

# ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS E A PNDU

potencial de formação de uma rede  
de assistência com instituições de  
ensino superior

Versão preliminar sujeita a  
modificações, ajustes e revisões

# Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>4</b>
<b>Metodologia e apresentação dos resultados</b> .....	<b>6</b>
1. A interiorização de instituições de Ensino Superior (IES) e a qualificação de pessoal para a execução da política urbana .....	7
2. Identificação dos polos regionais onde desenvolver uma rede-piloto de assistência técnica a municípios pela PNDU .....	9
2.1. A complexidade da PNDU e a heterogeneidade dos municípios-polo de regiões geográficas: definições de critérios para o universo amostral .....	9
2.2. Seleção de IES em áreas afins à PNDU e sua distribuição pelas cidades-polo de RGINT .....	11
3. Percepções e experiências de IES no desenvolvimento de atividades de assessoria técnica nos municípios polo de regiões geográficas .....	13
3.1. Distribuição geográfica e características da IES respondentes .....	13
3.2. Participação em processos e projetos de assistência técnica a municípios .....	14
3.3. Características da participação .....	15
3.3.1. Área e fases de atuação .....	15
3.3.2. Forma de atuação .....	17
3.4. Percepção das IES sobre o seu papel na assistência técnica e participação na política urbana e regional .....	18
4. Indicações e recomendações para o desenvolvimento de uma rede federal de assistência técnica em política urbana pela PNDU .....	20
<b>Referências</b> .....	<b>22</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>24</b>

**Assistência técnica aos Municípios e a PNDU: potencial de formação de uma rede de assistência com instituições de ensino superior**

Versão preliminar sujeita a modificações, ajustes e revisões

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.  
Catia Lubambo

---

Pré-print

## Introdução

Esta nota técnica compõe um conjunto de 5 notas sobre Governança na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano<sup>1</sup> contratadas através do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019 entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o Ministério do Desenvolvimento Regional. O seu objeto é a análise do potencial de prestação de assistência técnica em desenvolvimento urbano sustentável a municípios-polos da rede policêntrica de cidades por instituições federais de ensino superior.

### Demanda e diretrizes

O estudo para a produção da nota foi realizado a partir da seguinte demanda formulada pelo TED (**consultar se está disponível eletronicamente**):

Identificar e analisar rede federal de universidades e institutos de ensino superior, com foco nos campos de interesse da PNDR e da PNDU, e realizar pesquisa para **mapear possibilidades de engajamento das instituições na assistência técnica para o desenvolvimento urbano sustentável, considerando análises de localização e modelos e formas de atuação existentes** (RNP/ Rede de Telemedicina; programas de extensão etc.), **com ênfase nos municípios polo** da rede policêntrica de cidades proposta na PNDR. Particularmente **deverão ser mapeadas e geradas informações que alimentarão uma base de dados** para o desenvolvimento urbano sustentável. Deve-se considerar a Nota realizada na atividade 1.5: a PNDU em perspectiva federativa: o papel de municípios, estados e da União. (Destques meus)

A princípio, são referências determinadas pelo TED, o texto para discussão (TD) Contextualização e Diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (COSTA et al., 2020) e a nota técnica As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU (LUI, et al. 2020), ambos os estudos realizados sob o mesmo TED referido acima.

O TD e a nota técnica apontam que a PNDU é a interface entre a Nova Agenda Urbana (NAU) e a realização das disposições constitucionais sobre a política urbana, além do exercício efetivo das competências de planejamento e ordenamento territorial pela federação brasileira.

A NAU parte do Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 11<sup>2</sup> da Agenda 2030 construída no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre os 10 temas da NAU elencados pelo TD, destacam-se o nº 3, políticas urbanas nacionais, e o nº 4, governança, capacidade e desenvolvimento institucional urbanos (COSTA et al., 2020, 63). Os dois temas são tomados como fundamento da proposta de assistência técnica a municípios desta nota.

Quatro pilares são propostos para a construção da PNDU e da NAU brasileira. São eles: a organização territorial e sua transescalaridade, a intersetorialidade com coordenação da ação estatal e não-estatal e, a governança multinível. O TD aponta ainda temas específicos de política pública transversais a esses pilares (COSTA et al., 2020, 68). A partir da matriz formada entre esses temas transversais<sup>3</sup> e os pilares, tem-se o desenho da PNDU onde situar-se-á a assistência técnica aos municípios.

A nota técnica sobre as relações interfederativas recupera a experiência da Política de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (PNAFM) do início dos anos 2000. Tal política apresentou-se como um esforço federal para incrementar a capacidade institucional dos municípios quanto ao exercício de suas competências, sobretudo, para melhor administrarem recursos fiscais, bem como a aptidão para aderirem a políticas federais com previsão de repasse de recursos financeiros. Neste caso, apenas os municípios melhor organizados beneficiaram-se da política, reforçando ainda mais as desigualdades e deixando desassistidos aqueles cujas populações mais poderiam ser beneficiadas pela melhoria das capacidades institucionais (LUI et al., 2020).

Essa experiência leva a indicar que a escolha dos municípios, no âmbito da PNDU, para implantar projetos, inclusive de melhoria de capacidades institucionais, deve levar em consideração critérios que contemplem a posição relativa deles na rede urbana e o potencial de impacto. A nota também aponta como diretriz a escolha de lugares para servirem de piloto nos quais se possa experimentar com a implantação das políticas (LUI et. al. 2020, 10). Desta leitura, podemos concluir que tais polos também devem ser os lugares preferenciais para a oferta de assistência técnica e, atendendo aos critérios estabelecidos pelo MDR no TED, coincidam com os polos da rede policêntrica de cidades.

A nota de referência indica outras duas diretrizes pertinentes à assistência técnica – a adequação local e a participação social (LUI et. al., 2020, 19). Sobre a adequação local é preciso que a ideia de coordenação federal das políticas públicas pela União não imponha programas e ações incompatíveis com as realidades locais, mas sirva, como dito acima, de interface integradora entre a NAU e essas necessidades via PNDU.

A participação social é tratada como uma diretriz-chave e pode ser estruturada em diferentes modalidades. Outra nota técnica, em elaboração, deste mesmo conjunto de notas sobre governança tem como objeto o inventário dos mecanismos de participação social existentes nos municípios brasileiros. Dentre tais modalidades, a nota de referência sobre relações interfederativas aponta para a coprodução de políticas públicas e a parceria entre entes e organizações públicas e privadas. A coprodução implica na abertura para cidadãos e entes da sociedade civil tais como as IES para participar da elaboração de políticas públicas o que remete às parcerias (LUI et al., 2020, 21). As parcerias podem ser tanto diretas entre entes da administração autárquica<sup>4</sup> ou organizações da sociedade civil ou serem parte de soluções de governança interfederativa como consórcios públicos.

Lui et al. (2020, 25) traz a justificativa para a pertinência de uma política de assistência técnica para os municípios. A premissa é de que as burocracias melhor qualificadas têm melhor desempenho na implementação de políticas públicas. Um modo de aferir as capacidades da administração é a qualificação do pessoal da burocracia, que quanto mais elevada tende a impactar positivamente no desenvolvimento das capacidades institucionais.

Por outro lado, a complementação da capacidade institucional pode ser provida por entes ou agentes sociais qualificados e dispostos a realizá-la ou que tenham como propósito a promoção do interesse público. É o caso das IES públicas que têm por princípio organizacional o tripé ensino, pesquisa e extensão, sendo esse último a conexão entre a instituição e o seu lugar de inserção, o que remete de volta ao conceito de coprodução.

A assistência técnica pode ser definida como a aplicação de um conjunto de especialidades para produzir soluções, ou ainda, complementar a capacidade de execução de um dado produto ou processo, feita por um terceiro diferente da pessoa ou ente assistido e dos fornecedores ou beneficiários do objeto da assistência.

Legalmente, a definição mais próxima de assistência técnica aplicável à política urbana e, portanto, aos municípios é da lei federal 11.888 que assegura a assistência técnica pública, gratuita para a produção de habitação de interesse social para famílias de baixa renda<sup>5</sup>. Contudo, a assistência da lei mencionada é voltada aos administrados e não à própria administração.

Nesse sentido, a constituição federal de 1988 traz, no §1º do artigo 211, a prestação de assistência técnica pela União a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios para a execução das diretrizes redistributivas, equalizadoras e garantidoras da qualidade educacional. Outro fundamento constitucional para a assistência técnica é a cooperação técnica, ramo específico da cooperação entre os entes federativos e citada em ao menos 7 artigos<sup>6</sup> dos quais destacam-se os artigos 166-A e 219-A. O primeiro prevê a cooperação técnica para o acompanhamento da execução de corrente de transferência direta especial; o segundo dispõe sobre a cooperação não só entre entes da administração direta, mas também deles com entidades públicas e privadas<sup>7</sup>. Ressalte-se que a cooperação e coordenação são características complementares do federalismo brasileiro, sendo um dos fundamentos dos sistemas de políticas públicas constitucionais (IPEA, 2010, 177), dentre as quais, a PNDU.

Depreende-se que a atividade de cooperação se dá de maneira bilateral com a concorrência de entes de duas ou mais esferas federativas para alcançar o resultado buscado. A cooperação pode envolver atividades de assistência, na qual, uma das partes provê a outra um serviço ou produto ou capacita-a para realizá-lo. Dentre as atividades possíveis, estão: a produção de dados, a coleta de informações para um diagnóstico, a elaboração de projetos, o acompanhamento de sua execução e o monitoramento de resultados.

A assessoria técnica aparece também como uma atividade de cooperação. De escopo maior, ela não é restrita apenas a aplicação de um saber técnico a um produto ou serviço, mas compõe um processo para a consecução de objetivos, podendo inclusive apontar para a necessidade de assistência técnica.

Para os fins desta nota, a incorporação da categoria assessoria técnica serve para reconhecer um campo maior de atuação possível para as IES. Ela envolve a participação ativa do assessorado, promovendo-o de uma posição de um assistido hipossuficiente a coprodutor do objeto da assessoria (CARDOSO & LOPOES, 2019).

Por fim, adota-se a estrutura do ciclo de 5 fases das políticas públicas para identificar as instâncias – construção da agenda, formulação da política, processo decisório, implementação, monitoramento e avaliação - nas quais as IES podem atuar. O objetivo é produzir subsídios para a construção de um projeto piloto para uma rede de assistência técnica respondendo: onde há IES aptas e quais atuam em áreas de interesse da PNDU, como atuam e quais recursos e ações podem fomentar a sua atuação.

## **Metodologia e apresentação dos resultados**

A metodologia para o desenvolvimento do estudo desta nota está condicionada pela disponibilidade de dados<sup>8</sup> e segue as diretrizes apontadas pelos textos de referência para o atendimento da demanda do TED.

A intersecção de diretrizes e a demanda por recomendações objetivas para a PNDU faz a análise quantitativa-qualitativa a mais adequada. Ressaltando-se que se trata de um estudo por amostra, não-exaustivo, mas indicativo, portanto, apropriado para elaboração de recomendações para projetos-piloto e para a indicação de outros estudos mais aprofundados.

De partida, algumas opções de recorte foram estabelecidas com base nas fontes disponíveis. Para a definição de quais polos tomar como referência, adotou-se as regiões geográficas imediatas e intermediárias do IBGE, pois funcionam como um *proxy* entre rede urbana e a região sob influência de uma formação urbana. As hierarquias das Regiões de Influência das Cidades também são referências para as análises sobre a heterogeneidade da rede urbana. A adoção desses referenciais espaciais visa otimizar a integração com outras pesquisas correlatas ao referir-se a bases territoriais com ampla variedade de dados indexados. O outro recorte é a escolha dos campos de planejamento urbano e regional, geografia e políticas públicas para a coleta de informações sobre experiências de assessoria técnica em política urbana e regional por IES.

As análises e resultados estão estruturadas em 5 seções. Ao final, há uma lista de indicações relativas ao desenvolvimento de uma rede de assessoria técnica para a PNDU que subsidiará o sumário executivo encomendado no âmbito do TED 71/2019.

**A seção primeira** recupera estudos de caso sobre o impacto da interiorização das IES em Pernambuco. O objetivo é fundamentar a importância dessas instituições em polos regionais para o aperfeiçoamento de pessoal disponível para a Administração (direta ou em parceria) e cuja presença, nesses polos, serve como indicador para a definição da amostra selecionada para a análise quantitativa-qualitativa.

**A segunda seção** aborda aspectos da heterogeneidade regional brasileira e os critérios adotados para a seleção da amostra de lugares considerados no levantamento para esta nota. O objetivo é indicar uma rede de inicial de cidades com IES aptas a realizar as atividades de assistência técnica. Para a escolha das cidades, foi considerada a distribuição espacial de programas de pós-graduação dos campos selecionados nos diferentes polos das regiões geográficas. Por fim, foram selecionados artigos apresentados no último Encontro Nacional da ANPUR (XVIII ENANPUR) versando sobre experiências de assistência técnica e assessoria em temas de política urbana e regional para exemplificar os objetos e áreas de atuação em assistência técnica existentes em alguns desses lugares.

**A terceira seção** aprofunda a análise amostral a partir dos dados obtidos através de um questionário enviado aos programas filiados às associações de pesquisa e pós-graduação dos campos adotados pelo estudo. Os quesitos envolvem, além de outros pontos, a identificação de experiências de assessoria técnica, a percepção sobre o papel da IES na política urbana e as formas de participação em projetos de assessoria e seu respectivo fomento. Os resultados espacializados do questionário fundamentam a elaboração das recomendações finais.

**A quarta seção** traz as considerações finais das análises realizadas e uma lista de sugestões indicativas de passos a serem tomados na elaboração da PNDU para a implementação de uma rede de assistência/ assessoria técnica aos municípios na realização dos objetivos da NAU.

## **1. A interiorização de instituições de Ensino Superior (IES) e a qualificação de pessoal para a execução da política urbana**

Destaca-se nesta nota técnica, a interiorização das Instituições de Ensino Superior (IES) como parte do processo de qualificação de pessoal para a execução da política urbana. É fato que o país só tem vivenciado o fenômeno da interiorização do ensino público superior, com maior intensidade, na primeira década do século XXI. Essa transformação ocorreu a partir da inserção, na agenda do governo federal, de políticas públicas educacionais que possibilitaram a expansão e a interiorização das universidades públicas brasileiras, que em sua grande maioria, concentravam-se nas capitais e nos grandes centros urbanos.

Além do desequilíbrio da oferta de vagas entre capitais e o interior dos estados, o país enfrentava desigualdade entre suas regiões, no tocante a distribuição de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). De acordo com Pinto (2004), o país apresentou uma grande expansão das matrículas de graduação, entre o período de 1960 a 2002, porém este aumento ocorreu de forma desigual entre a rede privada e a pública. Em 2002, a rede privada era responsável por 70% das matrículas de graduação, o que tornou o Brasil um dos países com maior grau de privatização desse nível de ensino. Até 2004 eram apenas quarenta e cinco IFES, sendo delas concentradas na região sudeste (JESUS, SILVA e GARCIA, 2013).

Partindo do reconhecimento do papel da universidade como um instrumento de intensificação da qualificação técnico-científica, foi proposta uma sequência de programas, ao longo de duas décadas, visando a ampliação das oportunidades de acesso à educação pública superior.

Na educação de nível superior, nos primeiros anos da década de 2000, o PNE promoveu a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; ampliou a oferta do ensino público de modo a assegurar uma proporção de, pelo menos, 40% do total das vagas; estabeleceu uma política de expansão na perspectiva de reduzir as desigualdades regionais de oferta existentes entre as regiões do país; além de criar políticas que facilitassem o acesso à educação superior das minorias, vítimas de discriminação, por intermédio de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, assim, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino (BRASIL, 2001).

Se no Governo FHC a ação se limitou à criação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) regulamentado pela Lei Nº. 10.260 de 12 de julho de 2001, propondo o financiamento ao estudante do ensino superior em instituições privadas, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram implementadas políticas públicas concretas: Programa Expandir (2005), Universidade Aberta do Brasil (UAB) (2006) e o Programa de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais (REUNI) (2007) (BRASIL, 2007a).

O Programa Expandir tinha como um de seus principais objetivos, a ampliação do acesso ao ensino superior, como também, a redução de desigualdades regionais. A Interiorização foi uma das principais diretrizes norteadoras do mapa da expansão com foco voltado para as necessidades e vocações econômicas de cada região do país. Com a proposta de reduzir as desigualdades regionais formando recursos humanos para pesquisa, pós-graduação e desenvolvimento científico e tecnológico (BRASIL, 2007c).

O Reuni lançado por meio do **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**, veio colaborar com a proposta iniciada pelo Programa Expandir. O programa tinha o intuito de melhorar a criação de condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação (BRASIL, 2007b).

Com a implementação desses programas houve um aumento de 45 para 59 universidades federais e de 148 *campi* para 274 *campi*, o que corresponde um crescimento de 85%, no período compreendido entre 2003 a 2012. No tocante a Interiorização, houve um crescimento de 138%, passou de 114 municípios atendidos

por Universidades Federais, para 272 municípios contemplados com a instalação de algum *campus* (BRASIL, 2012). O Nordeste foi a região mais beneficiada atingindo um crescimento de 143% no número de *campi*, entre o período de 2003 a 2010.

Cumpra-se registrar que essa preocupação em interiorizar o acesso ao ensino superior se mantém, ao menos no discurso oficial, também no PNE vigente (2014-2024), evidenciando inclusive, a vinculação da política de educação superior com as alternativas de desenvolvimento local e regional. (BRASIL, 2014). O referido plano ressalta, ainda, as taxas das regiões Norte e Nordeste e condiciona o cumprimento das metas ali estabelecidas, especialmente em termos de interiorização da educação superior, a um planejamento articulado entre as três órbitas federativas: União, estados e municípios.

A decisão política de expandir e interiorizar o ensino público superior refletiu a crescente demanda por esse nível de ensino e considerou, também, a necessidade de descentralização do conhecimento científico e intensificação da qualificação profissional. Sabe-se que a interiorização geográfica do ensino superior, além de se mostrar como fator do desenvolvimento regional, apresenta-se como um processo necessário para acompanhar mudanças como: o estrangulamento dos grandes centros, a necessidade de fixação do homem nas cidades menores e a demanda por serviços como saúde e educação.

Cocco et. al. (2014) considerou que a universidade tem um papel estratégico no desenvolvimento das regiões, o qual deve ser exercido por meio de um constante compartilhamento de conhecimento com a sociedade. E nesse sentido, a proposta de interiorizar as universidades públicas quando incorporada ao REUNI, Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, elencou critérios para alocação de *campus*, sendo consideradas três dimensões: social, geográfica e desenvolvimento. Na dimensão social, foram considerados: a universalização de atendimento aos territórios da cidadania (programa da época); os municípios populosos e com baixa receita *per capita* e os municípios que apresentassem índices de extrema pobreza. Na dimensão geográfica, foram considerados os municípios com mais de cinquenta mil habitantes; a universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras; os municípios não atendidos por escolas federais e a interiorização da oferta pública de ensino superior federal por estado abaixo da média nacional. Na dimensão do Desenvolvimento, foram também levados em consideração municípios com Arranjos Produtivos Locais – APLs identificados entorno de grandes investimentos (BRASIL, 2014).

Obviamente que os atributos acima listados precisam constantemente serem testados na sua capacidade de gerar os efeitos esperados com a política de expansão e interiorização do ensino superior, ainda que haja “um reconhecimento de que o fenômeno da interiorização traz, para além da possibilidade de acesso, contribuições expressivas para o desenvolvimento das regiões onde estão inseridas essas unidades acadêmicas, uma vez que, juntamente com o ensino, se desenvolvem a pesquisa e a extensão” (BRASIL, 2012).

Sobre isso, Melo e Campos (2014) evidenciam a competência da universidade em proporcionar ensino, pesquisa e extensão, e lembram que essas atividades exigem uma maior titulação docente, além de uma gestão com maior envolvimento social. Os autores ressaltam ainda, os impactos potenciais que podem ser provocados a partir das ações de pesquisa e extensão desenvolvidas.

Gomes e Soria e Silva (2014) também revelam que entre o período de 2003 e 2009, houve um aumento do número de servidores públicos federais, entre técnicos administrativos e docentes, nas instituições de ensino superior. Lubambo e Bastos (2014, p. 66) citam, ainda, “a especulação imobiliária, a criação de empregos, a produtividade e o aumento da dinâmica econômica” como impactos produzidos por essa política.

Mesmo não sendo objetivo desta NT analisar tantos aspectos, acredita-se que os efeitos esperados com a intensificação da contribuição de novos profissionais nas regiões do interior são dignos de investigação. Nesta Nota Técnica testa-se o argumento de que a maior presença das IES em regiões pouco beneficiadas com a proximidade do conhecimento técnico-científico, tende a favorecer a retenção e aplicação desse conhecimento na formulação e implementação de políticas públicas locais, garantindo melhores condições para o desenvolvimento do território nacional, regional e local. Ou seja, ao mesmo tempo que a formação e fixação de quadros qualificados nas localidades do interior seguia precária, as organizações do mercado e as estruturas de poder público tinham que “importar” talentos profissionais que permaneciam nos grandes centros urbanos. Será que o modelo que acentuava as carências de qualificação e profissionalização do interior brasileiro, resultando em reduzida capacidade institucional das esferas públicas (em especial das que tratam de programas urbanas), ostenta sinais de mudança nos últimos anos, com a interiorização das IES?



Analisar alguns aspectos desse argumento é o que está proposto nos próximos itens.

## **2. Identificação dos polos regionais onde desenvolver uma rede-piloto de assistência técnica a municípios pela PNDU**

Esta seção está subdividida em 3 subseções, cada uma abordando um aspecto analisado para a definição de uma “rede-piloto” de assistência técnica aos municípios pela PNDU. A abordagem adotada segue o mesmo sentido da seção anterior. Dada a limitação de dados específicos sobre a assistência / assessoria técnica para municípios de todo o país, optou-se por algumas aproximações, adotando como variáveis *proxy*: 1 - a distribuição de IES em cidades-polo de regiões geográficas intermediárias (e excepcionalmente nas imediatas); 2 - a presença, nas regiões geográficas selecionadas pela variável anterior, de programas de pós-graduação nos campos escolhidos pertinentes à PNDU e; distribuição de casos/ experiências de assistência/ assessoria técnica a municípios em cidades-polo com IES a partir de estudos de caso coletados nos anais do último ENANPUR.

As considerações feitas sobre os dados levantados não são exaustivas e podem indicar a necessidade de produção de dados e informações complementares para melhor estabelecer a viabilidade e as necessidades específicas de uma rede de assistência técnica de IES articulada pela PNDU.

### **2.1. A complexidade da PNDU e a heterogeneidade dos municípios-polo de regiões geográficas: definições de critérios para o universo amostral**

Depreende-se que a PNDU seja uma política abrangente, complexa e multi/transescalar. Abrangente em termos territoriais e setoriais, pois não incide isoladamente nas formações<sup>9</sup> ou centros<sup>10</sup> urbanos, mas no conjunto da rede urbana composta por esses espaços. Setorialmente, a PNDU compreende serviços públicos urbanos voltados à realização de direitos sociais (moradia, transporte, lazer, emprego<sup>11</sup>), liberdades civis (livre iniciativa, participação política) e ao cumprimento de objetivos constitucionais como a erradicação da pobreza, redução das desigualdades regionais e integração social, com recortes específicos como a reversão dos efeitos do racismo e demais formas ilegais de discriminação. É também complexa dado o cruzamento dos diferentes setores da atuação estatal e não-estatal, além da concorrência de competências materiais e legislativas dos diferentes entes da federação. Por fim, é multiescalar devido às próprias características do fenômeno urbano que se manifesta em várias formas e tipos entre povoações quase-rurais e grandes metrópoles, ou cidades-região, todas articuladas em rede com diferentes graus de conectividade.

A complexidade da PNDU é um desafio para a maioria dos municípios ante a persistência de suas insuficiências para o exercício de suas atribuições, gerando contingências não só de ordem econômico-financeira, mas também de capacidade institucional. Além da complexidade, destaca-se a questão escalar, particularmente quando observada a necessidade de integração territorial das políticas públicas. Integração essa apontada pelo TD introdutório (COSTA et al., 2020) como indispensável para a PNDU, sendo inclusive o elemento de intercessão entre esta nota e as demais do tema de governança interfederativa.

A exceção de Brasília (Distrito Federal) e da Vila dos Remédios (em Fernando de Noronha, distrito de Pernambuco) toda formação urbana brasileira está situada em municípios com idênticas atribuições político-administrativas. Essa simetria institucional é indiferente a espacialidade dos núcleos urbanos, em outras

palavras, não há alterações no desenho institucional e nas atribuições dos entes federativos que considerem as características espaciais de cada lugar.

Os elementos da divisão territorial brasileira estão definidos no Decreto-Lei nº 311 de 1938<sup>12</sup>. A norma estabelece que toda sede municipal deve receber a categoria de cidade e que as sedes dos distritos de um município são vilas. O regramento também estipula que para instalar os distritos e municípios deverão ser delimitados o quadro urbano e suburbano, no qual, deve haver, ao menos, 30 moradias para as vilas e, 200 para as cidades. Mesmo que defasadas e incompletas, as regras guardam alguma materialidade sobre a caracterização do espaço urbano. Já as atribuições institucionais dos municípios são definidas pela Constituição Federal no artigo 29 sem quaisquer parâmetros específicos sobre a administração de vilas e cidades, nem sua caracterização.

A criação de municípios é tema controverso pela ausência de regulamentação do artigo 18 da Constituição que dispõe sobre a matéria. O desmembramento, fusão e criação devem ser feitos por lei estadual, após plebiscito, no período estipulado por lei complementar federal e mediante apresentação e publicação de estudo de viabilidade na forma da lei. Todavia, as duas tentativas de regulamentação da matéria<sup>13</sup> foram vetadas pelo executivo federal<sup>14</sup> alegando que as propostas não tratavam adequadamente do impacto fiscal-financeiro que a criação de novos municípios e, portanto, novas máquinas administrativas criaria.

O veto do executivo expõe questão central sobre o formato institucional dos municípios: o custo de transação decorrente da concentração das atribuições no espaço da sede e em um executivo singular majoritário. A centralização político-administrativa leva os distritos (vilas e suas dependências) a pleitear a emancipação para uma vez dotados de competências e recursos próprios realizarem as políticas de seu interesse. Contudo, em muitos dos casos, o histórico de emancipações mostra como esses distritos não dispõem de base econômica nem de outros elementos necessários para manter uma burocracia própria, ficando dependentes de repasses obrigatórios e programas pré-formatados. Contudo, ainda assim conseguem efetivar, embora deficientemente, as políticas públicas de que carecem (FERRARI, 2016). Em outros casos, as emancipações municipais dão-se por conflitos de interesses entre grupos mais ou menos territorializados, criando municípios “viáveis”, ao custo de fragmentar a administração e a administração do espaço em diferentes entes autônomos dificultando a conciliação dos interesses com a necessária coordenação territorial das políticas urbanas.

Além da simetria formal, os municípios são dotados de ampla autonomia, resultante da descentralização constitucional pós-1988. O que pode ser um fator complicador para a integração territorial de políticas públicas e, também, os deixar desprovidos dos recursos econômicos necessários para cumprir com suas competências.

Acrescente-se à simetria e à descentralização, a heterogeneidade regional brasileira. Não raro, formações urbanas em diferentes posições hierárquicas e de integração na rede urbana exercem e acumulam funções equivalentes, novamente, indiferente a suas capacidades institucionais e econômicas. Essa heterogeneidade é tanto inter-regional quanto intrarregional além de apresentar características peculiares em cada região. A pesquisa **Regiões de Influência das Cidades (REGIC)** do IBGE permite observar essas características, além de revelar que são poucas as divisões regionais da rede que urbana com a hierarquia completa de centros urbanos, onde constem todos os níveis urbanos articulados (IBGE, 2020).

Note-se que tomando como base a categoria centros urbanos, alça-se apenas as sedes dos municípios como unidade básica de referência. Como dito, a espacialidade urbana manifesta-se em diversas dimensões e características que transcendem às categorias político-administrativas adotadas para a gestão do urbano.

Institucionalmente, as formações também podem ser designadas como metrópoles e aglomerações urbanas. Contudo, a própria designação de um dado lugar com quaisquer dessas categorias não obedece a critérios espaciais-geográficos ou econômico-sociais, mas sim a deliberações políticas que operam a partir de estímulos específicos, em particular acesso a recursos de programas de investimento federais (MARGUTI et al. 2021).

Ainda a respeito da diversidade dos municípios, a nota técnica A agenda urbana e a escala municipal: elementos para discussão tipológica de municípios (FUNAR, LUI & FERREIRA, 2021) propõe a adoção de indicadores de fragilidade institucional municipal. Esses indicadores podem servir para o aperfeiçoamento do

diagnóstico acerca da heterogeneidade das capacidades institucionais apontando, dentro de cada região e classificação tipológica, quais os municípios prioritários para o desenvolvimento de programas de assistência técnica.

Como discutido na seção anterior, utiliza-se nesta Nota Técnica a presença de IES como indicador para o potencial de capacitação institucional. O recorte espacial aplicado é o das regiões geográficas de 2017. É oportuno que se utilizem recortes já estabelecidos pelo IBGE, compatíveis com as tipologias de classificação urbana vigentes tanto da REGIC quanto dos Aglomerados e Concentrações Urbanas. A coincidência tipológica facilita o cruzamento de dados e informações.

Para a definição de uma amostra de lugares que servisse de referência para a construção da rede de assistência técnica inicial, identificaram-se as cidades sede de regiões geográficas imediatas<sup>15</sup> com intuições federais de ensino superior e, dentre essas, aquelas com programas e unidades em áreas pertinentes à PNDU. Uma vez constatado que o número de RGI's com IES atuando nas áreas escolhidas é bem menor que o número total de RGI com ou sem IES, optou-se pelo recorde de escala maior das regiões geográficas intermediárias RGINT<sup>16</sup>.

Outra adaptação necessária foi a inclusão de IES públicas ou filantrópicas não-federais na amostra. Essas inclusões se deram a posterior, a partir das listas de programas e cursos das áreas escolhidas que acabaram por trazer IES estaduais, comunitárias atuando em RGINT onde não há uma IES federal, mas que contam com projetos e experiências importantes de assistência técnica e assessoria em política urbana para os municípios da respectiva RGI ou REGINT.

## **2.2. Seleção de IES em áreas afins à PNDU e sua distribuição pelas cidades-polo de RGINT**

A PNDU aciona múltiplos campos do saber cuja delimitação acadêmica e profissional nem sempre guarda correspondência direta com os segmentos da Política. Por exemplo, diferentemente, dos países de matriz anglo-saxã o planejamento urbano, no Brasil, desenvolveu-se mais como um campo acadêmico, sem o respectivo equivalente profissional. Nos países onde há a profissão de planejador/a urbano, a respectiva formação agrega saber do aqui se encontra disperso nos cursos de arquitetura e urbanismo, geografia, direito e economia. Por outro lado, no Brasil, há pós-graduações acadêmicas e profissionais multidisciplinares que reúnem esses campos. Assim essas unidades e programas acadêmicos podem ser tomados como âmbitos de referência na formação profissional e no desenvolvimento de soluções em política para o desenvolvimento urbano.

Alguns campos se destacam pela produção científica, experiência em atividades de extensão e participação em processos de assistência/ assessoria técnica para municípios ou diretamente para a população. Fazer um levantamento completo de todas as iniciativas e produção de todos os campos com conexões com a PNDU demandaria mais tempo e recursos do que os disponíveis para esse estudo preliminar. Assim, a disponibilidade de informações referenciáveis nas regiões geográficas foi o critério de seleção adotado. Buscaram-se então IES atuando nos campos de planejamento urbano e regional, geografia e políticas públicas com linhas e programas voltados para política urbana.

Os resultados apresentados a seguir dividem-se em duas linhas, uma é a distribuição geográfica das IES com potencial de atuação nos campos escolhidos, o que gerou uma lista de cidades-polo de RGIT, em alguns casos de RGI dada a ausência de uma IES no polo da RGINT com programa na área afim a PNDU. Por fim, a partir desta lista de IES e lugares, selecionaram-se trabalhos apresentados no último Encontro Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR 2019) em seções livres e temáticas afins aos temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para, a partir da descrição de seus objetos e experiências, apontar potenciais entradas para uma futura rede de assistência técnica da PNDU.

O IBGE identifica 511 RGI no Brasil, das quais 357 contam com IES federais. Essas RGI com IES, por sua vez, compõem 122 RGINT, somando 4.031 municípios, com cerca de 163 milhões de habitantes em 2010<sup>17</sup>. Esses dados indicam que cerca de 80% dos municípios e da população estava polarizada por cidades com IES. Esse pode ser tomado como o universo inicial potencial para a formação de uma rede de assistência técnica coordenada pela PNDU.

Desse universo selecionaram-se as cidades-polo com IES atuando nos campos definidos nesta nota. Como dito, nesta segunda contagem, optou-se pelo recorte das RGINT, além de acrescentar as IES não-federais (públicas ou filantrópicas). Nesta segunda contagem, amplia-se para 125 o total de RGINT com IES, porém apenas 46 RGINT contam com programas nas áreas selecionadas. Por outro, o número de municípios com IES, com potencial de atuação em assistência técnica pelos critérios estabelecidos nesta nota, chega a 57, ressaltando-se que, em alguns casos, não é a cidade-polo da REGINT que é sede da IES com o programa em questão<sup>18</sup>, ou ainda mais de um município na mesma REGINT e RGI com IES, caso das grandes regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo.

O total de programas levantados chega a 89 assim distribuídos pelas macrorregiões do país:

<b>Região</b>	<b>Total de programas</b>	<b>Nº IES</b>	<b>Nº RGINT com IES</b>	<b>Nº RGINT com IES com programas</b>
Norte	8	6	20	6
Nordeste	19	13	42	12
Sudeste	34	18	31	12
Sul	19	14	18	9
Centro-Oeste	9	6	14	7

A distribuição dos programas e das IES refletem a tendência de concentração no centro-sul do país, todavia, a Região Nordeste apresenta o mesmo número que o Sudeste para RGINT com programas atuando em áreas afins a PNDU. Outro destaque é a distribuição intra-regional dos programas. No Norte pouco mais de 25% das cidades-polo com IES contam com programas nas áreas selecionadas, ao passo que esse número chega a 50% no Sul e Centro-Oeste. No Sudeste e Nordeste os números também são modestos com apenas 28% e 32% das RGINT com IES atuando nas áreas selecionadas. Por outro lado, o Sudeste destaca-se pela quantidade de programas e IES, respectivamente 38% do total de programas e 31% das IES com atuação na área.

Essa concentração intra-regional e inter-regional reflete-se em vazios não cobertos por IES com potencial de assistência técnica. Estados inteiros como Acre, Rondônia, Amapá, Alagoas e Piauí não contam com nenhuma IES com atuação nas áreas selecionadas. Há também que se considerar a diversidade regional dentro dos próprios estados. O Pará conta com alguma desconcentração, alcançando RGINT há mais de 300km da capital, (Marabá e Breves). Assim também se verifica na Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso.

Neste sentido, vê-se o impacto dos programas de expansão universitária comentados na seção anterior. Várias das IES identificadas têm até 20 anos de existência, contam com programas recém-criados e algumas ainda sem unidades próprias de pós-graduação nas áreas selecionadas, mas já com unidades de pesquisa, extensão e programas conjuntos com IES de outras regiões. Esse tipo de parceria aponta para um potencial de atuação em rede que pode ser aproveitado pela PNDU para a expansão territorial.

### **3. Percepções e experiências de IES no desenvolvimento de atividades de assessoria técnica nos municípios polo de regiões geográficas**

Nesta seção, são analisadas a percepção e a experiência de unidades acadêmicas de IES pesquisadas públicas, comunitárias<sup>19</sup> e filantrópicas<sup>20</sup> a respeito de seu engajamento em processos de assistência técnica em política urbana e regional, nos municípios polo das regiões geográficas. Também são feitas algumas considerações acerca da sua distribuição espacial pela rede urbana brasileira.

As informações foram obtidas através de um questionário enviado aos programas de pós-graduação e unidades acadêmicas filiados às associações de pesquisa e pós-graduação em geografia, planejamento urbano e regional e, do campo de públicas (ANPEG, ANPUR e ANEPC). Ao analisarem-se as respostas, reforça-se a necessidade de ampliar a categoria de IES aptas para a formação da rede de assistência técnica para além das IES federais como dispõe o TED. Isso porque IES estaduais, comunitárias e filantrópicas também reportam experiências numerosas em projetos de assistência técnica a municípios.

O questionário<sup>21</sup> enviado às unidades acadêmicas selecionadas é composto, além dos campos de identificação e validação, de 13 quesitos objetivos e um quesito aberto, organizados em 3 blocos: 1º - identificação da unidade, curso ou programa; 2º - informações sobre projetos e/ou processos de assessoria/assistência técnica em política urbana e/ou regional; 3º - percepção do(a) respondente sobre a atuação da IES em projetos e/ou processos de política urbana/regional.

#### **3.1. Distribuição geográfica e características da IES respondentes**

Do universo de 126 IES nos polos das RGINT, identificaram-se 90 programas e unidades acadêmicas presentes em 57 cidades-polo e com atuação nos campos selecionados de interesse à PNDU. Com a intermediação da ANPUR, o questionário foi enviado para as respectivas unidades filiadas à Associação. Já para os campos de geografia e política públicas, o envio foi direto para os endereços de correios eletrônicos disponíveis nas páginas dos programas de pós-graduação listados na ANPED e ANEPC.

Num esforço para captar respostas de todas cinco macrorregiões do país<sup>22</sup> e considerando a concentração dos programas de pós-graduação nas regiões Sul e Sudeste e, em menor escala, no Nordeste e Centro-Oeste, foram incluídas unidades acadêmicas reunindo cursos de graduação da região Norte, também filiadas às associações dos campos pesquisados.

Dessa amostra de 90 selecionados, foram obtidas 15 respostas<sup>23</sup> (17% do total), no intervalo de 5 meses junho – outubro de 2021, a seguir analisadas. (vide mapa 3)

As IES dos programas respondentes estão distribuídas em polos de 11 RGINT<sup>24</sup>, nas 5 macrorregiões (4 respostas do Nordeste, 3 do Sul, 2 do Centro-Oeste e 1 do Sudeste e 1 do Norte). 6 desses polos são metrópoles, 3 são capitais regionais e 2 são classificados como centros sub-regionais.

Considerando a baixa adesão à pesquisa, não é possível fazer uma análise regionalizada das respostas. Como afirmado na introdução, dificuldades geradas pelo regime de trabalho remoto podem ter levado a um maior tempo de resposta. Contudo, os dados obtidos, se analisados em conjunto, são representativos da atuação de IES em política urbana.

São consideradas IES para esta nota as universidades, os institutos tecnológicos e as escolas técnicas, porém, apenas universidades responderam, dessas, 8 são federais, 1 estadual, 1 comunitária e 2 filantrópicas. Apesar da prevalência das federais, as estaduais, comunitárias e filantrópicas destacam-se por atuarem em polos de RGINT onde não há IES federais com programas ou unidades acadêmicas nas áreas de interesse da PNDU (São Paulo e Santa Cruz do Sul). No caso da PUC de Goiás, apesar de estar situada em uma RGINT onde também está a Universidade Federal de Goiás (Goiânia), aquela atua em área diferente da IES federal.

Representantes de 11 programas de pós-graduação, 2 unidades acadêmicas (centros e faculdades), 1 rede de pesquisa e 1 curso de graduação enviaram respostas. Além dos campos iniciais selecionados, foram

apontados os campos de arquitetura e urbanismo, sociologia, ciências sociais aplicadas, administração pública e ciência política. Ressaltando que alguns programas são interdisciplinares, congregando mais de uma área.

As Universidades Federais de Pernambuco e do Rio Grande do Sul, bem como a Universidade de Brasília registram, cada uma, a atuação de mais de um programa de pós-graduação e unidade acadêmica em projetos de assistência técnica e em diferentes campos. Esse pode ser um bom indicador do potencial de atuação das IES com maior diversidade de cursos. Tal indicador poderia servir para o estabelecimento de critérios sobre a quantidade de projetos por IES em cada polo a serem fomentados por um eventual programa de assistência técnica no âmbito da PNDU.

### 3.2. Participação em processos e projetos de assistência técnica a municípios

O engajamento das IES em assistência técnica foi aferido a partir de 3 questões: uma sobre a participação em processos ou projetos de política urbana nos últimos 10 anos, outra perguntando a quantidade de projetos desenvolvidos e, ainda, se havia projetos em andamento no momento da resposta.

14 das 15 respostas afirmam que, nos últimos 10 anos, a respectiva unidade ou programa esteve engajada em atividades de assistência técnica. A única exceção foi o Curso de Gestão Pública e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) que conta com apenas 5 anos de existência. 13 IES também contam, no momento da resposta, com projetos em andamento.

**Figura 1** - Participação da IES em projetos ou processo voltado para política urbana e regional nos últimos 10 anos. (fonte: elaboração dos autores)



**Figura 2** - Participação da IES em projeto ou processo voltado para política urbana e regional no momento da resposta. (fonte: elaboração dos autores)



Sobre a quantidade de projetos, os números variam conforme o a quantidade de programas e o lugar de atuação das IES. Três respondentes não souberam precisar em quantos projetos suas unidades participaram. As outras 11 respostas variam de 1 a 100, com destaques para a PUC-GO (20), UFRGS (16) e UFPE (100). Outras instituições, fora das metrópoles, também tiveram atuação significativa, são elas: UNILA (Foz do Iguaçu) com 4 projetos, UFCG (Campina Grande) com 5 e UNISC (Santa Cruz do Sul) com 6<sup>25</sup>. Vale ressaltar a diversidade tipológica dos arranjos populacionais e da posição na hierarquia urbana desse grupo de IES respondentes.

As IES com mais projetos estão em polos de RGINT que correspondem a metrópoles. Todavia o engajamento em assistência técnica não se restringe aos espaços metropolitanos de capitais estaduais. Ele também aparece em arranjos populacionais variados como os de Santa Cruz do Sul e de Campina Grande, além da aglomeração urbana transfronteiriça de Foz do Iguaçu.

Se o mesmo padrão distributivo for verificado nas outras IES que não responderam ao questionário, pode-se concluir que uma quantidade significativa de cidades-polo das RGINT, para além das capitais estaduais e com programas de pós-graduação em áreas afins à política urbana, já têm projetos em IES locais que podem subsidiar um programa de assistência técnica a seus respectivos municípios. Também é possível que outros municípios dos respectivos arranjos populacionais das RGI e RGINT possam ser atendidos pelas mesmas IES, tanto o mais quando contarem com campi avançados ou unidades acadêmicas delas.

### **3.3. Características da participação**

#### **3.3.1. Área e fases de atuação**

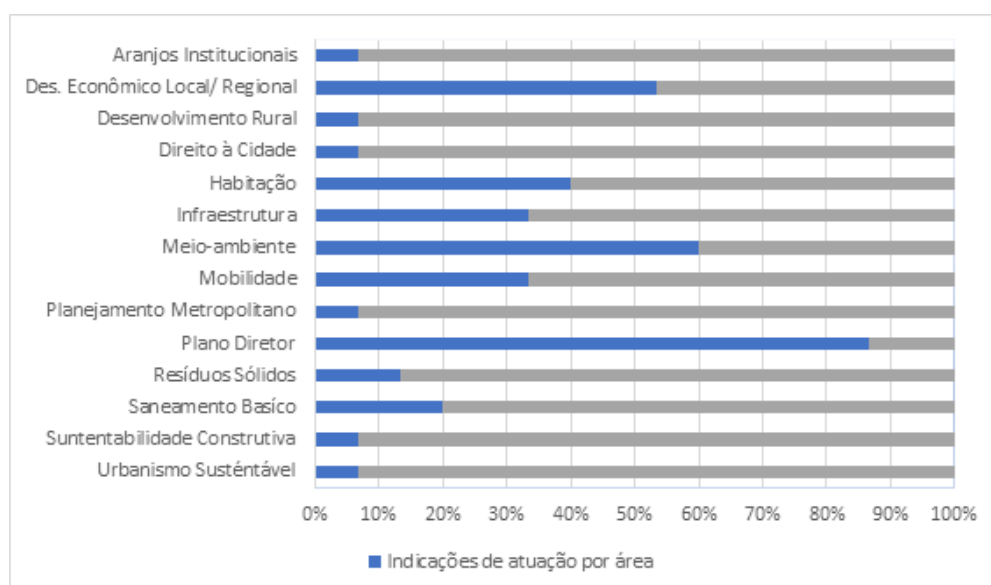
Também buscou-se sondar em quais setores ou temas de política urbana as IES estão engajadas. As fases no ciclo de políticas públicas em que atuam, a forma da atuação e a existência de produtos resultantes desses processos são igualmente pontos relevantes para caracterizar como têm contribuído para complementar as capacidades institucionais e técnicas dos municípios.

Além dos 8 setores/áreas sugeridos (habitação, preservação/monitoramento/ licenciamento ambiental, desenvolvimento econômico local, mobilidade, resíduos sólidos, saneamento básico, infraestrutura e elaboração/ revisão do plano diretor), as respostas indicaram outras 6 áreas de atuação (direito à cidade, urbanismo sustentável, planejamento urbano-metropolitano, arranjos institucionais, sustentabilidade das tecnologias de construção e desenvolvimento rural e desastres naturais).

A figura a seguir mostra a distribuição das respostas das IES por área/setor. De antemão, vê-se que a participação nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores é o principal segmento de atuação, com cerca de 85% das respondentes atuando. Em seguida, projetos de meio-ambiente e habitação fazem parte do “portfólio” de mais da metade das respondentes. Infraestruturas (planejamento, viário, redes de comunicação, abastecimento etc.) também são objeto de atenção de pelo menos 33% das IES.

As IES demonstram potencial para articular elementos da política urbana segmentados pela estrutura administrativa. As políticas de saneamento, habitação e meio-ambiente fora do escopo inicial da PNDU, podem ser articuladas através da assessoria técnica dos projetos voltados para o planejamento urbano/metropolitano. A resposta espontânea sobre arranjos institucionais demonstra que há conhecimento técnico adequado à construção de soluções para a articulação de diferentes setores da política urbana. Caberia então à PNDU fomentar essas iniciativas, capacitando os municípios a formarem tais arranjos institucionais e a articular suas políticas ora segmentadas.

**Figura 3** Distribuição da atuação das IES respondentes por área. (fonte: elaboração dos autores)



Quando perguntado sobre qual fase do ciclo de políticas públicas as IES atuam, todas as respondentes indicaram atuar em mais de uma fase. A distribuição das respostas aponta para a prevalência naquelas que não dependem de ações vinculadas do poder público. Assim, 60% das IES trabalham na construção de agenda e no monitoramento e avaliação. Elas também estão mais presentes na formulação da política urbana com 70% das IES respondendo que participam dessa fase.

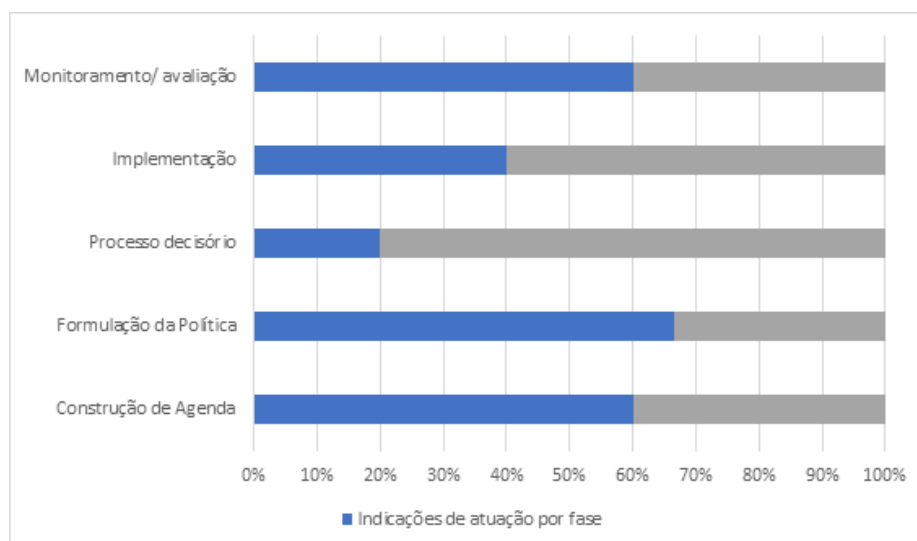
O processo decisório e a implementação não são apontadas como estágio de atuação por mais da metade das respondentes. Algumas hipóteses podem ser levantadas. Uma explicação seria que a decisão é um processo eminentemente “político”, na qual as deliberações são conduzidas não necessariamente com a participação ampliada da sociedade, ficando a cargo dos representantes eleitos tomá-las. A vocação à reflexão e ao saber crítico das IES também pode criar resistências a sua integração em todas as fases, pois pode expor as contradições de agenda entre objetivos da política e os interesses dos representantes.

A implementação, por sua vez, desdobra-se em múltiplas ações. Conforme for o objeto da política, o processo de implementação começa com a seleção dos agentes, método e processos execução. Do ponto de vista estritamente formal, a depender do objeto a ser realizado, a implementação dá-se por licitação, no âmbito da qual está prevista a prova de capacidade técnica. Essa prova geralmente é feita apenas com a juntada de documentos, indicando a presença de profissionais com as capacidades esperadas<sup>26</sup>, ficando a administração alheia a execução dos trabalhos. Caberia a assistência técnica agir na seleção dos executores, ou ainda, uma vez selecionados, atuar conjuntamente na construção de soluções para a execução dos objetos contratados. Todas essas instâncias são passíveis de atuação da assistência técnica, mas que, novamente, podem revelar conflitos de interesse entre gestores e objetivos da política.

Novamente a exiguidade da amostra não permite fazer inferências mais específicas entre as respostas dadas. Todavia, as hipóteses levantadas não afastam a possibilidade, nem a legitimidade (legal e política) da assistência técnica nas fases decisória e de implementação. Há margem para o aperfeiçoamento dos processos decisórios, sobretudo para a efetivação de mecanismos de participação social, bem como fornecendo informações que auxiliem a tomada de decisão.



**Figura 4** Incidência da atuação das IES nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas. (fonte: elaboração dos autores)



### 3.3.2. Forma de atuação

A forma de atuação é o elemento objetivo da assistência técnica e responde à questão, como fazê-la? O questionário perguntou sobre o papel das IES nos processos nos quais participam, sugerindo elementos formais e materiais (levantamento de dados, elaboração de estudos de apoio, pareceres, cadastramentos, realização de oficinas etc.). O campo de respostas foi deixado em aberto, permitindo a complementação com outras categorias não mencionadas.

Foram obtidas 14 respostas com a nomeação de processos, produtos, participações e análises. Presentes em 9 das respostas estão os levantamentos de dados acompanhados pelas palavras produção, sistematização e análise. Esse é um indicativo da importância das IES para complementar as bases de dados disponíveis para as administrações locais, uma vez que, além de acessarem os dados existentes, criam, sistematizam e analisam-nos, portanto, produzindo informação aplicável aos processos da política urbana.

Os estudos de apoio, dentre os elementos sugeridos, também são apontados como parte do papel desempenhado pela IES em 9 respostas. Outras categorias apareceram espontaneamente, mostrando que o repertório das IES é variado. Destaca-se a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Goiânia, produto que por si só envolve múltiplas formas de atuação. Também há menções a: planos municipais, assessoria na construção participativa de planejamento territorial, participação em conselhos setoriais, assessoria técnica, seminários de acompanhamento e avaliação dos planos, oficinas de engajamento social, sensibilização para o planejamento estratégico e participativo local e regional, além do monitoramento de implementação.

As IES também foram questionadas sobre a publicação dos produtos resultantes da sua atuação. Cerca de três quartos das que contam com projetos afirmaram ter publicações, porém, nem todas indicaram as respectivas referências<sup>27</sup>.

Mesmo considerando o tamanho reduzido da amostra analisada, os resultados desta prospecção apontam para uma rica variedade de formas de atuação em processos compatíveis com a assessoria técnica, além do significativo acúmulo de informações a respeito e que podem servir de subsídio para o desenvolvimento de uma rede de assistência técnica a municípios com coordenação federal. Entretanto, **seria**

proveitoso alcançar outras IES que não responderam à pesquisa, mas cujo acervo de experiências e produção podem enriquecer a construção de um programa piloto.



### 3.4. Percepção das IES sobre o seu papel na assistência técnica e participação na política urbana e regional

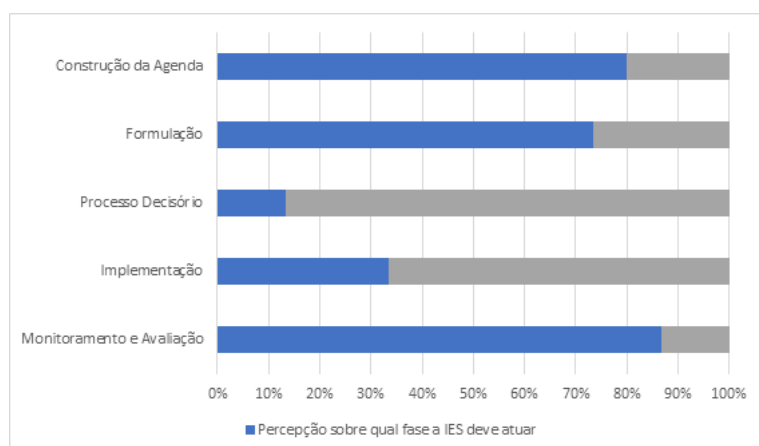
A condicionante mais importante para a formação de uma rede de assistência técnica com as IES é a percepção delas próprias quanto a sua atuação. Sem um entendimento objetivo acerca do seu papel e, sobretudo, sem a disposição de seus integrantes para assumir essas funções, o projeto tornar-se-ia inviável. Assim, o terceiro bloco de questões foi formulado para buscar entender como os representantes das IES vêm seu papel na política urbana e quais recursos e ações podem fomentar sua participação além da assistência técnica.

O objetivo ao tocar na questão da participação é desenvolver a dimensão colaborativa que a questão da assessoria técnica coloca. Como afirmado na introdução, a assistência e a assessoria são atividades sutilmente distintas e que podem ser complementares. A assessoria envolve um engajamento qualitativamente diferente, significando que a IES atua não apenas como uma instância capacitadora ou informadora, mas também como agente ativo nos sistemas de políticas públicas. Um agente híbrido entre promotor de capacidades e tomador de decisões úteis a administração das políticas públicas<sup>28</sup>.

Quanto à pergunta se as IES são instâncias adequadas para prestar assistência técnica em política urbana e regional, todas as respostas foram afirmativas. Isso pode indicar que as IES se veem como parte integrante dos sistemas de políticas públicas para além da formação profissional-científica. O reforço a essa posição vem do fato que mesmo as que ainda não têm experiência em projetos de assistência entendem que podem fazê-lo.

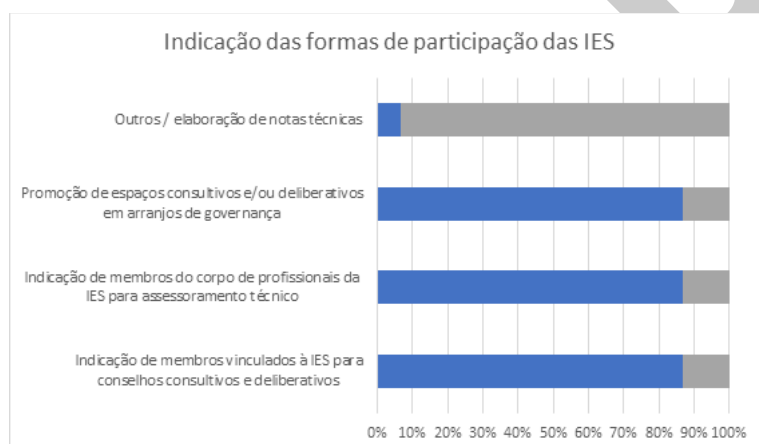
Neste terceiro bloco, questionou-se qual fase do ciclo de políticas públicas os respondentes consideram mais adequadas para a atuação das IES. As respostas reforçam as indicações das experiências já desenvolvidas. Em geral, a maioria das IES respondentes entende que pode contribuir nas fases anteriores e posteriores à decisão e à implementação. É importante verificar se esta tendência é mantida caso mais respostas fossem obtidas. Em caso afirmativo, seria interessante levantar quais os motivos, além das hipóteses anteriormente colocadas, que levam as IES a não considerarem a sua participação como adequada em fases críticas para a efetivação das políticas públicas.

**Figura 5** Percepção das IES respondentes sobre as fases adequadas para a sua atuação no ciclo de políticas públicas. (fonte: elaboração dos autores)



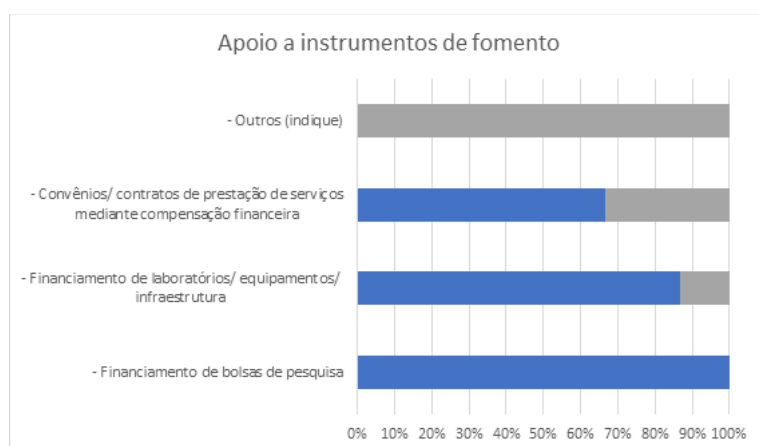
Também se questionou sobre quais os meios considerados adequados para a participação. Se por um lado as IES respondentes não se mostraram tão confiantes para as fases decisórias, por outro apoiam em quase 90% a indicação de membros delas próprias para compor conselhos consultivos e deliberativos. Igual suporte é dado para a promoção desses espaços em arranjos de governança. Também é alta a adesão para a indicação de profissionais vinculados a IES para compor corpo de assessoramento técnico. A elaboração de notas técnicas apareceu em uma resposta, indicando um afastamento das instâncias de participação.

**Figura 6** Apoio a formas de participação das IES (fonte: elaboração dos autores)



Sobre o fomento à assistência técnica e à participação, as respostas apontam que o financiamento de bolsas de pesquisa é a opção preferencial, com apoio de todas as respondentes. Isso não significa que outras modalidades também não sejam do interesse das IES. O financiamento de laboratórios e infraestrutura é indicado por 13 das 15 respondentes. Os instrumentos de cooperação, como os previstos no artigo 219 – A da CF, do tipo contrato ou convênios mediante compensação financeira também recebem apoio de mais de 60% das respondentes.

**Figura 7** Apoio a instrumentos de fomento. (fonte: elaboração dos autores)



Finalmente, 9 comentários foram colhidos acerca das impressões que os respondentes têm sobre a participação de sua unidade/ programa e uma rede de assessoramento técnico para a política urbana e regional.

Não se registraram comentários negativos ou contrários à ideia de participação através da assistência ou assessoramento técnicos. A PUC-GO, por exemplo, aponta como positiva a experiência de elaboração do PDUI da Região Metropolitana de Goiânia.

As impressões refirmam o papel das IES na formulação e avaliação das políticas públicas como meios para aperfeiçoá-las e para estimular as atividades de formação e pesquisa como dissertações e teses, além de aumentar o envolvimento das IES.

Também aparecem sugestões objetivas como a possibilidade de oferta de cursos de capacitação para técnicos e gestores municipais. Neste sentido, a UNISC pontua que “tem como uma de suas prioridades a sua inserção social e regional através de ações como a assessoria ao planejamento territorial [...]”. Há ainda a indicação dos laboratórios e redes de pesquisa consolidadas como as instâncias mais viáveis para a execução das atividades discutidas, dada diversidade de interesses presentes nas unidades acadêmicas e programas de pós-graduação. Essa última sugestão coaduna com a presença de pelo menos um programa participante do INCT Observatório das Metrôpoles dentre os respondentes.

Esse tipo de arranjo permite ganhos de escala e melhor aproveitamento da sinergia e recursos humanos e materiais de diferentes IES, potencializando o alcance da rede.

#### **4. Indicações e recomendações para o desenvolvimento de uma rede federal de assistência técnica em política urbana pela PNDU**

Preliminarmente, vê-se que a expansão das universidades públicas (federais e estaduais) tiveram um impacto importante na ampliação da cobertura territorial de centros de capacitação de pessoal e, portanto, potencial fortalecimento institucional de municípios.

Uma das características de atuação da pesquisa e extensão pelas IES nas áreas afins a PNDU é a formação de redes entre diferentes IES sejam da mesma RGINT ou até de estados diferentes. Essa característica pode ser explorada para a estruturação de um programa para a formação da rede de assistência técnica pela PNDU.

Instrumentos de financiamento de pesquisa e de extensão aparecem como os principais meios de indução a participação das IES em atividades de assistência técnica e assessoria a municípios.

Existem lacunas geográficas importantes para completar na formação de uma potencial rede de assistência técnica. Contudo, para um programa piloto, aproveitar-se das experiências e redes já existentes pode ajudar no desenvolvimento de soluções institucionais e atrair o interesse de outros agentes públicos, inclusive de entes federativos como estados e municípios.

Pré-print

## Referências

- BRASIL. Lei nº 10.172/2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 26. mai. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Lei 311** de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del0311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0311.htm)
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2021.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**, 2012. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=12386&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=)>. Acesso em: 11 nov. 2021.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Planejando a próxima década - conhecendo as 20 metas do Plano Nacional da Educação (2014-2024), 2014. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2021.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2021.
- COCCO, Ricardo et al. Política de expansão e interiorização/regionalização do ensino público superior no Brasil: o caso da UFMS/CESNORS – uma perspectiva a partir do egresso. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT2/GT2\\_Comunicacao/Ricardo\\_CoccoGT2\\_integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/Ricardo_CoccoGT2_integral.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2021.
- FERRARI, Sergio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 53 n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016
- FUNARI, Armando Palermo; LUI, Lisandro; FERREIRA Jr., Carlos H. Carvalho. **A Agenda Urbana e a Escala Municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em:
- GOMES, D. C.; SORIA e SILVA, S. Geração REUNI: quem são e o que pensam os docentes das IFES interiorizadas no estado de Pernambuco. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE SOCIOLOGIA APS, 2014, Evora. **Anais do VII Congresso Português de Sociologia**. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia APS, 2014. v. 1. p. 1.
- IBGE, Coordenação de Geografia. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IPEA. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios in: **Estado, Instituições e Democracia**: república (vol. 1). Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5802-livro09estadoinstituicoesdemocraciavol1.pdf>
- JESUS, F. S; SILVA, N. da; GARCIA, R. P. M. A expansão interiorizada e os desafios para a UFRB-Brasil: uma avaliação das implicações do REUNI. In COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, XIII, 2013, São Carlos, **Anais eletrônicos**. São Carlos:UFSC, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114809?show=full>>. Acesso em: 11 nov. 2021 .
- LASSWELL, H. D. **The Decision Process**. Seven Categories of Functional Analysis. Maryland: University of Maryland Press, 1956.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. BASTOS, Isabella Augusta de C. Furtado. Condições favoráveis à interiorização das universidades públicas em Pernambuco. **Revista dos Mestrados Profissionais**. v. 2, n. 2, jul/dez. 2013.
- MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FUNARI, Armando Palermo; Edmar Augusto S. A. Junior; LUI, Lisandro. **A agenda Urbana na Escala Supramunicipal**: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Brasília: IPEA, 2021.

MELO, Patrícia Bandeira de. CAMPOS, Luís Henrique Romani. A implementação das universidades públicas em Pernambuco: opiniões sobre a institucionalização e seus primeiros impactos. In: MELO, P. B. de (Coord.). **Relatório de Pesquisa** - A interiorização recente das instituições públicas e Gratuitas de ensino superior no Nordeste: efeitos e mudanças, 2014. Disponível.....

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 727-756, 2004.

Pré-print

## Anexos

Produtos das assessorias

[www.inciti.org](http://www.inciti.org)

[https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/171?author\\_page=0](https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/171?author_page=0)

<https://salvadorvisoesdefuturo.wordpress.com/>

[www.observatoriodasmetropoles.net](http://www.observatoriodasmetropoles.net)

1) Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Conselho Regional do Vale do Rio Pardo-RS ([http://www.unisc.br/images/upload/com\\_editora\\_livro/e-book\\_COREDE.pdf](http://www.unisc.br/images/upload/com_editora_livro/e-book_COREDE.pdf))

2) I Seminário de Articulação e de Integração das Políticas Regionais do Vale do Rio Pardo-RS, em Agosto, 2018 (<http://www.coredevrp.org.br/visualizar-noticia/noticia/SEMINARIO-DISCUTE-PLANEJAMENTO-TERRITORIAL-E-SETORIAL-DO-VRP/46>)

3) Atlas dos Desastres Naturais em Santa Cruz do Sul-RS (<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2739/1/Atlas%20de%20desastres%20naturais%20do%20munic%C3%ADpio%20de%20Santa%20Cruz%20do%20Sul.pdf>)

4) Construção do Plano de Desenvolvimento Rural de Montenegro-RS (<https://jornalibia.com.br/montenegro/interior/construcao-do-plano-de-desenvolvimento-rural-se-fortalece/>)

<http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/handle/tede/2085>

Economia metropolitana e desenvolvimento regional: do experimento desenvolvimentista à inflexão ultraliberal; Contribuições do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles em Tempos de Pandemia; e outros