

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 ASSESSORIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS E A PNDU: POTENCIAL DE FORMAÇÃO DE UMA REDE DE ASSISTÊNCIA COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR
Autor(es)	Carlos Henrique C. Ferreira Jr. Cátia Wanderley Lubambo
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap10

Título do livro	Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa
Volume	2
Série	Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350585
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ASSESSORIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS E A PNDU: POTENCIAL DE FORMAÇÃO DE UMA REDE DE ASSISTÊNCIA COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.¹
Cátia Wanderley Lubambo²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo deriva da *Nota Técnica* sobre assistência técnica para municípios, parte de um conjunto de cinco notas sobre governança interfederativa na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU),³ realizadas no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019 firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Cumprindo com o propósito desta publicação, o capítulo traz de maneira condensada os resultados, a discussão e as recomendações levantadas pelos estudos subsidiários à PNDU. Entende-se que, dessa forma, é possível fazer uma leitura alinhavada dos aspectos comuns a todos os temas da governança interfederativa, contribuindo para a construção de ideias que levem à estruturação da PNDU.

A princípio, são referências determinadas pelo *Texto para Discussão* intitulado *Contextualização e Diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* (Costa *et al.*, 2020) e pela *Nota Técnica* intitulada *As Relações Interfederativas no Brasil e o Desafio de Formular, Implementar e Monitorar a PNDU* (Lui *et al.*, 2020), ambos os estudos realizados a partir do TED referido acima.

O *Texto para Discussão* e a *Nota Técnica* apontam que a PNDU é a interface entre a Nova Agenda Urbana (NAU) e a realização das disposições constitucionais

1. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); advogado consultor em política; e doutor em planejamento urbano e regional. *E-mail*: <ferreira.carloshc@gmail.com>.

2. Pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco; e investigadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). *E-mail*: <catia.lubambo@gmail.com>.

3. As demais notas abordam: consórcios públicos, estruturas de participação em política urbana, associações municipais e governança metropolitana.

sobre a política urbana, além do exercício efetivo das competências de planejamento e ordenamento territorial pela Federação brasileira.

A NAU parte do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 11,⁴ da Agenda 2030, construída no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Entre os dez temas da NAU elencados pelo *Texto para Discussão*, destacam-se o número 3, políticas urbanas nacionais, e o número 4, governança, capacidade e desenvolvimento institucional urbanos (Costa *et al.*, 2020, p. 63).

Lui *et al.* (2020, p. 25) traz a justificativa para a pertinência de uma política de assistência técnica para os municípios. A premissa é de que as burocracias mais bem 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.

Em contrapartida, a complementação da capacidade institucional pode ser provida por entidades e agentes sociais qualificados dispostos a realizá-la ou que tenham como propósito a promoção do interesse público. É o caso das instituições de ensino superior (IES) públicas, que têm por princípio organizacional o tripé ensino, pesquisa e extensão, sendo este último a conexão entre a instituição e o seu território, arranjo que remete de volta ao conceito de coprodução.

A assistência técnica pode ser definida como: a aplicação de conhecimento técnico para assistir à realização de um projeto ou operação de equipamento ou, também, para complementar a capacidade de execução de produtos e processos feita pelo fornecedor ou responsável pelo projeto para a pessoa ou ente contratante. No caso da relação entre administração pública e administrado, pode ser feita por um terceiro assistindo ao poder público no exercício de suas atribuições.

Legalmente, a definição de assistência técnica aplicável à política urbana e, portanto, aos municípios é da Lei Federal nº 11.888 que assegura a assistência técnica pública e gratuita para a produção de habitação de interesse social (HIS) para famílias de baixa renda. Contudo, a assistência da lei mencionada é voltada aos administrados e não à própria administração.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) traz, no § 1º do art. 211, a prestação de assistência técnica pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos 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

4. "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis". Disponível em: www.habitat3.org.

entre os entes federativos e citada em ao menos sete artigos,⁵ dos quais destacam-se os arts. 166-A e 219-A. O primeiro prevê a cooperação técnica para o acompanhamento da execução de transferência orçamentária direta especial; o segundo dispõe sobre a cooperação não só entre entes da administração direta, mas também deles com entidades públicas e privadas. Ressalte-se que a cooperação e a coordenação são características complementares do federalismo brasileiro, sendo um dos fundamentos dos sistemas de políticas públicas constitucionais (Ipea, 2010, p. 177), entre as quais, a PNDU.

A assessoria técnica aparece também como uma atividade de cooperação. De escopo maior que a assistência técnica, ela não é restrita apenas à aplicação de um saber técnico a um produto ou serviço, mas compõe um processo para a consecução de objetivos, podendo, inclusive, apontar a necessidade de assistência técnica. A incorporação da categoria assessoria técnica no conjunto de iniciativas levantadas serve para reconhecer um campo maior de atuação possível para as IES. Ela envolve a participação ativa do ente assessorado, promovendo-o de uma posição de assistido hipossuficiente a coprodutor do objeto da assessoria (Cardoso e Lopes, 2019).

Por fim, o estudo adota a estrutura de ciclo em cinco fases das políticas públicas para identificar as instâncias de incidência possíveis para a assistência e assessoria técnicas – construção da agenda, formulação da política, processo decisório, implementação, monitoramento e avaliação – nas quais as IES podem atuar.⁶ O objetivo é produzir subsídios para responder às perguntas: i) onde há IES aptas e quais atuam em áreas de interesse da PNDU; e ii) como atuam e quais recursos e ações podem fomentar a sua atuação.

O desenvolvimento do estudo esteve condicionado pela disponibilidade de dados⁷ e seguiu as diretrizes apontadas pelos textos de referência para o atendimento da demanda do TED. De partida, algumas opções de recorte foram estabelecidas com base nas fontes disponíveis. Para a definição de quais polos tomar como referência, adotaram-se as regiões geográficas imediatas (RGIs) e as regiões geográficas intermediárias (RGInts), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (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 (Regics) também são referências para as análises sobre a heterogeneidade da rede urbana. O outro recorte é a escolha dos campos de planejamento urbano e regional, a

5. Arts.: 23, 29, 30, 166-A, 216-A, 219 e 241.

6. Sobre este tema, conferir Howlett e Ramesh, 2013 *apud* Mota, 2015.

7. Os efeitos da pandemia de covid-19 em 2020 e 2021, em particular as dificuldades criadas pelo regime de trabalho remoto, foram contingências para a coleta de dados, prejudicando a obtenção de respostas das instituições procuradas, havendo longas demoras ao tentar contato por canais diretos, como telefones e *e-mails* institucionais. Diante disso, foi privilegiada a utilização de dados e informações disponíveis em repositórios institucionais tais como anais de eventos e páginas na *internet*.

geografia e as políticas públicas para a coleta de informações sobre experiências de assessoria técnica em política urbana e regional por IES.

Nos quatro itens a seguir, são apresentados os elementos considerados na elaboração do estudo: i) o impacto da interiorização das IES no aperfeiçoamento do pessoal da administração; ii) a distribuição das IES pela Federação, em especial as com programas aptos a desenvolver atividades de assistência técnica; iii) a percepção dos agentes das IES sobre seu papel na política urbana e as formas de participação em projetos de assessoria/assistência técnica e o respectivo fomento; e iv) as sugestões apontadas pelo estudo para a estruturação de uma rede de assistência técnica para municípios com a participação de IES.

2 A INTERIORIZAÇÃO DE IES E A QUALIFICAÇÃO DE PESSOAL PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANA

2.1 Precusores da formação de pessoal e assessoria técnica para municípios

A demanda pela formação de pessoal para trabalhar ou prestar assessoria técnica aos municípios por meio de uma PNDU foi primeiramente abordada ainda nos anos 1970. Cabe ressaltar que antes dessa articulação federal houve, durante as duas décadas antecedentes, uma paulatina consolidação dos campos do urbanismo e do planejamento urbano com formação de profissionais especializados nessas áreas (Feldman, 2005).

Já na década de 1970, após a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), em 1964, convênios foram estabelecidos com programas de pós-graduação de cinco universidades federais para a formação de profissionais para atuar no desenvolvimento urbano e local. A fim de complementar sua capacidade de agência para além dos serviços financeiros, o Serfhau procurou uma solução para qualificar técnicos do serviço público. Isso já vinha sendo feito por meio de cursos e seminários para a formação de planejadores, promovendo a “formação interdisciplinar de um profissional capaz de participar ativa e competentemente dos processos de urbanização, desenvolvimento e modernização nacionais” (Coppe, 1975).

Nesse sentido, foi criado o primeiro Programa Nacional de Capacitação de Recursos Humanos (PNCRH) para o desenvolvimento urbano e local que objetivava promover o desenvolvimento local integrado dos centros urbanos do país. As ações do programa eram voltadas para a coordenação das políticas de saneamento e habitação e para a elaboração de planos diretores seguindo os parâmetros de organização técnico-administrativa para municípios estabelecidos pelo Programa de Ação Concentrada (PAC). O PAC, lançado em junho de 1969 pelo Ministério do Interior, definiu 457 concentrações urbanas prioritárias para a execução de políticas locais que demandariam os novos profissionais planejadores (Coppe, 1975).

A segunda edição do PNCRH de 1976 foi elaborada pela Secretaria de Planejamento, pelo Ministério do Interior e pelo Ministério da Educação (MEC), estabelecendo as cinco instituições públicas de ensino superior – a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – que promoveriam cursos de mestrado e especialização nas áreas de planejamento urbano e regional. O departamento de assuntos universitários do MEC e a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU) ficaram responsáveis pela execução do programa, cabendo à CNPU complementar o salário dos professores, além de financiar projetos de pesquisas (Coppe, 1975).

A institucionalização e a cooperação para a capacitação de pessoal para as administrações locais remontam aos anos 1940 e ao movimento municipalista pan-americano, fortalecido no pós-guerras. Além da iniciativa federal, são notórias as contribuições do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), instituição criada a partir da Associação Brasileira de Municípios (ABM), ainda nos anos 1950, no âmbito dos Congressos Brasileiros de Municípios. O Ibam apresentou-se como solução paraestatal financiada com recursos dos próprios municípios, além de dotações pontuais da União para desenvolver estudos e serviços de assessoria técnica em aperfeiçoamento da administração e planejamento municipais. Logo o Ibam consolidou-se como um centro de formação de pessoal para a administração pública local a partir de experiências desenvolvidas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com a qual mantinha estreitos laços por meio dos quadros de pesquisadores e professores em comum (Ferreira Junior, 2019).

2.2 O processo de interiorização das IES e a formação de pessoal para a administração

A interiorização das IES apresenta-se 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 a partir da primeira década do século XXI. Essa transformação ocorreu por meio 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 concentrava-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 à 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 45 Ifes, sendo oito delas concentradas no Sudeste (Jesus, Silva e Garcia, 2013).

Na educação de nível superior, nos primeiros anos da década de 2000, o Plano Nacional de Educação (PNE): i) promoveu a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; ii) ampliou a oferta do ensino público de modo a assegurar uma proporção de, pelo menos, 40% do total das vagas; iii) estabeleceu uma política de expansão na perspectiva de reduzir as desigualdades regionais de oferta existentes entre as regiões do país; e iv) criou políticas de facilitação do 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 Fernando Henrique Cardoso (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: o Programa Expandir, em 2005, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, e o Programa de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais (Reuni), em 2007 (Brasil, 2007a).

O Programa Expandir tinha como um de seus principais objetivos a ampliação do acesso ao ensino superior, bem como 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, a fim de reduzir as desigualdades regionais, formando recursos humanos para pesquisa, pós-graduação e desenvolvimento científico e tecnológico (Brasil, 2007b).

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 da 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 a um crescimento de 85% no período compreendido entre 2003 e 2012. No tocante à interiorização, houve um crescimento de 138%, isto é, passou-se 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.

Cumpre-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 do Norte e do 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 importância da descentralização do conhecimento científico e da 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 da população nas cidades menores e a demanda por serviços como saúde e educação.

Cocco *et al.* (2014) consideraram 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. Nesse sentido, quando incorporada ao Reuni, a proposta de interiorizar as universidades públicas elencou critérios para alocação de *campi*, sendo consideradas três dimensões: social, geográfica e de 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 50 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 os municípios com arranjos produtivos locais (APLs) identificados em torno de grandes investimentos (Brasil, 2014).

É inquestionável que os atributos listados precisam ser constantemente testados em relação à 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 Silva (2014) também revelam que entre o período de 2003 a 2009 houve um aumento do número de servidores públicos federais, entre técnicos administrativos e docentes, nas IES. Lubambo e Bastos (2013, 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. A própria transformação da ocupação do território, assim como a paisagem urbana, naqueles locais que serviram de *locus* para a interiorização das unidades de ensino, tem se revelado um efeito significativo do processo.

Mesmo não sendo o objetivo do estudo 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. Adota-se a hipótese de que a maior presença das IES em regiões pouco beneficiadas com a proximidade do conhecimento técnico-científico tende a favorecer a retenção e a aplicação desse conhecimento na formulação e implementação de políticas públicas locais, garantindo melhores condições para o desenvolvimento do território nacional, regional e local.

Entre alguns dos estudos mais recentes acerca das relações entre as universidades e o desenvolvimento regional, são feitas análises dos impactos diretos gerados, considerando seu caráter tangível e a existência de um instrumental consolidado para sua medição. Nesse sentido, a publicação *Universidade e Território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI*, de Macedo, Monteiro Neto e Vieira (2022), traz um conjunto de análises que avaliam, entre outros temas, a relação do ensino superior e o desenvolvimento regional, as interações universidade-território e a base produtiva regional, a integração regional e a rede urbana.

O estudo realizado por Hoff, San Martín e Sopena (2011) chama atenção exatamente por essa abordagem. Quatro dos eixos propostos para organização dos impactos da universidade no desenvolvimento regional são descritos a seguir.

- 1) Modificação da infraestrutura local: amplia ou cria demanda por meio de investimentos, despesas de custeio, obras e equipamentos, mão de obra, habitação, transporte, lazer, serviços públicos e comércio.
- 2) Influência no ambiente cultural: forma cidadãos, dissemina novas ideias, sensibiliza tanto para ideias complexas, sistêmicas, associativas

e cooperativas quanto para ideias vinculadas ao desenvolvimento, além de propiciar contato com atividades culturais diversas.

- 3) Influência no ambiente empresarial: gera fontes de modificação da cultura organizacional vigente, inclusão de pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas organizações, qualificação dos recursos humanos, aumento da produtividade dos fatores de produção, formação de lideranças com visão estratégica e sistêmica sobre os recursos e condicionantes econômicos regionais, surgimento de novos empreendimentos e de ambientes de inovação e disponibilização de suporte científico e tecnológico.
- 4) Dinamização das economias regionais: gera a capacidade de lidar com a complexidade, incentivando o desenvolvimento de processos sistêmicos, colabora na potencialização de recursos locais e na melhor alocação das atividades produtivas no território, qualifica políticas públicas, contribui com o acesso a recursos externos à região e propicia o desenvolvimento e a transferência de capital intelectual.

Neste trabalho, adota-se a perspectiva propositiva de tematizar o último eixo de observação e afirmar que: a mudança na capacidade da gestão pública, em cidades de porte médio, de se beneficiar dos ganhos de conhecimento advindos com a expansão das universidades, desenvolvidos especialmente nos programas de arquitetura/urbanismo ou sociologia urbana e ciência política ou áreas afins, é real.

Entende-se que a mudança é um fator decisivo para o desenvolvimento econômico e social, determinando a estrutura institucional em que se dá a relação entre indivíduos e a sociedade. Essa perspectiva analítica é uma importante contribuição da economia institucional, em especial de Thorstein Veblen, fundador do institucionalismo norte-americano, corrente conhecida mais recentemente por antigo institucionalismo.

Em outras palavras, a ocorrência de mudança de hábitos de pensamento dos egressos no que tange às variáveis que levam ao desenvolvimento regional de longo prazo, tais como capital humano, *know-how*, tecnologia e ciência tende a se confirmar e se inserir também na esfera pública governamental.

Tal benefício está pressuposto além dos limites esperados pelo transbordamento do conhecimento adquirido acerca de questões relacionadas a capital humano, *know-how*, ciência e tecnologia trazidas pela literatura. Isso porque decorreria de uma ação direta do poder público ao fazer contratações de serviços profissionais tanto via consultoria quanto via emprego de servidores na administração pública.

Nessa perspectiva, o papel da universidade enquanto instituição é promover a evolução pessoal do indivíduo, levando-o primeiramente à mudança de hábitos de pensamento para que, posteriormente, esses hábitos sejam transbordados via suas ações às instituições de sua localidade. Ocorrendo esse processo de forma contínua, incremental e adaptável ao longo do tempo, mudam-se as estruturas institucionais e, com isso, a região se desenvolve.

3 IDENTIFICAÇÃO DOS POLOS REGIONAIS COM POTENCIAL DE IMPACTO PARA DESENVOLVER UMA REDE-PILOTO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA A MUNICÍPIOS PELA PNDU

As considerações feitas sobre o levantamento realizado neste item 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.

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

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. Essa integração foi apontada pelo *Texto para Discussão* introdutório (Costa *et al.*, 2020) como indispensável para a PNDU.

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, deixá-los 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, indiferentes às suas capacidades institucionais e econômicas. Essa heterogeneidade é tanto inter-regional quanto intrarregional, além de apresentar características peculiares em cada região.

Ainda a respeito da diversidade dos municípios, a Nota Técnica *A agenda urbana e a escala municipal: elementos para discussão tipológica de municípios* (Funari, Lui e Ferreira Junior, 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 no item anterior, adota-se 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 na Regic quanto nos arranjos populacionais e nas 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 RGIs com Ifes e, entre essas, aquelas com programas e unidades em áreas pertinentes à PNDU. Uma vez constatado que o número de RGIs com IES atuando nas áreas escolhidas é bem menor que o número total de RGIs com ou sem IES, optou-se pelo maior recorte de escala das RGInts.

Outra adaptação necessária foi a inclusão de IES públicas ou filantrópicas não federais na amostra. Essas inclusões se deram posteriormente, a partir das listas de programas e cursos das áreas escolhidas que acabaram por trazer IES estaduais e comunitárias atuando em RGInts 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 RGInt.

3.2 Seleção de IES em áreas afins à PNDU e sua distribuição pelas cidades-polo de RGInt

Fazer um levantamento completo de todas as iniciativas e da produção de todos os campos com conexões com a PNDU demandaria mais tempo e recursos do que os disponíveis para um estudo preliminar. 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 um mapa de cidades-polo de RGInt e, em alguns casos, polos de RGI, dada a ausência de uma IES no polo da RGInt com programa em uma das áreas afins à PNDU. Por fim, a partir desse mapa de IES e lugares, selecionaram-se trabalhos apresentados no Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur) de 2019 em seções livres e temáticas relacionadas aos temas da PNDU para, a partir da descrição de seus objetos e experiências, apontar potenciais entradas para uma futura rede de assistência técnica da PNDU.

O IBGE (2017) identifica 510 RGIs no Brasil, das quais 357 contam com IES federais.⁸ Essas RGIs com IES, por sua vez, compõem 122 RGInts, somando 4.031 municípios, com cerca de 163 milhões de habitantes em 2010.⁹ Esses dados indicam que aproximadamente 80% dos municípios e da população estavam polarizados 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 neste trabalho. Como dito, nesta segunda contagem, optou-se pelo recorte das RGInts, além de acrescentar as IES não federais (públicas ou filantrópicas). Nesta segunda contagem, ampliou-se para 125 o total de RGInts com IES, porém apenas 46 RGInts contam com programas nas áreas selecionadas. O número de municípios com IES e com potencial de atuação em assistência técnica chega a 57, mas ressalte-se que, em alguns casos, não é no núcleo urbano ou no arranjo populacional polo da RGInt onde está a sede da IES com o programa em questão.¹⁰ Em outros casos, há mais de um município na mesma RGInt e RGI com IES, a exemplo das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Também ocorre de haver mais de uma IES por RGInt e/ou IES com mais de um programa no mesmo município ou em municípios-polo de diferentes RGIs da mesma RGInt. Por fim, o número total de programas levantados soma 89, distribuídos pelas macrorregiões, como ilustrado pela tabela 1.

TABELA 1
Distribuição de IES e programas por macrorregião (2020)

Região	Número de RGInts com IES	Número de IES com programas	Total de programas	Número de RGInts com IES com programas
Norte	20	6	8	6
Nordeste	42	13	19	12
Sudeste	31	18	34	12
Sul	18	14	19	9
Centro-Oeste	14	6	6	7
Brasil	125	57	89	46

Elaboração dos autores.

A distribuição dos programas e das IES reflete a tendência de concentração no Centro-Sul do país, embora, em termos de distribuição espacial, o Nordeste

8. Dados obtidos do MDR.

9. Dados do Censo 2010 e de IBGE (2017).

10. Casos de: Pau dos Ferros, na RGInt de Mossoró; São João del Rei, na RGInt de Barbacena; Lavras, na RGInt de Varginha; São Carlos, na RGInt de Araraquara; Rio Verde, na RGInt de Jataí; Rio Grande, na RGInt de Pelotas; e Pato Branco e Foz do Iguaçu, nas RGInts de Cascavel.

apresente o mesmo número de RGInts, com programas atuando em áreas afins à PNDU, que a região Sudeste. Outro destaque é a distribuição intrarregional dos programas. No Norte, pouco mais de 25% das cidades-polo com IES contam com programas nas áreas selecionadas; tal número chega a 50% no Sul e no Centro-Oeste. No Sudeste e no Nordeste, os números também são modestos, com apenas 28% e 32% das RGInts com IES atuando nas áreas selecionadas. Em contrapartida, o Sudeste se destaca pela quantidade de programas e IES, com 38% do total de programas e 31% das IES com atuação na área.

Essa concentração intrarregional e inter-regional resulta em territórios 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 distribuição regional dentro dos próprios estados. O Pará conta com alguma desconcentração, alcançando RGInts a mais de 300 km da capital (Marabá e Breves). Essa desconcentração é também verificada na Bahia, no Ceará, no Rio Grande do Norte, em Minas Gerais, em São Paulo, no Paraná, em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul, em Goiás e no Mato Grosso, todos com programas fora das RGInts das respectivas capitais.

Dadas as características das RGInts, que variam amplamente em área e população, o estudo elegeu as RGIs dos polos das RGInts com programas nos campos de interesse da PNDU para o recorte de população diretamente sob influência de uma IES, com potencial de prestar assistência técnica. A maior parte dos programas está em arranjos populacionais e em centros urbanos de hierarquia superior à da Regic, portanto, com as maiores populações. Contudo, quando comparada a população total de cada uma das cinco macrorregiões com as populações das respectivas RGIs com programas, notamos que a concentração espacial dos programas em áreas mais povoadas não reflete necessariamente em uma cobertura populacional ampla.

O Centro-Oeste, embora conte com o menor número de programas, apresenta a maior cobertura populacional (53%), posto que a distribuição dos programas se dá pelos arranjos populacionais de maior hierarquia e mais populosos. Eles estão presentes nas metrópoles de Brasília e Goiânia, nas respectivas capitais regionais da rede urbana da região (Campo Grande, Cuiabá, Dourados e Rondonópolis), além do centro sub-regional B (Jataí-Goiás), sede de uma RGI de população expressiva para o Centro-Oeste.

Mantendo o Censo de 2010 como referência, 52% da população do Sudeste estaria em municípios de uma RGI com IES com potencial de prestar assistência técnica. Novamente, a presença dos programas em todas as metrópoles da região favorece a cobertura (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campinas e Vitória).

Em contrapartida, a maioria das 32 RGI das capitais regionais do Sudeste não tem programas com atividades em áreas de interesse da PNDU. Desse ranque, apenas cinco (Bauru, Campos dos Goytacazes, Montes Claros, Uberlândia e Presidente Prudente) têm programas. A RGI do Rio de Janeiro destaca-se por concentrar três IES, mais a Escola Nacional de Estatística, do IBGE, em três municípios, somando sete programas em todas as áreas levantadas; é seguida da RGI de Belo Horizonte, com cinco programas em duas IES; das RGIs de Campinas e de Rio Claro (integrantes da RGInt de Campinas), com cinco programas de três IES, em dois municípios; e da RGI de São Paulo, com quatro programas em duas IES, em dois municípios. Em São Paulo e Minas Gerais, a cobertura das IES não federais (estaduais ou filantrópicas) é relevante, pois estão presentes em três RGInts (Presidente Prudente, Campinas e Bauru) onde não há IES federais.

O Sul, apesar de ter a maior proporção de programas em áreas de interesse nas RGInts com IES, conta menos da metade da população, isto é, 38%, em RGIs cobertas pelos respectivos programas. Essa configuração talvez se explique pelo padrão de urbanização da região, no qual o peso demográfico relativo das metrópoles (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre) é menor. Há apenas quatro entre as quinze capitais regionais da região Sul com IES com atuação nas áreas selecionadas (Blumenau, Cascavel, Chapecó e Ponta Grossa). O número de IES não federais (filantrópicas, estaduais ou comunitárias) com programas, na região, é igual ao de IES federais, somando quatorze IES, atuando em dez RGIs. As IES não federais são importantes para a integração de uma rede de assistência técnica, pois alcançam as RGInts sem instituições federais, como é o caso de Blumenau, Guarapuava e Ponta Grossa.

O Nordeste tem dezenove programas em doze RGIs, cobrindo também 38% da população. As RGIs das três metrópoles (Fortaleza, Recife e Salvador) contam todas com mais de um programa em diferentes áreas. Entre as vinte capitais regionais, oito (Aracaju, Campina Grande, Feira de Santana, João Pessoa, Natal, São Luís, Sobral e Vitória da Conquista) têm IES com programas que podem integrar uma rede de assistência técnica. Em contrapartida, Piauí e Alagoas não têm nenhum programa identificado ou relatos de parcerias entre unidades acadêmicas envolvendo as IES presentes nos seus respectivos territórios e desenvolvendo atividades em áreas afins à PNDU. A presença de um programa na RGI de Pau dos Ferros (Rio Grande do Norte – centro sub-regional), parte da RGInt de Mossoró (capital regional), é um indicativo do potencial de capilarização da rede de assistência técnica, alcançando 34 municípios de pequeno porte, integrantes da mesma RGI.

Coincidentemente, pelo Censo de 2010, o Norte também apresenta cobertura de 38% de sua população em RGI com IES, com programas selecionados para os fins deste levantamento. Assim como nas demais regiões, as RGIs das duas metrópoles (Belém e Manaus) contam com programas em diferentes áreas. As grandes dimensões geográficas da região Norte (mais de 4 milhões de quilômetros quadrados) tornam ainda mais relevante a distribuição espacial dos programas entre as RGInts. Todavia, das onze RGIs correspondentes às capitais regionais, apenas três (Boa Vista, Marabá e Palmas) têm programas. Dos sete estados da região Norte, três (Acre, Rondônia e Amapá) não têm programas, ainda que contem com IES federais. Apenas no Pará há programas fora da RGInt da capital, encontrados nas RGIs de Breves e Marabá, que também correspondem a duas RGInts.

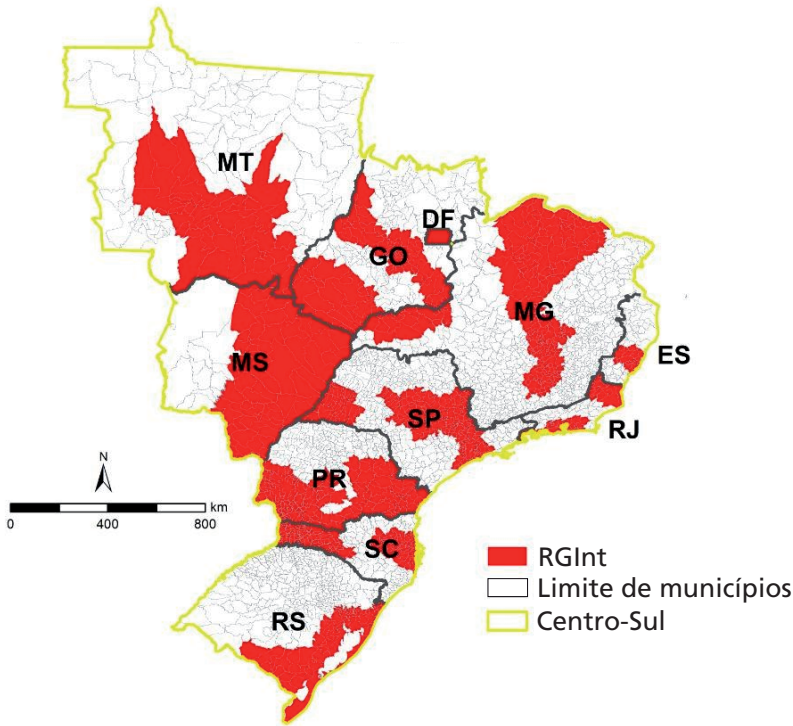
3.3 Considerações sobre a distribuição das IES conforme a tipologia urbana para a configuração da rede de assistência técnica a municípios

Em primeiro lugar, nota-se que a taxa de urbanização das regiões é um indicativo para a cobertura demográfica dos programas capazes de prestar assistência técnica aos municípios. Aparentemente, a urbanização elevada é um fator relevante para a criação de programas dedicados ao desenvolvimento urbano, o que pode ser uma consequência da identificação de problemas associados ao próprio processo de urbanização. Em segundo lugar, observa-se que os programas se distribuem predominantemente em arranjos populacionais classificados como metrópoles e capitais regionais, além de alguns centros sub-regionais que podem corresponder, respectivamente, a tipologias urbanas próprias. A consideração de ao menos três tipologias urbanas distintas permitiria uma especialização da assistência técnica.

Sobre a primeira consideração, observamos que a urbanização no Sudeste (92%) e no Centro-Oeste (88%) corresponde a maior cobertura demográfica pelos programas selecionados. O Sul, ainda que seja o terceiro mais urbanizado (85%), como visto acima, tem cobertura relativa igual ao Norte (73,5%) e ao Nordeste (73%). Como já dito, a desconcentração da população urbana em arranjos populacionais e núcleos urbanos de porte intermediário no Sul reduz a população ao alcance dos programas nas metrópoles e nas capitais regionais.

MAPA 1

RGInt com programas em áreas afins à PNDU: Centro-Sul (2020)



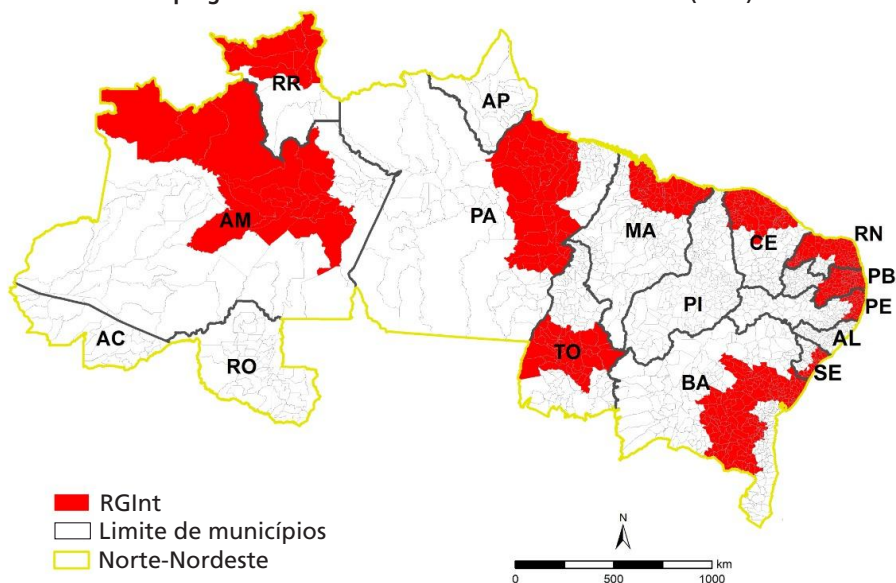
Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O Nordeste não pode ser lido de maneira homogênea. De um lado, verifica-se o potencial de capilarização da assistência técnica por meio de programas em RGI com grande número de municípios com menor porte urbano. Neste sentido, destaca-se a RGI de Pau dos Ferros, com 34 municípios, encabeçada por um município de porte intermediário se comparado aos demais (entre 20 mil e 50 mil habitantes), mas cuja área de influência e dinâmicas urbanas alcançam 55 municípios (Dantas, Clementino e Silva, 2015). Por outro lado, ainda que várias das RGInts mais urbanizadas contenham programas, os arranjos populacionais de Teresina e Maceió, com cerca de 1 milhão de habitantes cada, não contêm unidades de IES dedicadas às questões do desenvolvimento urbano, o que denota um desenvolvimento institucional da temática urbana assimétrico entre os nove estados da região, implicando que o grau de urbanização não é decisivo para a presença de programas na área.

No Norte, essa assimetria é ainda mais acentuada. As RGIs de Porto Velho e Macapá, embora tenham populações maiores que as RGIs das capitais regionais Palmas e Boa Vista e conformem arranjos populacionais, denotando um grau maior de complexidade de suas formações urbanas, não apresentam ainda centros de formação e pesquisa dedicados ao desenvolvimento urbano; assim também se encontra Rio Branco, no Acre. Uma leitura possível para essa diferença é o impacto da integração dessas áreas urbanas na rede urbana do país. As RGIs com centros urbanos mais integrados às metrópoles da região e de outras partes do país (Marabá, Breves, Boa Vista e Palmas) podem apresentar estímulos mais fortes para discutir e formar profissionais dedicados às questões do desenvolvimento urbano. Uma vasta área da região ainda tem de peculiar os núcleos urbanos interligados pela rede fluvial, tema que ainda escapa dos estudos urbanos.

MAPA 2
RGInt com programas em áreas afins à PNDU: Norte-Nordeste (2020)



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A segunda consideração é sobre as possibilidades de estruturação especializada da rede de IES para assistência técnica a municípios. Todos os arranjos populacionais classificados como metrópoles pela tipologia urbana do IBGE (2020; 2021) contêm programas dedicados à formação, à pesquisa e, em alguns casos, a projetos de assistência técnica em temas da PNDU. Em seguida, a categoria de

núcleos urbanos com maior número de programas são as capitais regionais, estando o restante dos programas localizados em centros sub-regionais.

Quanto às capitais regionais, estas variam em configuração urbana, ora conformadas por arranjos populacionais compreendendo, ou não, regiões metropolitanas instituídas pelos estados, ora representando municípios isolados. Em ambos os casos, isso não se traduz, necessariamente, em núcleos urbanos contíguos e conurbados para os arranjos populacionais, ou insulados para os municípios isolados. A morfologia urbana tende a escapar às classificações que adotam todo o território dos municípios como menor escala de organização espacial. Essa peculiaridade é mais um fundamento para a especialização da atuação da rede de assistência técnica para o desenvolvimento urbano. São casos ilustrativos os municípios de Porto Velho e Sobral, cujos núcleos urbanos encontram-se dispersos no território e configuram morfologias variadas, que só são parte do mesmo arranjo populacional por estarem no território do mesmo município.

Por fim, há o caso dos municípios de menor porte, mas ainda assim com dinâmicas e desafios relevantes para o desenvolvimento urbano, que podem configurar uma terceira categoria de assistência técnica, eventualmente associada a programas em capitais regionais ou em centros sub-regionais, como Vitória da Conquista, Chapecó e São Carlos. Os municípios citados contêm exemplos de cidades que encabeçam RGIs com dinâmicas urbanas expressivas em municípios não necessariamente associados ao arranjo populacional do polo da RGI.

3.4 Distribuição espacial e objetos de experiências de assistência técnica em desenvolvimento urbano

Dezenove trabalhos do XVIII Enanpur foram selecionados, a título de amostra, com o objetivo de sondar as áreas, os objetos e os lugares das experiências de assistência técnica a municípios executadas por IES.

Os lugares de atuação indicados nos trabalhos estão distribuídos por dezesseis municípios, além do Distrito Federal, de dezessete RGIs, nas cinco macrorregiões do país, sendo uma no Norte, cinco no Nordeste, sete no Sudeste, seis no Sul e duas no Centro-Oeste. Dessas dezessete RGIs, oito compõem arranjos populacionais de metrópoles, são elas: Brasília, Belo Horizonte, Fortaleza, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, São Leopoldo e Porto Alegre (as duas últimas compõem o arranjo populacional da metrópole Porto Alegre).

As metrópoles também concentram o maior número de experiências de assistência técnica relatadas, somando treze dos dezenove trabalhos levantados. Os demais (seis) distribuem-se por capitais regionais e centros sub-regionais. O levantamento dos trabalhos aponta o potencial de ampliação da atuação da rede de assistência técnica para IES em RGIs/RGIInts que, embora não tenham programas

de pós-graduação nas áreas selecionadas, já desenvolvem atividades nesse mesmo sentido. As experiências são viabilizadas pelos programas de graduação por meio de projetos de extensão de uma unidade acadêmica da IES, isoladamente ou em cooperação com programas de outras IES situadas fora da região – o que aponta uma atuação em rede já existente.

Macapá é uma das capitais regionais sem programas nas áreas selecionadas. Não obstante, parcerias realizadas pelos cursos de graduação, entre elas, a realizada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Amapá (FAU/Unifap) (Matsunaga, Silva e Takamatsu, 2019), constituem um recurso importante para a prestação de assistência técnica. Outro exemplo vem da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa): tanto em Marabá quanto em Rondon do Pará são realizados projetos interdisciplinares com foco no território e no meio ambiente, resultando em experiências de assistência técnica no âmbito da graduação.

Em Mossoró (Rio Grande do Norte), a Universidade Federal Rural do Semiárido desenvolve projeto de extensão do Núcleo Avançado de Urbanismo no Semiárido, prestando assistência técnica para a promoção do desenvolvimento socioespacial em municípios do Rio Grande do Norte e da Paraíba (Neves, Costa e Barbosa, 2019), o que é feito sem contar com programas de pós-graduação em quaisquer das áreas selecionadas.

Doze dos dezenove trabalhos selecionados são das áreas de arquitetura e urbanismo, incluindo quatro que também abrangem a engenharia (Valle, 2019). As demais áreas são educação no campo, ciências sociais, além dos programas multidisciplinares. Em correlação direta com a prevalência da área de arquitetura e urbanismo, o objeto mais recorrente é a assistência técnica para a produção, autoconstrução, reforma e regularização fundiária de moradias, assistindo municípios e movimentos sociais por moradia e a população de baixa renda. Esse é um reflexo da Lei Federal nº 11.888, que institui a assistência técnica popular gratuita para a produção habitacional. Romano e Brasileiro (2019) discutem a implantação da especialização em assistência técnica nos programas curriculares das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, concluindo que a lei contribui para a criação de um ramo de atuação para os profissionais no desenvolvimento urbano.

Entre os dez projetos voltados para a produção de HIS, três se destacam pela cooperação direta com municípios. A Unifap mantém parceria com municípios do estado, participando de projetos de melhoramento habitacional e adequação urbanística (Matsunaga, Silva e Takamatsu, 2019). A Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), em São Leopoldo, assessora a Secretaria de Habitação com estudos de alternativas para a produção de moradia no município (Heck, Becker e Müller, 2019). Fabris e Tzcinki (2019) relatam a experiência da Universidade

Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó) com municípios do oeste catarinense na capacitação destes para a produção de HIS. Esse também é o caso da relação da UnB com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), a qual a universidade auxilia com a qualificação e concepção dos projetos de HIS.

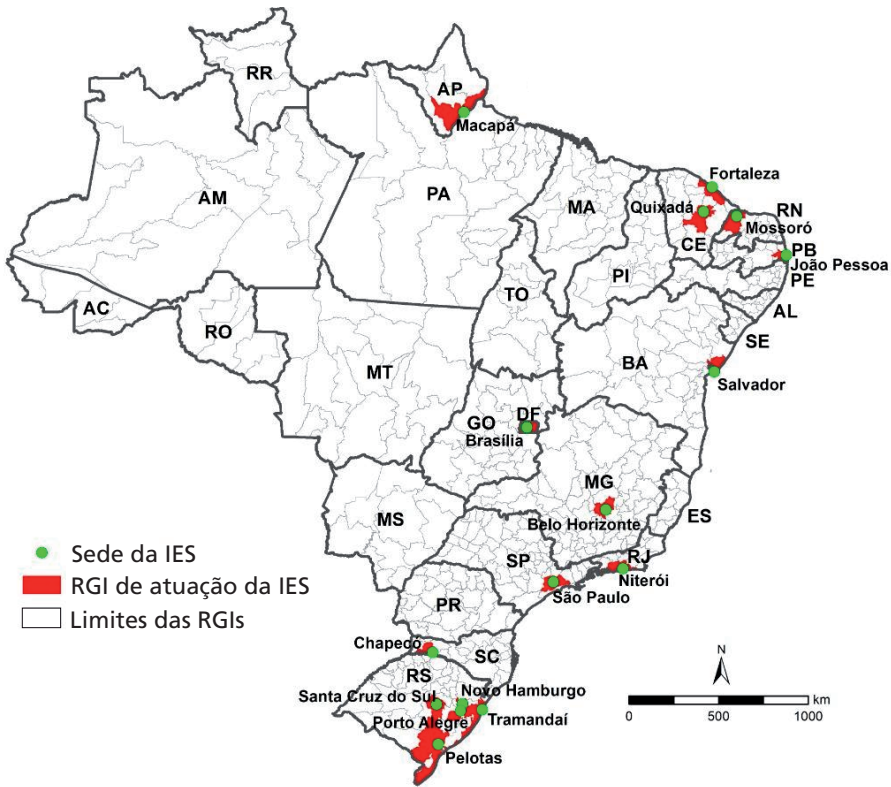
Cabe destacar a articulação promovida por dois projetos que vão além da assistência técnica às administrações locais. Libânio (2019) recupera a experiência da revisão dos planos diretores de municípios da região metropolitana de Belo Horizonte como um exemplo de articulação interinstitucional e de engajamento social metropolitanos. O segundo destaque fica para o projeto da UnB em parceria com a CODHAB (Bienenstein *et al.*, 2019), que também conta com a promoção da participação social na construção do planejamento local para a produção de soluções em moradia mais aderentes às demandas sociais.

Um terceiro aspecto a destacar dos projetos levantados é o tipo de relação estabelecida com as autoridades locais. Nos projetos envolvendo assistência técnica direta à população, as relações tendem a ser menos formais. Há cooperações pontuais e oferta de projetos para o poder público, mas sem compromissos de execução ou continuidade (Máximo, 2019; Matsunaga, Silva e Takamatsu, 2019; Valle, 2019; Rocha, 2019; Martins e Amores, 2019; Martins, 2019).

Nos citados exemplos do oeste catarinense, São Leopoldo e Distrito Federal, as relações são contratuais, isto é, há um objeto definido com prazos e produtos. Nesse sentido também se apresenta a iniciativa em Pelotas (Medvedovski, Carrasco e Rocha, 2019) de formação de parcerias entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e os municípios da RGI correspondente, prestando assistência técnica com apoio de sistemas de informação geográfica (SIG) e técnicas como o diagnóstico rápido urbano participativo (Drup). A Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa) (Neves, Costa e Barbosa, 2019) também realizou acordos de cooperação técnica e convênios com as prefeituras de Uiraúna, São José de Piranhas, Monte Horebe e Cajazeiras para o desenvolvimento de atividades como a implementação do cadastro técnico multifinalitário, o mapeamento e a vetorização de áreas urbanas.

MAPA 3

Distribuição espacial das IES com projetos de assistência técnica (2020)



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A atuação em rede das IES, em alguns casos, indica o potencial intrínseco para a complementação das atividades de assistência técnica nas regiões que ainda não contam com unidades dedicadas aos objetos do desenvolvimento urbano. A seção 4 tem por objeto a percepção da atuação das IES nesse campo.

4 PERCEÇÕES E EXPERIÊNCIAS DE IES NO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES DE ACESSORIA TÉCNICA NOS MUNICÍPIOS-POLO DE REGIÕES GEOGRÁFICAS

As informações apresentadas neste item foram obtidas por meio 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 – tais como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege), a Associação Nacional de Pós-Graduação e

Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP). 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 enviado é composto de treze quesitos objetivos e um quesito aberto, organizados em três blocos: i) identificação da unidade, curso ou programa; ii) informações sobre projetos e/ou processos de assessoria/assistência técnica em política urbana e/ou regional; e iii) percepção do(a) respondente sobre a atuação da IES em projetos e/ou processos de política urbana/regional.

4.1 Distribuição geográfica e características das IES respondentes

Do universo de 126 IES nos polos das RGInts, identificaram-se noventa 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 Anpege e na ANEPCP.

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

Dessa amostra de noventa selecionados, foram obtidas quinze respostas (17% do total), no intervalo de cinco meses (junho a outubro de 2021), a seguir analisadas. As IES dos programas respondentes estão distribuídas em polos de onze RGInts, nas cinco macrorregiões (quatro respostas do Nordeste, três do Sul, duas do Centro-Oeste, uma do Sudeste e uma do Norte). Seis desses polos são metrópoles, três são capitais regionais e dois são classificados como centros sub-regionais.

Levando-se em consideração 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 e, portanto, à impossibilidade de seu envio em tempo hábil para este levantamento. Contudo, os dados obtidos, se analisados em conjunto, são representativos da atuação de IES em política urbana.

Representantes de onze programas de pós-graduação, duas unidades acadêmicas (centros e faculdades), uma rede de pesquisa e um 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 UnB, 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 indicador do potencial de atuação das IES com maior diversidade de cursos que poderia servir para o estabelecimento de critérios para a quantidade de projetos por IES em cada polo a serem fomentados por um eventual programa de assistência técnica no âmbito da PNDU.

4.2 Participação em processos e projetos de assistência técnica a municípios

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

Quatorze das quinze respostas afirmam que, nos últimos dez anos, a respectiva unidade ou programa esteve engajada em atividades de assistência técnica. Treze IES também contam, no momento da resposta, com projetos em andamento. Sobre a quantidade de projetos, os números variam conforme a quantidade de programas e o lugar de atuação das IES. Três respondentes não souberam precisar em quantos projetos suas unidades participaram. As outras onze respostas variam de 1 a 100, com destaques para a PUC Goiás (20), para a UFRGS (16) e para a UFPE (100). Outras instituições, fora das metrópoles, também tiveram atuação significativa, são elas: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), de Foz do Iguaçu, com quatro projetos, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com cinco projetos, e a Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com seis projetos. É válido 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 o 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 RGIInts, para além das capitais estaduais e com programas de pós-graduação em áreas afins à política urbana, já tem 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 RGIs e RGIInts possam ser atendidos pelas mesmas IES, tanto mais quando contarem com *campi* avançados ou unidades acadêmicas delas.

4.3 Características da participação

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 as IES têm contribuído para complementar as capacidades institucionais e técnicas dos municípios.

A participação nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores é o principal segmento de atuação, com envolvimento de cerca de 85% das respondentes. 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 por meio 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 formar tais arranjos institucionais e a articular suas políticas ora segmentadas.

Quando perguntadas em qual das cinco fases do ciclo de políticas públicas as IES atuam, todas as respondentes indicaram atuar em mais de uma fase. A distribuição das respostas aponta a prevalência daquelas 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 apontados como estágio de atuação por mais da metade das respondentes.

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 nessa primeira fase, sobretudo para a efetivação de mecanismos de participação social, bem como o fornecimento de informações que auxiliem a tomada de decisão.

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 dos 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 quatorze respostas com a nomeação de processos, produtos, participações e análises. Presentes em nove 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 os analisam, produzindo, portanto, informação aplicável aos processos da política urbana.

Os estudos de apoio, entre os elementos sugeridos, também são apontados como parte do papel desempenhado pela IES em nove 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, à assessoria na construção participativa de planejamento territorial, à participação em conselhos setoriais, à assessoria técnica, a seminários de acompanhamento e avaliação dos planos, a oficinas de engajamento social, à sensibilização para o planejamento estratégico e participativo local e regional, além do monitoramento de implementação. Seria proveitoso alcançar outras IES que não responderam à pesquisa, mas cujo acervo de experiências e produção poderiam enriquecer a construção de um programa de assistência técnica.

4.4 Percepção das IES sobre o seu papel na assistência técnica e na participação na política urbana e regional

O terceiro bloco de questões foi formulado para buscar entender como os representantes das IES veem 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 capacitante ou informadora, mas também como agente ativa nos sistemas de políticas públicas.

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 adequada 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 seria mantida caso mais respostas fossem obtidas. Nesse cenário, 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.

Da mesma forma, 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.

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 treze das quinze respondentes. Os instrumentos de cooperação, como os previstos no art. 219-A da CF/1988, do tipo contrato ou convênio, mediante compensação financeira, também recebem apoio de mais de 60% das respondentes.

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

Não se registraram comentários negativos ou contrários à ideia de participação por meio da assistência ou de assessoramento técnico. A PUC Goiás, por exemplo, aponta como positiva a experiência de elaboração do PDUI da região metropolitana de Goiânia. As impressões reafirmam 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. Nesse sentido, a Unisc, em resposta aos quesitos enviados, pontua que “tem como uma de suas prioridades a sua inserção social e regional através de ações como a assessoria ao planejamento territorial [...]”, o que coaduna com a proposta do seu programa de pós-graduação de desenvolvimento regional.¹¹ Há, ainda, a indicação dos laboratórios e das redes de pesquisa consolidadas como as instâncias mais viáveis para a execução das atividades discutidas, dada a diversidade de interesses presentes nas unidades acadêmicas e nos programas de pós-graduação. Essa última sugestão coaduna com a presença de pelo menos um programa participante do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles entre os respondentes.

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

5 INDICAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA REDE FEDERAL DE APOIO TÉCNICO EM POLÍTICA URBANA PELA PNDU

Preliminarmente, vê-se que a expansão das universidades públicas (federais e estaduais) e comunitárias teve um impacto importante na ampliação da cobertura territorial de centros de formação de pessoal e, portanto, no potencial fortalecimento institucional de municípios.

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

Existem lacunas geográficas importantes a serem completadas na formação de uma potencial rede de assistência técnica baseada na atual distribuição dos

11. “O PPGDR promove a formação e a capacitação de profissionais para o exercício de atividades de pesquisa, docência, assessoria e consultoria, avaliação e planejamento territorial, em instituições públicas e privadas”. Disponível em: <https://www.unisc.br/pt/cursos/todos-os-cursos/mestrado-doutorado/mestrado/mestrado-e-doutorado-em-desenvolvimento-regional>.

projetos tocados pelas IES. Contudo, um programa-piloto pode se aproveitar das experiências e redes já existentes para desenvolver as soluções institucionais necessárias e atrair o interesse de outros agentes públicos, inclusive o de entes federativos como estados e municípios.

Outra sugestão para a formação da rede é a especialização conforme a tipologia da Regic (IBGE, 2020). Todas as metrópoles contam com IES atuantes nas áreas de interesse da PNDU que podem ser organizadas em uma rede especializada no desenvolvimento urbano metropolitano, a exemplo do INCT Observatório das Metrópoles. As capitais regionais e os centros sub-regionais podem vir a conformar um segundo segmento especializado de atuação da rede. Essas são as categorias onde se observam mais lacunas na cobertura potencial de assistência técnica aos municípios pelas IES. O estabelecimento de parcerias entre IES que já atuam com projetos voltados para política urbana e outras que ainda não atuam pode vir a complementar essa cobertura, além de especializar-se no desenvolvimento de soluções adequadas a esses municípios não metropolitanos.

Em relação ao fomento, o financiamento, a pesquisa e a extensão aparecem como os principais meios de indução à participação das IES em atividades de assistência técnica e assessoria a municípios. Laboratórios, equipamentos e infraestrutura também são importantes incentivos para a adesão de IES, com potencial sinergia com as atividades de ensino e pesquisa, e podem impactar, sobretudo, as universidades e os institutos federais mais novos localizados em capitais regionais e em centros sub-regionais.

Faz-se necessário o levantamento dos instrumentos jurídicos e do arranjo institucional adequados para a formalização das relações entre as IES e a administração pública. Modelos mais recentes de organização em rede para a produção e a sistematização de dados e estudos têm se mostrado eficazes. Nesse formato, a rede adquire identidade própria distinta das demais entidades participantes, sendo representada em termos formais-jurídicos por parceiros institucionais responsáveis pela contratação e representação da rede. Entende-se também que a formação de grupos de trabalho com as organizações municipalistas como a ABM, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) pode ser benéfica para a produção de soluções institucionais, além de difundir a existência da própria iniciativa.

A formação de consórcios públicos é um instrumento administrativo aplicável para a consecução dos objetivos de assistência técnica, tema expressamente previsto na respectiva legislação (art. 3º, § 1º II, XI e XII da Lei nº 11.107). Onde não houver região metropolitana ou aglomeração urbana já formalmente constituída, a base territorial das RGI's pode ser adotada como referência para a criação dos consórcios, tanto na modalidade associação pública ou pessoa jurídica de

direito privado. A Lei de Licitações (Lei nº 8.666), no art. 24, § XXVI, autoriza a dispensa de licitação na celebração de contratos de programa entre consórcios públicos e entes da administração direta ou indireta – caso das IES – para a prestação de serviços.

O objeto da assistência técnica pode ir desde a produção de dados à capacitação de pessoal, passando ainda pela elaboração de estudos e proposições de ações e projetos. Significa dizer que há carência das mais simples como a montagem e manejo de bases de informações cartográficas em SIG ou mesmo no uso do Google Earth, por exemplo – para aqueles municípios onde há previsão de elaboração/atualização de plano diretor – ou como o mapeamento de núcleos urbanos informais em DWG, a partir de observação *in loco*, visando estudos específicos voltados para regularização fundiária e provisão de infraestrutura.

As IES são importantes para a produção de dados e informações complementares às bases de dados existentes e disponíveis para os entes locais, dada a sua capacidade de processamento, análise e sistematização, bem como de produção de dados novos. Certamente, a capilaridade das IES articulada em uma rede de assistência técnica pode vir a atuar no detalhamento de estudos e informações hoje, além das capacidades operacionais das entidades de pesquisa de referência, como o próprio Ipea ou o IBGE.

As diretrizes de participação e inovação sociais podem ser contempladas nos processos de planejamento por meio de itens específicos nos programas de financiamento das atividades. Elas também encontram receptividade nas experiências existentes de atuação das IES. Dada a multidimensionalidade das questões, é recomendável que o olhar seja cada vez mais integrado, importando que a busca de soluções seja feita por equipes multidisciplinares e prevenindo que programas ou ações se anulem no território.

Tal preocupação vai além das diferentes responsabilidades dentro da administração pública, mesmo considerando as diferentes esferas federativas. É fundamental que as vantagens comparativas sejam aproveitadas, de modo que governo, sociedade civil, setor privado e instituições de ensino trabalhem conjuntamente. É nesse sentido que se introduz a adoção da inovação social como diretriz, com potencial de produção de diversos arranjos institucionais que incluam os agentes presentes no território objeto da assistência técnica. Assim, são feitas as devidas ressalvas de que o aspecto inovador não se limita à mera adoção de recurso tecnológico facilitador, nem à comunicação social do processo de planejamento, mas entende a inclusão ativa dos agentes sociais no próprio processo.

Como apontado, as IES têm potencial de articulação das políticas setoriais a partir do território. Ainda que a mera produção de informação não seja capaz de promover a integração setorial e territorial tão reclamada pelos estudos em

desenvolvimento urbano, ela pode iluminar junto às administrações locais a necessidade dessa articulação nos projetos que venham a desenvolver e implementar. No mesmo sentido, a formação de pessoal de diferentes municípios no mesmo arranjo populacional ou contexto de articulação urbana pode favorecer, a partir da administração dos programas de governo, a superação dos entraves políticos para o desenvolvimento de programas da PNDU com base territorial.

Por fim, é mister alcançar as demais IES que não chegaram a responder à pesquisa, em particular nas regiões onde não foram identificadas, *a priori*, iniciativas de assistência técnica a municípios, não só para preencher as lacunas da cobertura inicial, mas também para colher outras experiências que possam aprimorar a formulação de uma rede-piloto de assistência técnica a municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 26 maio 2013.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 abr. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**, 2007. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

_____. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das universidades federais: 2003 a 2012**. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: 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)**. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

BIENENSTEIN, Regina *et al.* Autonomia, resistência e enfrentamento: caminhos da assistência técnica. Contribuições para extensão universitária socialmente referenciada. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiianpur/anais/>.

CARDOSO, Fernanda Simon; LOPES, João Marcos de Almeida. Assistência e assessoria técnica: entre o discurso e a prática. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiianpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=588/>.

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. Goiânia: Anpae, 2014. Disponível em: http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/Ricardo_CoccoGT2_integral.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

COPPE – INSTITUTO ALBERTO LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ENGENHARIA. **Catálogo da Coppe.** Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 1975.

COSTA, Marco Aurélio *et al.* **Contextualização e diretrizes gerais para a política nacional de desenvolvimento urbano.** Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota Técnica).

DANTAS, Joseney Rodrigues de Queiroz; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; SILVA, Franciclécia de Sousa Barreto. Dinâmica urbana e emprego nas cidades intermediárias: um estudo sobre Pau Dos Ferros (RN). *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Anpur, 2015. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisanpur/article/view/1764/1743>.

FABRIS, Bruna Rafaela; TZCINKI, Clarete. Assistência técnica pública gratuita em habitação de interesse social: panorama no oeste de Santa Catarina. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiianpur/anais/>.

FELDMAN, Sarah. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 11., 2005, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Anpur, 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/553.pdf>.

FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. **Como tudo virou cidade**. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

FUNARI, Armando Palermo; LUI, Lisandro; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. **A agenda urbana e a escala municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Brasília: Ipea, 2021.

GOMES, Darcilene Claudio; SILVA, Sid Sidartha Soria e. Geração Reuni: quem são e o que pensam os docentes das Ifes interiorizadas no estado de Pernambuco. *In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE SOCIOLOGIA*, 7., 2014, Lisboa. **Anais...** Lisboa: APS, 2014. v. 1. p. 1.

HECK, Adalberto da Rocha; BECKER, Débora; MÜLLER, Angela Maria. Experiência da curricularização de atividades de extensão como estratégia pedagógica: o atelier de habitação social (Unisinos/PMSL/Comunidade). *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais/>.

HOFF, Debora Nayar; SAN MARTIN, Aline Schimidt; SOPEÑA, Mauro Barcellos. Universidades e desenvolvimento regional: impactos quantitativos da Unipampa em Sant’Ana do Livramento. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 157-183, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

_____. **Divisão urbano-regional do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria de. (Org.). Estado, instituições e democracia*: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 177-212.

JESUS, Flávia Sabina; SILVA, Neilton da; GARCIA, Rosineide Pereira Mubarak. A expansão interiorizada e os desafios para a UFRB-Brasil: uma avaliação das implicações do Reuni. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, 13., 2013, São Carlos, São Paulo. **Anais...** São Carlos: UFSC, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114809?show=full>.

LIBÂNIO, Clarice de Assis. Lumes – Lugares de Urbanidade Metropolitana – planejamento compartilhado e extensão universitária na região metropolitana de Belo Horizonte. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; BASTOS, Isabella Augusta Furtado. Condições favoráveis à interiorização das universidades públicas em Pernambuco. **Revista dos Mestrados Profissionais**, v. 2, n. 2, p. 111-144, 2013.

LUI, Lizandro *et al.* **As relações interfederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU**. Brasília: Ipea, dez. 2020. (Nota Técnica, n. 71).

MACEDO, Fernando Cezar; MONTEIRO NETO, Aristides; VIEIRA, Danilo Jorge. (Org.). **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. Brasília: Ipea, 2022. 636 p.

MARTINS, Lyzandra Machado. Direito à arquitetura: as assessorias técnicas paulistas na produção de habitação social. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti; AMORES, Cario Santo. Uma ideia, vários caminhos: residência e prática profissionalizante (FAU/USP). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MATSUNAGA, Mellisa; SILVA, Marcelle Villar da; TAKAMATSU, Patricia. Assistência técnica em arquitetura e urbanismo via extensão universitária: a experiência do Atau-Unifap. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MÁXIMO, Rérisson. Assessoria técnica para moradias autoconstruídas no sertão central cearense. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MEDVEDOVSKI, Nirce Sagger; CARRASCO, André; ROCHA, Eduardo. Experiência e inovação na nucleação de Pelotas (RS) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

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, Patrícia Bandeira de. (Coord.). **A interiorização recente das instituições públicas e gratuitas de ensino superior no Nordeste**: efeitos e mudanças. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2014. (Relatório de Pesquisa).

MOTA, Carla Rosane da Silva. Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. **Pensamento Plural**, Pelotas, n. 16, p. 179-186, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/5696>. Acesso em: 20 abr. 2022.

NEVES, Antônio Alexsandro; COSTA, Bruno Fernandes; BARBOSA, Antonio Carlos Leite. A extensão universitária e o desenvolvimento socioespacial: a experiência do grupo de pesquisa núcleo avançado de urbanismo no semiárido nordestino, extensão universitária e assistência técnica no campo e na cidade *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, 2004.

ROCHA, Aline. As transformações da favela via assistência técnica: a experiência do morro Vital Brazil, Niterói/RJ. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

ROMANO, Elisabetta; BRASILEIRO, Flávio Tavares. Implantação de especialização em assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia (Atau+E/UFPB). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

VALLE, William Azalim do. Coletivos de trabalho e autoprodução em ocupações urbanas: revisitando o debate Chico-Usina a partir de uma experiência em Ribeirão das Neves. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Decreto Lei nº 311, de 2 de março de 1938.** Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Rio de Janeiro: MJ, 1938. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0311.htm.

BITTENCOURT, Eduardo Moutinho Ramalho. Contribuição da extensão universitária para a produção de um conhecimento socioambiental. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

DEPONTI, Cidonea Machado; KIST, Rosane Bernardete Brochier; AREND, Silvio Cesar. Ações de extensão como intervenção para o desenvolvimento regional: relato de experiência do Negaf/Unisc-RS. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

FERRARI, Sergio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 53, n. 211, p. 55-80, 2016.

GUINANCIO, Cristiane; CORREIA, Ludmila de Araújo. A Athis nos projetos de extensão universitária em parceria com a gestão pública: as experiências da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU/UnB) e do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

HAAS, Jaqueline Mallmann; BOLTER, Jario Alfredo Genz. Debatendo sobre gestão e planejamento na assistência técnica e extensão rural: um olhar sobre o litoral norte gaúcho. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

HOWALDT, Jürgen; SCHWARZ, Michael. **Social innovation**: concepts, research fields, and international trends. Dortmund: Sozialforschungstelle, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**: resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 4 mar. 2022.

LASSWELL, Harold Dwight. **The decision process**: seven categories of functional analysis. Maryland: University of Maryland Press, 1956.

LESSA, Lucas Golignac; MEDEIROS, Natália Maria Moura; SANTOS, Marcela Monteiro dos. Assessoria e assistência técnica pelo direito à moradia e à cidade: a contribuição da Taramela para a consolidação de um campo de atuação profissional em Fortaleza, Ceará. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

MARGUTI, Bárbara Oliveira *et al.* **A agenda urbana na escala supramunicipal**: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2021.

NEDER, Ricardo Toledo; ANDRADE, Liza Maria Souza de. Residência multiprofissional da UnB em ciência, tecnologia e sociedade (STC): habitat, trabalho e saúde primária. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

PANIZZI, Wrana. O ornitorrinco de papel: universidade, cidade e extensão universitária. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho. Proposição, consolidação e desdobramentos da residência (AU+E/UFBA). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.