabela 1).

Os dados são ilustrativos para que algumas hipóteses sejam aventadas para explicar esse baixo crescimento populacional, como a falta de oportunidades de emprego e o baixo investimento socioprodutivo.

Vale ressaltar que os estados nordestinos apresentaram padrões distintos (tabela 1), tendo Sergipe a menor população da região e a maior taxa de crescimento, 0,56% ao ano, acima da média nacional. A Paraíba, com 0,45%, cresceu abaixo da média nacional, mas acima da média regional, assim como Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, classificados com crescimento intermediário. Os grandes destaques negativos na região são Alagoas, Pernambuco e Bahia, que exigem uma avaliação individual para entender os fatores que explicam esse baixo crescimento populacional.

Nesse sentido, as diferentes dinâmicas populacionais, evidenciadas nos dados do Censo 2022, afetam o desenho das políticas públicas e os arranjos federativos, adaptando-os a contextos socioeconômicos e ambientais específicos, em que a variável investimento é considerada central.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Censo 2022 revela um movimento de interiorização do crescimento populacional no Brasil, com destaque para as regiões Norte e Centro-Oeste. Esse movimento se concentra em municípios com menos de 30 mil habitantes, muitos dos quais carecem de infraestrutura e recursos para atender à crescente demanda por ações públicas.

As assimetrias e desigualdades socioespaciais exigem iniciativas diferenciadas. A compatibilização da provisão de bens e serviços públicos às demandas da população exige a articulação entre União, estados e municípios. A construção de arranjos federativos, como os consórcios interestaduais e intermunicipais, pode ser um caminho para implementação de programas orientados à redução das desigualdades regionais e locais.

Desde a CF/1988, o debate federativo tem privilegiado a organização do sistema de partilha de receitas tributárias. A ênfase nas discussões sobre a distribuição federativa de recursos nem sempre resultou em efetividade da prestação de serviços, expressa na mitigação das assimetrias territoriais presentes nas condições de vida dos brasileiros. Para tanto, há que se considerar arranjos favoráveis à coordenação e cooperação entre os entes federados.

O Consórcio Nordeste é um exemplo de iniciativa inovadora que busca promover o desenvolvimento sustentável da região. No caso específico, é necessário enfrentar os desafios do baixo crescimento populacional e da desigualdade entre os estados do Nordeste, que pode ser efetivo com o aumento dos investimentos e o uso de instrumentos de arranjos federativos, tais como os consórcios públicos.

Portanto, é cada vez mais premente, frente a ampliação da complexidade, da integração socioproductiva e do processo de urbanização, a definição de espaços geoeconômicos de referência – tais como regiões de articulação urbana imediatas, intermediárias ou ampliadas – que permitam, em grande parte dos casos, fugir dos espaços administrativos tradicionais (município, estado) como referência para acompanhamento e monitoramento da dinâmica demográfica e dos mecanismos de oferta de bens e serviços públicos e seus meios de financiamento.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luís Fernando; FILIPPIM, Eliane Saete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Desenvolvimento territorial e cooperação intermunicipal: a via dos consórcios públicos. *In*: BADALOTTI, Rosana Maria; COMERLATTO, Dunia (Org.). **Território, territorialidades e estratégias do desenvolvimento regional**. Passo Fundo: IMED Editora, 2016.

CALDAS, Eduardo; CHERUBINE, Marcela. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. *In*: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Relatório de atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019-2021**. Brasília: Consórcio Nordeste, 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LACZYNSKI, Patrícia. **Políticas redistributivas e a redução das desigualdades**: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. 2012. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

MENDES, Constantino Cronemberger. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In*: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 1.