

AT7. ESTADO E DEMOCRACIA:  
REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE**A DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO:  
UM ESTUDO DA EDIFICAÇÃO DO PLANO DIRETOR  
PARTICIPATIVO DE UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO  
SUPERIOR BRASILEIRA**

Ademir Ribeiro Predes Junior, MSc.  
ademir.ribeiro@gmail.com  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Maria Gracinda Carvalho Teixeira, PhD.  
gracinda@uol.com.br  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

**RESUMO**

A pesquisa analisa a dimensão da participação no planejamento, tomando como base empírica o estudo da edificação do Plano Diretor Participativo (PDP) de uma universidade pública brasileira. O Plano Diretor (PD) é tradicionalmente um instrumento de planejamento e gestão que caracteriza os objetivos para o território municipal. Todavia, outros espaços organizacionais foram se utilizando desse instrumento e aqui se destacam as universidades públicas brasileiras. Neste contexto, a discussão sobre o papel do PD remete à dimensão da participação e de que maneira esta se processa na fase de edificação do instrumento. Assim sendo, a suposição inicial da pesquisa foi que a edificação de um PD de uma universidade, que se dispõe a ser participativo, deve envolver a comunidade acadêmica e os agentes sociais do entorno do campus nos processos de decisão relacionados ao PD. Os achados da pesquisa expõem restrições quanto à noção de participação que vem se instituindo no PD em pauta, levando à reprodução de distorções apontadas recorrentemente na literatura. Como conclusão, a pesquisa autoriza a destacar a existência de uma relação conflituosa entre planejamento e participação, acenando para uma dificuldade histórica e política do nosso país de articular participação social no planejamento. E, também que, apesar de termos avançado nesse âmbito na construção da democracia brasileira, essa dificuldade ainda se reflete fortemente numa experiência singular de uma instituição pública de ensino superior brasileira.

**INTRODUÇÃO**

O Plano Diretor (PD) é originalmente um instrumento de planejamento e gestão que caracteriza os objetivos para o território municipal, estabelecendo normas e ações a serem empregadas como alicerces das decisões que envolvem o ordenamento urbano. Com a Constituição Federal (CF) de 1988, os planos diretores se fortalecem e ganham novos espaços no campo da ação. Mas é com o Estatuto da Cidade, que o Plano Diretor, através

da Lei 10.257 de 2001, ganha uma nova dimensão, a partir de prerrogativas baseadas em princípios e diretrizes diferenciados, com ênfase na gestão democrática pautada na participação popular (Souza, 2006; Saboya, 2007).

Muitas expectativas foram criadas em torno dos PDs, entre elas, a que viriam a propor soluções para a falta de planejamento e de participação na gestão dos territórios municipais, abrindo-se possibilidades de envolvimento dos vários atores sociais, aos quais se creditava uma atuação efetiva. Assim, houve a crença de que seriam incorporados os princípios e diretrizes que promovam a justiça social nas cidades, com a garantia do direito à moradia, o acesso à terra urbanizada, entre outros assuntos que foram apresentados como fatores democratizantes dos PDs trazidos com o Estatuto da Cidade (Souza, 2006; Saboya, 2007).

Mas, com o passar dos anos, acumularam-se críticas e desconfianças sobre a efetividade desse instrumento, muitas das quais estavam relacionadas à sua incapacidade de nortear prioridades ou orientar tomadas de decisão entre os agentes envolvidos na gestão. Atribuiu-se também aos PDs visões estritamente tecnicistas e desvinculadas das realidades sociais em que estão inseridos. Seus críticos também expõem que estes documentos carregam normatização excessiva, diretrizes genéricas além de excluírem parcelas significativas da sociedade e também de serem rígidos no tratamento dos desiguais, o que para estes estudiosos, acaba comprometendo o seu processo de construção e engessando toda a sua dinâmica (Maricato, 2001; Souza, 2010; Villaça, 2010).

Apesar de todos esses registros, o estudo dos planos diretores continua atraindo a atenção dos estudiosos sobre as novas atribuições desses planos, principalmente com a crença de que, carregando um viés participativo, poderão contribuir para a construção de um novo modelo de planejamento e gestão calcado em princípios mais democráticos.

Santos Jr., Silva e Sant'Anna (2011) apontam que se vive hoje na esfera pública a reemergência e ressignificação da noção de planejamento participativo e que, atualmente, há uma noção compartilhada entre gestores públicos, planejadores, organizações não governamentais e movimentos sociais de que os atuais processos de planejamento e gestão, denominados participativos, introduziriam novas pautas e incorporariam diferentes sujeitos políticos na formulação das políticas públicas e estratégias de desenvolvimento urbano, promovendo a democratização da administração pública e, em última instância, a reformulação das relações de poder no âmbito do Estado.

Desta forma, chega-se ao ponto de partida deste trabalho que é a investigação da dimensão participativa desse instrumento em adição à sua crescente utilização em novos espaços organizacionais. Essa dimensão participativa ganha maior relevância a partir da propagação de processos participativos de planejamento e de gestão de políticas públicas no âmbito municipal, atraindo também outras organizações públicas a utilizarem o PD, com

destaque às universidades públicas brasileiras que passaram a incorporar os planos diretores na gestão dos seus *campi*. São inúmeros os exemplos de universidades públicas brasileiras que elaboraram um PD, e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), organização em estudo nesse artigo, segue essa tendência, almejando, mais recentemente, também implantar o seu Plano Diretor (Kzure-Cerquera; Racca, 2012).

Quando se fala de Plano Diretor em *campus* universitário, não se pode deixar de comentar que o planejamento de *campi* universitários, historicamente, recorreu às teorias, instrumentos e procedimentos do planejamento urbano, incorporando tendências e soluções práticas no seu desenvolvimento. O Brasil absorveu grande influência das práticas e desenhos de *campi* universitários americanos como resultado da própria incorporação das concepções de planejamento universitário vinculado ao planejamento urbano (Pavesi, 2010).

Situando-se os planos diretores dos *campi* universitários no contexto do planejamento, estes absorveram as transformações que foram ocorrendo, principalmente, no planejamento urbano durante a sua trajetória no Brasil. Diversas perspectivas na concepção da gestão foram sofrendo mudanças ao longo das décadas, chegando-se ao entendimento mais recente de que o PD mais coerente deve ser aquele menos técnico, mais participativo e mais integrador da sociedade (Coelho, 2012). Isso sugere que os planos diretores podem ter um importante papel na vida da universidade e do seu entorno, além de possuírem o potencial de auxiliar os municípios a incluir em seus novos planos diretores municipais elementos essenciais propostos pelos planos diretores das universidades, tendo em vista que as atividades destas notoriamente impactam o cotidiano das cidades ou municípios onde estão inseridas estas universidades (Tischer, 2013).

Tratando-se, a Universidade em questão, de uma instituição pública que representa o Estado no âmbito federal do ensino, optou-se por absorver, como norteadoras para esse estudo, as noções de participação de Dagnino (2002; 2004) e de Jacobi (2002), direcionadas à esfera governamental, aplicando-as para a escala organizacional. Assim, a participação para Dagnino (2002; 2004) seria uma forma de partilhar efetivamente o poder entre Estado e a sociedade civil. De tal modo, na edificação do plano diretor de um *campus* universitário a participação seria uma forma de diálogo (Jacobi, 2002) entre os gestores dessa organização e a comunidade acadêmica e entre estes e as instituições do seu entorno, de maneira a possibilitar a partilha nos poderes de decisão (Dagnino, 2002; 2004).

Diante da discussão até então apresentada, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: qual é a relação entre a dimensão da participação e a efetividade dos Planos Diretores em um *campus* universitário?

Com base no delineamento do problema de pesquisa, supõe-se que a edificação do Plano Diretor de um *campus* universitário, que se dispõe a ser participativo, deveria envolver

a comunidade acadêmica e agentes sociais do entorno do campus nos processos de decisão do PD. Todavia, se a ideia principal do PDP é a participação, este não estaria se legitimando na instituição conforme o discurso do Plano, visto que o mesmo não parece ser amplamente conhecido e, conseqüentemente, não envolveria efetivamente os agentes responsáveis pela sua edificação.

O artigo em pauta, portanto, apresenta o estudo realizado, obedecendo a seguinte seqüência estrutural: a introdução; a fundamentação teórica subdividida em três sub-tópicos; a metodologia da pesquisa; a análise dos dados documentais; a análise dos dados empíricos; os resultados da pesquisa, e por último, o tópico das conclusões.

## **PLANO DIRETOR NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO**

Com base em Oliveira Filho (2009) consideram-se como participativos os modelos de planejamento urbano que possuam um canal de entrada mínimo da participação. Desta forma, explica:

(...) não somente a intenção de participação deve estar expressa, mas os instrumentos e ambientes efetivados. Um modelo de planejamento participativo relaciona-se com o sentido da democracia participativa, tanto do ponto de vista do lugar dos cidadãos nos processos políticos, bem como da racionalidade, liberdade e comunicação, porém com técnicas de efetivação, como instrumento de política ou prática de intervenção governamental (Oliveira Filho, 2009, p. 160).

Para o referido autor, o planejamento participativo é uma questão ampla, e qualquer sistema de planejamento urbano que possibilite a participação efetiva nos processos de planejamento e gestão do território, independente da sua formatação, está inserido no escopo de um planejamento participativo.

Ao contrário dos sistemas tradicionais de planejamento que se baseiam em sistemas de valores abstratos, acessíveis apenas a pessoas com conhecimento acadêmico, o planejamento participativo deve ser acessível a qualquer cidadão, havendo uma mudança de posição do cidadão que repercute na mudança do tempo do planejamento - do futuro para o presente - e da noção de necessidade (Oliveira Filho, 2009). Esses elementos qualificam o planejamento participativo como uma dimensão do planejamento adequada à noção republicana de democracia; remete ao problema central da legitimidade do sistema de decisão, o que, por seu turno, está relacionado com o grau de participação dos cidadãos na vida política do seu país. Nesse sentido, legitimidade pode ser compreendida como: “uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma organização são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (Suchman, 1995, p. 574).

Já para Bobbio, Matteuci e Pasquino (1998), a legitimidade parte de uma crença, seja na validade do que é racional, na força da tradição ou na virtude do carisma. O autor descreve que a legitimidade é alimentada de “baixo para cima”, surgindo a partir da aceitação de que o poder conferido e exercido é apropriadamente utilizado. Neste contexto, a legitimidade pode ser alcançada, demonstrando a intenção de conduzir a administração pública para um modelo de governança preconizando um relacionamento horizontal de relação entre atores sociais no processo de elaboração de políticas públicas (Secchi, 2009). Desta forma, o interesse na questão da legitimidade da política pública transcende a simples questão de publicidade, representando em essência, a pressão popular, pela inserção de governança e participação na administração pública (Rhodes, 1996).

O princípio do planejamento participativo, nos termos do Estatuto da Cidade, pressupõe a realização obrigatória de audiências e/ou de consultas públicas nas fases de construção do projeto (Oliveira Filho, 2009). Nesse sentido, o PD passa a ser um mecanismo de politização do planejamento constituído sob o prisma da gestão democrática, assim como enfatiza Burnett (2009), uma vez que essa participação implica no envolvimento da população.

Healey (2003) destaca que o *planejamento comunicativo* pode ser considerado uma das formas de planejamento participativo onde as racionalidades ou ênfases argumentativas para a configuração do planejamento legitima a racionalidade das decisões. Randolph (2007) ensina que essa tipologia está focada no imbricamento do contexto do “agir comunicativo” defendido por Jürgen Habermas, segundo o qual as pessoas agem dotadas da capacidade de ação conforme sua racionalidade cultural e societária, concretizando-as dentro de um conjunto, e da noção de “esfera pública” de Hannah Arendt, para a qual esta é o *locus* da política. A partir dessa noção, os cidadãos são iguais em termos de participação política. Esse imbricamento gera o modelo de planejamento comunicativo com ênfase no aspecto colaborativo. Para Randolph (2007), o planejamento colaborativo é direcionado à mediação de conflitos e interesses, exigindo a troca e circulação de informação irrestrita, a partir da ótica de que “todos merecem respeito, ter a mesma voz e mesmo direito de se expressar” (Randolph, 2007, p.10).

Outro modelo destacado por Oliveira Filho (2009) é o *planejamento emancipatório*, partindo do mesmo fundamento político de outros modelos de planejamento participativo, da legitimidade das populações, de participarem do planejamento e gestão das cidades, com ênfase distinta na inclusão política, na correção dos abusos de poder e pelo reconhecimento da mediação do Estado das diferenças sociais e econômicas entre as partes envolvidas. Desta forma, segundo Oliveira Filho (2009, p. 172) o planejamento urbano emancipatório necessita:

Fortalecer relações políticas, promovendo ambiente de diálogo e de equilíbrio, corrigindo desigualdades, potencializando os menos empoderados, permitindo e facilitando o acesso a todos, até atingir-se uma racionalidade comunicativa mínima e aí sim podermos falar em legitimidade e validade da participação.

Numa perspectiva mais crítica, fala-se da *planejamento participativo como fetiche*, entendendo o PD como se este fosse um amuleto com poderes inexplicáveis que pela sua presença pudesse magicamente corrigir os problemas do território municipal (Burnett, 2009). Mas o fetiche acaba se esvaziando pela reduzida participação popular, baixa taxa de aprovação da legislação e quase nula implementação de suas propostas nas cidades brasileiras, conforme destaca Burnett (2009). Na visão do autor, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) demonstra que, ao assumir valores da democracia burguesa e submeter a luta urbana aos procedimentos institucionais do planejamento, a autonomia das organizações populares é comprometida, contribuindo para acumulação e reprodução capitalista no espaço urbano, agravante da tragédia das cidades.

Nesse sentido, Villaça (2005, p. 91) já havia destacado ao analisar o Plano Diretor da cidade de São Paulo, o *planejamento participativo ilusório*, apontando algumas “ilusões” que perpassam o Plano Diretor, a começar pelo “abismo entre o discurso e a prática” e da “desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica”. Desta forma, Villaça (2005; 2010) e Burnett (2009), buscam revelar a influência de interesses políticos e econômicos na edificação dos Planos Diretores municipais e desmitificar a visão simplista de que o Plano Diretor por si só apresenta as soluções para as mazelas da cidade.

Nos estudos acessados acima, seus autores, ao considerarem o planejamento urbano, seja como instrumento de ordenamento, elemento central da reforma urbana ou mecanismo ilusório e de manipulação política, fazem emergir diferentes vieses para a participação popular. Não se pretende explorar nesse projeto todos esses vieses, mas trazer à tona diferentes abordagens no tocante ao planejamento participativo e como está inserida nesse planejamento, a participação popular.

## **DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO: INTERPRETAÇÕES, VERTENTES E ESCALAS**

A ideia de participação no planejamento urbano nos moldes atuais advém da proposta da democracia participativa desenvolvida por MacPherson durante a década de 1970 (Pateman, 1992). Nesta proposição, o elemento central reside na forma de efetivar a participação, incluindo a complexidade da necessidade de ampla discussão dos diversos agentes sociais nas decisões. Inspirada em MacPherson, Carole Pateman (1992) apresenta uma interpretação de participação, baseada na teoria da democracia participativa nos

aspectos da participação compartilhada na tomada de decisões e igualdade política na determinação das consequências das decisões. Segundo Pateman (1992):

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (a participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo de forma que existe um “feedback” do output para o input (Pateman, 1992, p. 62).

Existem diversas visões de participação que contribuem para consubstanciar a pesquisa de campo realizada, dentre elas, Evelina Dagnino (2002; 2004) ensina que a multiplicidade de asserções de participação está imersa num universo de disputas conceituais onde a adoção de um norteador de significado torna-se imprescindível para orientar a análise em questão. Assim, explica a autora que a participação está imersa na disputa e os deslocamentos de sentido da confluência entre três noções: sociedade civil, participação e cidadania (Dagnino, 2004). Para Dagnino a noção de participação está marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder de decisão entre Estado e sociedade civil” (Dagnino, 2002, p. 16), por meio do “exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos” (Dagnino, 2004, p. 103), visando à execução de políticas públicas.

Para Jacobi (2002) a participação pode ser entendida como uma referência de diálogo e cooperação que permite desenvolver iniciativas inovadoras de questionamentos individuais e coletivos que levam ao fortalecimento de experiências de cidadania ampliada. Desta forma, essa visão se alinha a percepção da cidadania como “formação, informação e participação múltiplas na construção da cultura, da política, de um espaço e de um tempo coletivos” (Paoli, 1991, p. 122). A participação, dessa maneira, pode transformar-se num meio e num mecanismo democrático, em prol de um bem comum, conferindo direito de intervenção a todos os envolvidos (Jacobi, 2002).

Diante da multiplicidade do tema, julgou-se apropriado, como elemento norteador para a presente pesquisa absorver a noção de participação, na edificação de um plano diretor de um campus universitário, com base em Dagnino (2004; 2002) e Jacobi (2002). Na edificação do plano diretor de um *campus* universitário a participação seria, portanto, uma forma de diálogo entre os gestores dessa organização (Estado) e a comunidade acadêmica e entre estes e as instituições do seu entorno (sociedade civil), de maneira a possibilitar a partilha efetiva de poder de decisão.

A variabilidade das perspectivas de participação, bem como os diferentes mecanismos possíveis, decorrem da alternância do ambiente e do contexto onde se desenvolvem. Nesse sentido, Avritzer (2008) avalia que a participação está intrinsecamente ligada às variações das instituições participativas e, conseqüentemente, seus respectivos desenhos institucionais. Avançando nesta perspectiva, Avritzer (2008) descreve três

desenhos institucionais de participação, que ele tem detectado nos seus estudos, a saber: desenho de “baixo para cima”; processo de partilha de poder e processo de ratificação pública.

No processo de ratificação pública destaca-se o caso dos planos diretores municipais brasileiros, que se utilizam das audiências públicas e, mais recentemente, os planos diretores de *campi* universitários brasileiros (Predes Jr., 2015). Neste desenho institucional, é estabelecido um processo no qual os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-los publicamente, principalmente em leituras comunitárias e audiências públicas.

Avritzer (2008) destaca que a ratificação pública se difere por não iniciar um processo de deliberação política, de fato eles finalizam um processo iniciado no âmbito da Administração Pública. Destaca ainda o autor que, em ambientes hostis à participação, o desenho de ratificação torna-se o “desenho mais capaz de anular políticas particularistas” (Avritzer, 2008, p. 59).

Lacaze (1993), ao analisar a participação como método no planejamento urbano, destaca que ela está inscrita em graus de intensidade, a saber: 1º grau: informa e disponibiliza informação, não sendo considerado suficiente para um sistema participativo, entretanto considera que se não houver publicidade, não há participação; 2º grau: amplia os procedimentos administrativos regulamentares, introduzindo sistemas de consulta ou de pesquisas públicas; 3º grau: partilha do poder de decisão do Estado, havendo uma renúncia por parte dos poderes constituídos da capacidade de decisão em determinados assuntos, ficando estes limitados ao conteúdo das decisões populares e; 4º grau: caracterizado pela autogestão ou participação autônoma, em um sistema radicalmente democrático. Não obstante, o planejamento participativo depende da forma como a participação será conduzida, bem como em que escala atuará os participantes dentro do processo de construção do instrumento, qualificando a participação no processo de edificação e consolidação.

Através do estudo pioneiro de Sherry Arnstein (1969), intitulado *A Ladder of Citizen Participation*, até hoje bastante recorrente nos estudos sobre participação, toma corpo a tentativa de qualificação da participação em processos de formulação e implementação de políticas públicas. A proposta de Arnstein sugere a definição de três categorias (*nonparticipation*, *tokenism* e *citizen power*) e oito níveis (*manipulation*, *therapy*, *informing*, *consultation*, *placation*, *partnership*, *delegated power* e *citizen control*) representados pela figura de uma escada, onde cada degrau corresponde à elevação do poder do cidadão no resultado final do processo. Souza (2010, p. 207), interpretando a “Escada de participação popular” de Arnstein, acredita ser comum nos Planos Diretores Participativos de que se tem conhecimento na última década de vigência do Estatuto das Cidades os primeiros níveis



considerados de “pseudoparticipação”, nas quais ocorre “consulta ou cooptação dos indivíduos” quanto aos planos e projetos de interesse dos *policy makers*.

Considerando a proposta de Arnstein obsoleta para compreender o leque de possibilidades institucionais da participação e os avanços ocorridos no debate da articulação entre teoria e prática da participação, o pesquisador americano Archon Fung (2006) propõe um modelo alternativo, o *Democracy Cube*. Neste, um espaço tridimensional é destacado pelo autor a partir dos mecanismos e arranjos de participação mais recorrentes nos processos institucionais. A primeira dimensão do cubo da democracia está relacionada com quem participa do processo. Já a segunda dimensão se refere à comunicação entre os participantes. A terceira dimensão descreve a discussão entre ação e política, definindo a extensão da influência nas decisões.

Para fins deste artigo, a proposição de Fung (2006) pode fornecer uma perspectiva para se compreender a qualificação do participante do PDP-UFRRJ a partir da primeira dimensão do cubo da democracia. Nesta, identifica-se quem é o participante do processo verificando-se quem é considerado elegível para participar e evidenciando-se como os indivíduos se tornam participantes. Desta forma, são considerados três tipos de processos, segundo Fung, a saber: (1) *Public*: Totalmente aberto a todos que desejarem participar; (2) *Minipublics*: Apenas é convidada uma elite envolvida na tomada de decisão, como grupos representativos de determinados interesses; (3) *State*: processos limitados a especialistas.

Fung (2006) descreve que grande parte dos instrumentos de participação pública prega o processo mais amplo possível na seleção dos participantes. Entretanto, para o autor, podem ocorrer mecanismos de participação que envolve o que ele denomina como “*minipublics*”, composto geralmente por um público considerado interessado no escopo técnico da discussão, em contraste com o “*macro-public*”, que seria uma esfera pública difusa (Fung, 2006, p. 68).

Tanto as estruturas de participação propostas por Arnstein (1969) e o método de Fung (2006) apesar de guardar diferentes perspectivas, parecem se alinhar de um modo geral, quanto ao entendimento de que a presença de amplo público, a descentralização do poder e a liberdade de acesso à informação devem contribuir para a democratização da participação. Nesta perspectiva, a participação nas políticas públicas é condição *sine qua non* para a inclusão dos agentes sociais tradicionalmente excluídos nos processos de tomada de decisão.

Concluindo a breve discussão sobre as interpretações, vertentes e escalas da participação, cabe destacar o que a Milani (2007, p. 573) com base na sua pesquisa realizada sobre a participação social na gestão de políticas públicas de países da América Latina e Europeus que “a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é

construção da/na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos”. Em suma, a pesquisa realizada por Milani o autoriza a afirmar o que já dizia Pateman (1992) que o maior desafio à participação é a democratização dos processos decisórios.

## **PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO NOS CAMPI UNIVERSITÁRIOS**

No Brasil, a ideia de *campus* universitário ganhou força a partir das profundas transformações pelas quais as universidades brasileiras passaram durante a década de 1960, com a expansão das universidades públicas e privadas. Desta forma, o espaço universitário foi reformulado, com a transferência de faculdades para *campi* fora dos grandes centros, com aglutinações de instituições e substituição de locais cativos para dar lugar a prédios de departamentos, faculdades e institutos (Cunha, 2003).

A reforma universitária de 1968 elegeu o modelo de *campus* como elemento indispensável, considerada uma forma de minimização de custos para a matrícula de novos ingressantes dentro do panorama de expansão disseminado (Coelho, 2004). A proposta regida pelo governo militar de concentrar os *campi* em locais afastados dos grandes centros, ou até mesmo em grandes áreas rurais, ditavam um novo padrão para a educação superior (Cunha, 2003). Neste sentido, o planejamento da dimensão espacial das universidades recorreu a experiências de outras instituições de modo a integrar esta nova dinâmica de infraestrutura física, recondicionando também as atividades acadêmicas e administrativas (Prieto, 2005).

Os procedimentos do planejamento urbano têm sido utilizados recorrentemente como base do planejamento em *campi* universitários brasileiros (Buffa; Pinto, 2010; Pavesi, 2010; Tischer, 2013). As soluções apresentadas para as cidades, em muito, influenciaram as universidades, que por sua dinâmica se assemelham a cidades de porte médio, dependendo, naturalmente do porte da universidade. Nesse sentido, as universidades brasileiras historicamente receberam grande influência das universidades dos Estados Unidos, incorporando práticas e soluções adaptadas do planejamento urbano (Pavesi, 2010).

A multiplicidade e complexidade da proposta do movimento norte-americano “*City of Learning*”, do início do século XX, quando as universidades norte-americanas passaram a vislumbrar uma diversificação dos cursos, criaram os precedentes para uma expansão física mais abrangente nas construções, adotando o *Master Plan* como instrumento puramente técnico de promoção de harmonização dos elementos edificados (Turner, 1984). Esta tendência técnica de planejamento de campus teve em Richard Dober um dos principais expoentes, através da obra, de 1963, *Campus Planning*. Sua visão era de um planejamento

de funcionamento prático da instituição, no qual não eram aventadas correlações entre o planejamento e as práticas educacionais ou os fenômenos sociais (Pavesi, 2010). Conforme Pavesi (2010), esse modelo foi marcado pela setorização do planejamento, em que uma racionalidade técnica era considerada em detrimento de considerações éticas, com a exclusão da comunidade acadêmica no debate sobre os valores que deveriam orientar o desenvolvimento físico da instituição. Justamente nesta época, as tendências de modernização brasileira convergiam para assimilação dos paradigmas estadunidenses.

Desta forma, sucedeu-se uma tendência de padronização das universidades brasileiras a partir do modelo utilizado na UnB, inspirado na organização das universidades americanas, incorporando uma racionalização do planejamento acadêmico e territorial (Pavesi, 2010). A tendência de seguir o modelo tecnocrático americano, no auge da ditadura militar brasileira, acarretou uma concentração da tomada de decisão de como seriam os projetos das universidades, seguindo uma visão estritamente técnica.

Muitas mudanças ocorreram tanto no planejamento urbano como também no planejamento dos *campi* universitários brasileiros desde então. Maneiras distintas de se entender o planejamento teceram diferentes paradigmas, porém a visão de um planejamento integrador, em que a participação popular deva ser considerada, passou a ser consenso (Coelho, 2012). Esta percepção de ultrapassar a hierarquização do planejamento universitário aliada à redução do tecnicismo está intrinsecamente vinculada com os avanços no planejamento urbano.

Com o advento do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores passaram a ser o instrumento principal do planejamento das cidades brasileiras e, da mesma tornaram-se uma referência para o planejamento dos campi universitários brasileiros, havendo vários exemplos de universidades que utilizam ou desejam implantar este instrumento, entre elas a UFRRJ (Predes Jr., 2015).

Segundo Teixeira (2008), em um Plano Diretor de um campus universitário:

É precípuo que a Universidade seja vista além de instituição formadora de valores e saberes, mas acima de tudo seja reconhecida como universo de moradia pra uns, de trabalho para outros, e de vivência para todos. Para sua implementação é fundamental que reconheçamos o meio acadêmico como espaço social, de relações entre indivíduos singulares e que possuem visões divergentes em relação ao mesmo ambiente que os cerca (Teixeira, 2008, p. 1251).

Entretanto, conforme aponta Tischer (2013, p. 5), “o Plano Diretor por si só não garante a efetiva participação da comunidade acadêmica”. O PD necessita ser discutido, debatido e pactuado entre os diversos grupos que compõem a Universidade, como o corpo docente, o corpo discente e o corpo administrativo, e entre a Universidade como um todo e

as instituições do seu entorno, buscando o entendimento com a sociedade. É premente lançar mão de meios para estimular a gestão democrática do espaço da universidade.

De acordo com Buffa e Pinto (2010), uma forma de instrumentalizar as iniciativas de planejamento territorial nas universidades perpassa pela formação de comissões especializadas, que traçam diagnósticos sobre aspectos relevantes do funcionamento do campus. Contudo, os autores apontam que na prática, “no final as comissões tornam-se cumpridoras de tarefas, cuja premissa é construir com menor custo e rapidez” (Buffa; Pinto, 2010, p. 145). Nesse sentido, Tischer (2013) alerta que:

[...] o Plano Diretor não pode ser simplesmente uma tarefa, nem tampouco abandonar os instrumentos que até agora, demonstram-se produtivos. Deve-se a partir do exposto, existir uma consonância entre Participação, Orçamento e Planejamento, afinados no que diz respeito à construção, que envolve grandes somas de recursos financeiros, das Universidades e, que como é notório, de disponibilidade orçamentária, muitas vezes incerta, à revelia de um planejamento em longo prazo na realidade brasileira (Tischer, 2013, p. 13).

Destarte, o Plano Diretor Participativo de uma universidade pública deve ser entendido nos mesmos termos daqueles instituídos para as cidades, onde o aparato técnico deve ser acompanhado da participação popular. Oliveira Filho (2009, p. 128) ressalta que a participação popular é “princípio da democracia participativa”, sendo integrada com a “política urbana”, configurando-se como princípio unificador da “ordem urbanística”, segundo a Constituição Federal, além de poder ser entendida como princípio instrumental, enquanto forma de promover qualidade de vida, justiça social e corrigir desigualdades.

Desta forma, a participação popular está no cerne da promoção do planejamento urbano, seja nos municípios ou nos campi universitários. Entender suas potencialidades e limitações são fundamentais para a proficuidade do ordenamento territorial, além de promover o entendimento dos mecanismos de participação para outros elementos de integração entre a universidade e a sociedade.

## **METODOLOGIA DA PESQUISA**

A presente pesquisa é de natureza qualitativa e de caráter descritivo e analítico. O nível de análise da pesquisa definiu-se como organizacional, conforme ensina Vieira (2004), pois o objeto de interesse é a organização, no caso, UFRRJ. Coletaram-se os dados por meio da revisão de literatura, de fontes documentais e orais.

As fontes documentais consideradas como mais relevantes para esta pesquisa foram: (i) o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2013-2017 - UFRRJ, por definir a missão, os princípios, os objetivos e as metas sob os quais são apresentadas as políticas,

diretrizes e ações da universidade com prospecção para cinco anos (UFRRJ, 2013a); ii) Relatórios de Gestão, por conterem o andamento do planejamento do PDP-UFRRJ ao longo de sua edificação (UFRRJ, 2011; 2012; 2013c; 2014) e (iii) Relatórios de Atividades das Comissões do PDP-UFRRJ, por explanarem o andamento dos grupos de trabalho do PD e por apresentarem os diagnósticos sobre a realidade local de interesse do PD (2013b).

Em campo, conduziu-se a pesquisa empírica por meio de observação simples (Gil, 2008) e entrevistas em profundidade (Bauer, 2002). Observações foram realizadas durante a realização das audiências públicas do PDP-UFRRJ em 2013. A técnica de observação simples adotada foi nos moldes de Gil (2008), segundo os quais se focam os sujeitos, o cenário e o comportamento social relacionado ao fenômeno estudado. As entrevistas em profundidade tiveram a finalidade de compreender crenças, atitudes, valores e motivações das pessoas nos seus contextos sociais específicos (Bauer, 2002). Os sujeitos da pesquisa foram os representantes das Unidades Organizacionais que dialogam com o Plano Diretor Participativo da UFRRJ, considerando que esse Plano está voltado para dentro da própria organização.

A técnica de análise de dados adotada nesta pesquisa é a análise interpretativa a partir da teoria (Gil, 2002; 2008). A motivação a utilizar esta técnica foi buscar uma reflexão contextual entre a teoria, a atualidade e o entendimento acerca da dinâmica que envolve a articulação entre a universidade, a comunidade acadêmica e seu entorno, o que auxiliou compreender como a participação vem sendo considerada no PDP da instituição estudada.

### **ANÁLISE DOS DADOS DOCUMENTAIS**

O Plano Diretor Participativo da UFRRJ (PDP-UFRRJ) teve seu início em meados do ano de 2010, sendo inicialmente previsto para finalizar-se em 2012, sendo concebido para um universo de 10 anos, com um cronograma inicial de revisão a partir do quinto ano de implantação (UFRRJ, 2012). Entretanto, o PDP-UFRRJ até o presente momento ainda encontra-se em fase de construção, tendo sido realizados os diagnósticos temáticos e uma rodada de audiências públicas em 2013.

De acordo com registros do Relatório da Comissão do PDP-UFRRJ, formada pelos coordenadores dos grupos de trabalho e representantes da Reitoria, a instituição, ao decidir elaborar seu Plano Diretor, “estabeleceu as dimensões físico-espacial, sociocultural, econômica e ambiental, como pressupostos para a construção de seu ordenamento territorial articulado à perspectiva sustentável” (UFRRJ, 2013c, p.179). Cabe ressaltar que, segundo este mesmo documento, “o PDP busca interfaces com os pressupostos do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) exigido pelo Ministério da Educação” (UFRRJ, 2013c, p. 180).

Nesse sentido, a equipe técnica, constituída sob o critério das “vocações institucionais de setores técnico-administrativos e acadêmicos da universidade”, foi responsável pela elaboração da etapa de diagnósticos focados no campus Seropédica da UFRRJ. O documento consultado (UFRRJ, 2013b) explica que a realização destes diagnósticos está inscrita na divisão temática de grupos de trabalho, que visaram prospectar estratégias a serem encaminhadas ao debate público.

Tendo em vista a apresentação dos diagnósticos dos grupos de trabalho e a discussão de propostas para os problemas detectados pelos especialistas, o PDP-UFRRJ utilizou-se das audiências públicas para realização do debate público.

Os dados documentais revelam que os diagnósticos realizados pelos grupos de trabalho foram apresentados à comunidade acadêmica e demais agentes sociais somente nas audiências públicas. Isto sugere que a publicidade necessária para o debate público ocorreu, conforme chama atenção Lacaze (1993) e Fung (2006) de forma restrita, uma vez que esta apresentação direciona as discussões para um público específico de especialistas e grupos de interesse.

Ainda no que se refere à publicidade dos diagnósticos do PDP-UFRRJ, destaca-se a dificuldade de acesso ao público após a divulgação do convite às audiências públicas. Para obter acesso a estes diagnósticos, é necessária a autorização prévia da Reitoria da UFRRJ, com a formalização de processo interno. Desta forma, a articulação da comunidade acadêmica como um todo, com as equipes de trabalho fica limitada à ideia dos “*minipublics*” estudados por Fung, favorecendo os grupos de especialistas já envolvidos com a elaboração do PD.

## **ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS DO MODELO PARTICIPATIVO DO PDP-UFRRJ**

O primeiro momento de campo foi a observação durante cinco audiências públicas do PDP-UFRRJ, em que se registrou as impressões sobre o fenômeno estudado. A observação foi voltada para a compreensão de três aspectos: 1) os sujeitos participantes das audiências públicas e as formas de participação; 2) o cenário onde as discussões ocorreram, incluindo aqui os assuntos abordados nas audiências e; 3) as forma de participação.

Calcados em Gil (2002; 2008), entendemos que a análise interpretativa da observação simples está aliada aos dados coletados nas entrevistas com os sujeitos da pesquisa. Desta forma apresentaremos a interpretação de algumas das entrevistas realizadas aliada às impressões sobre as audiências públicas do PDP-UFRRJ.

Inicialmente, para a compreensão do modelo participativo de planejamento adotado para gestão do território da UFRRJ, registra-se o discurso daquele que idealizou esse modelo na instituição:

A primeira coisa que tem que se pensar quando está se desenvolvendo um plano diretor, é que o plano diretor não é necessariamente um plano de intervenção físico-espacial. O plano diretor é um instrumento normativo de auxílio à gestão territorial. Então, é no plano diretor que estará concentrado as principais estratégias para, no caso específico da UFRRJ, pensar no seu ordenamento territorial. Com isso, eu não estou falando nada no ponto de vista de alocação de edifícios, etc. Que é o que algumas pessoas associam diretamente o plano o conjunto de intervenções físicas, construção de edifícios, construção de estruturas funcionais. Isto existe? Existe. Dentro de um corpo que é jurídico, que é o plano diretor, que tem que ser aprovado nas instancias máximas da universidade. Então, esse plano diretor ele vai estar todo estruturado como um instrumento de lei, onde tem todos os capítulos dedicados a determinados aspectos fundamentais para uma gestão territorial. Nele vai estar contida a questão das espacializações. E isso significa que dentro dele haverá as recomendações para o desenvolvimento das propostas físico-espaciais. Ora, mas se a gente parte do princípio que todo um plano que envolve a vida de pessoas e que tem uma perspectiva temporal-espacial. Temporal no sentido que um plano tem que ser pensado a curto, a médio e a longo prazos. Em curto prazo, são todas aquelas diretrizes que devem ser colocadas em funcionamento para que medidas emergenciais sejam tomadas. Em médio prazo e em longo prazo, está relacionado à maneira como a gestão almeja o crescimento tanto no caso específico de um campus de absorção no número de pessoas que vão estar diretamente ligadas à estrutura da universidade: técnico-administrativos, categoria discente e docente, etc. Tem uma questão de expansão que deve ser pensada em longo prazo. E aí, ao mesmo tempo, quando você desenvolve essa perspectiva de compreensão, numa perspectiva temporal você tem que deixar claramente definido algumas disciplinas que devem estar diretamente conectadas. Disciplinas, quando eu falo são temas diretamente conectadas as principais categorias de estruturação de todo e qualquer planejamento [...] E quando você une cada uma dessas questões, sociais, históricas, econômicas, política e ambiental, elas sempre entre si dialogam (E1 - Membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

Diante desta perspectiva apresentada pelo depoente acima, a preocupação primeira do PDP-UFRRJ foi ter anuência e aprovação pelas instâncias superiores máximas. Além disso, há questões apontadas pelo entrevistado que dizem respeito a curto, médio e longo prazo no sentido da tomada de medidas e da importância das disciplinas que devem estar, em sua opinião, “diretamente conectadas” a essas medidas.

A pesquisa bibliográfica destaca que o planejamento participativo deve considerar a efetiva participação das pessoas inseridas em seu território, independente de sua formação, o que é defendido por vários estudiosos de planejamento participativo, entre eles Oliveira Filho (2009). Da mesma forma, a maioria dos autores estudados nessa pesquisa atesta que o planejamento participativo implica na acessibilidade a qualquer cidadão, fugindo de requisitos apenas técnicos dos profissionais detentores de conhecimento acadêmico. Nesse sentido, explicam os autores que ao construir um plano diretor, tradicionalmente busca-se traduzir as informações do território para as pessoas de forma que possam, com base em sua vivência, opinarem sobre os rumos a serem seguidos,

promovendo assim um ambiente de diálogo e “potencializando os menos empoderados, permitindo e facilitando o acesso a todos, até atingir-se uma racionalidade comunicativa mínima e aí sim podermos falar em legitimidade e validade da participação” (Oliveira Filho, 2009, p. 172).

Pelo exposto nos depoimentos de muitos, apesar de passado alguns anos desde que foi anunciada a “construção do PD”, o Plano Diretor Participativo da UFRRJ ainda está em fase de edificação, ou seja, que não se implantou. Nesse sentido há quem responsabilize a Administração Superior pelo desinteresse e desmobilização, o que na visão de um membro do Corpo Técnico do PDP-UFRRJ ocorreu de cima para baixo, o que se observa a seguir:

Porque não se implantou [o PDP-UFRRJ]? Porque a universidade está nesse momento num estado calamitoso, essa é minha impressão. E não foi implantado porque não foi terminado. E não foi terminado porque falta vontade política, uma desmobilização geral. Eu acho que são vários os motivos desde cima a baixo. Desde quem participou até quem tem a ver com a posição que a Reitoria tem a respeito deste PDP. Porque a Reitoria não está dando a prioridade que devia [...] mas a minha impressão é que a Reitoria está achando que vai ser uma coisa tipo que uma pessoa faça o plano coloque lá em cima da mesa, tirando todo o caráter participativo, na acepção da palavra (E2 - Membro do Corpo Técnico do PDP-UFRRJ).

A “falta de prioridade” da Administração Superior revelada na percepção do entrevistado gera um efeito que, de acordo com Oliveira Filho (2009), se não há um ambiente favorável ao diálogo e engajamento, dissipa-se a racionalidade comunicativa do modelo participativo com legitimidade e validade. Essa dissolução ocorre como um “efeito cascata” e atinge o corpo técnico e, sobretudo, os outros segmentos da comunidade acadêmica que mal passaram a tomar conhecimento da intenção de se construir um plano diretor. Como se observa a seguir, na visão de um membro do corpo técnico do PDP-UFRRJ, há outras prioridades envolvendo as altas instâncias na universidade, que se tornaram emergência como se fossem “incêndios internos” com efeitos de “bombas de longo prazo” a serem apagados e acabaram colocando o PDP-UFRRJ numa posição relegada:

[...] houve uma desmobilização [dos grupos de trabalho] e não está havendo engajamento suficiente por parte da Reitoria. Fica nas costas de alguns poucos. Assim, a esse respeito toda a ideia da participação vai embora. Eu também tenho outra impressão: eu acho que a Reitoria e toda a Administração [Superior], Decanatos e etc., estão numa situação muito delicada na universidade. São vários problemas já herdados de outros tempos que agora explodiram. São aquelas “bombas de longo prazo” e com efeito prolongado... Eles estão segurando as pontas do que está acontecendo e não está sobrando tempo. E nunca foi prioridade o Plano Diretor e continua não sendo, dentro dos vários “incêndios” internos que estão acontecendo. Ele acaba relegado como sempre foi, sempre foi assim. O Plano Diretor da universidade passou da “não existência” a uma “existência secundária”. Ele não passou ainda para uma “existência de



protagonista” como ele deveria ter (E2 - Membro do Corpo Técnico do PDP-UFRRJ)

Nesta mesma direção, outra declaração de Membro do Corpo Técnico do PDP-UFRRJ do aponta que o ambiente político-institucional impõe grandes barreiras para instituir o PD:

Olha, eu acho que tem mais gente preocupada em “melar” o negócio [do Plano Diretor] do que fazer funcionar. Esse que é o problema, por incrível que pareça. Isso parece com uma política municipal ou política do Congresso, onde a oposição se preocupa mais em barrar as coisas de quem está no poder; então aqui acontece a mesma coisa. Hoje aqui na Rural acontece a mesma coisa, existe uma questão política. É um problema da política interna da Rural, não tenha dúvida... Ainda tem a questão da vontade institucional. Parece que não é prioridade da universidade implementar o PD. Não é prioridade da Administração Superior e da comunidade acadêmica. Então por isso não foi pra frente ainda (E3 - Membro do Corpo Técnico do PDP-UFRRJ 02).

Esta analogia que fez o entrevistado acima entre a política partidária em curso no país e as questões políticas imbricadas na gestão do PDP-UFRRJ aponta que, em ambas, ocorrem conflituosas relações de poder. Apesar deste quadro apresentado, um plano diretor ainda é visto como uma forma de planejar para fazer acontecer, o que se vê nas palavras do entrevistado a seguir:

Acho que o plano diretor é o primeiro passo pra que a gente priorize coisas na universidade. Não basta só priorizar, só pensar. Tem que colocar em prática. Se a gente tá aqui hoje pensando algo, isso tem que ser colocado em prática o mais rápido possível. [...]. Isso não pode ficar limitado a apenas a discussão sobre o plano. [...] Enquanto a gente não tem um plano diretor estamos aí atrasados em muitas questões, e o planejamento inexistente (E4 - Discente membro do Diretório Central dos Estudantes e do Conselho dos Alojamentos Estudantis da UFRRJ).

De um modo geral, pelo que se revelaram nas entrevistas, entre as características que parecem mais consistentes entre os entrevistados, destacam-se: o modelo edificado de “cima para baixo” e uma dinâmica político-institucional e de poder, de forma conflituosa, ora latente ora manifesta.

O quadro 1 sintetiza a análise interpretativa das Características do Modelo Participativo do PDP-UFRRJ realizada por este estudo:

#### **Quadro 1 - Síntese da Análise Interpretativa do Modelo Participativo do PDP-UFRRJ**

<b>Característica do plano diretor apontada</b>	<b>Como afeta o modelo de planejamento adotado</b>
Procura ter anuência e aprovação das	É necessário um trâmite formal consultivo e deliberativo pelas instâncias da universidade para construção do plano.

instâncias máximas da instituição	
Busca de conexão entre os diferentes temas	São definidas estratégias de curto, médio e longo prazos para o ordenamento físico-territorial e auxílio à gestão universitária, de modo a unir de forma transdisciplinar questões ambientais, sociais, históricas, econômicas, políticas e culturais.
Finalização do instrumento atrasada	Apesar de ser controversa a responsabilização do problema, o fato é que a implantação do instrumento está atrasada.
Baixa priorização do instrumento na política institucional	Criação de um ambiente pouco favorável à construção e finalização do instrumento, desmobilizando os já envolvidos e afastando os que ainda poderiam fazer parte da edificação do plano.
Decisões no sentido Top-down	Modelo edificado de “cima para baixo”, com destaque para o conhecimento técnico.
Existência de barreiras político-institucionais	As relações conflituosas e as disputas no poder de decisão presentes no ambiente político-institucional emperram o avançar do plano.
Esperança de que o plano diretor seja propulsor de melhorias na instituição	Ainda que existam problemas, existe o pensamento que o plano diretor, se posto em prática, será um importante instrumento na gestão universitária.

Fonte: Elaboração própria com base nos relatos dos entrevistados

## Resultados da pesquisa

A finalidade desta seção é procurar estabelecer uma articulação entre as principais teorias que abalizaram a realização do artigo e os achados provenientes da pesquisa de campo, aqui consideradas as entrevistas, as observações e a pesquisa documental.

A UFRRJ iniciou em meados de 2010 as primeiras movimentações para construção de seu PD. Foi então instituída uma Coordenação responsável pela construção do intitulado “Plano Diretor Participativo da UFRRJ”. A coordenação, por sua vez, designou grupos de trabalhos, formados por especialistas da própria universidade, os quais tiveram a incumbência de apresentar diagnósticos específicos sobre os temas que elegeram como relevantes para o planejamento e gestão do território do campus sede da Universidade. Estes diagnósticos foram levados inicialmente ao debate público através de audiências públicas.

A acessibilidade a esses diagnósticos se revelou complicada, pois quem não esteve presente nas audiências que ocorreram até 2013, não tomou ciência sobre os trabalhos, pois não há o livre acesso às informações contidas nesses diagnósticos e nem acesso ao que ocorreu nas audiências. Este caráter formal e protocolar do acesso às informações sobre o Plano Diretor estudado, ao mesmo tempo em que se revela restritivo à participação da comunidade acadêmica como um todo, o mesmo ocorre em relação às instituições do entorno da Universidade.

Apesar do PD em estudo anunciar sua intenção participativa, não se evidenciou na trajetória percorrida até o presente momento da edificação deste PD o envolvimento expressivo dos vários segmentos da comunidade acadêmica tampouco da população do entorno conforme as novas prerrogativas atribuídas aos Planos Diretores pelo Estatuto da

Cidade. Tal situação não se alinha à noção defendida por Pateman (1992) de que a participação requer a democratização dos processos decisórios.

Também não se evidenciou em campo o pleno significado de participação contido nas abordagens teóricas apresentadas nas categorias analítica do estudo, e aqui se destacando a obra de Dagnino, autora recorrente na literatura nacional de participação, que afirma que a participação social requer partilha efetiva do poder de decisão (Dagnino, 2002) entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos de decisão (Dagnino, 2004).

Outro aspecto que confronta o aporte teórico com a empiria foi observado durante as audiências públicas de 2013, conduzidas dentro de uma linha estritamente técnica, havendo pouca interatividade com pessoas de fora do corpo de especialistas, levando a uma situação de diálogo apenas com quem conhece tecnicamente os assuntos temáticos. A discussão ficou restrita a grupos de interesse, em que os outros públicos, não especialistas, inclusive da própria universidade ou do seu entorno, acabaram se dispensando das discussões por desconhecimento ou falta de expertise.

Essa circunstância encontra explicação nos estudos de Fung (2006) sobre os *minipublics*, o que não contribui para a democratização dos processos decisórios. Além disso, a inexpressiva presença da comunidade acadêmica, percebida como um fator recorrente nos processos consultivos da universidade impactou significativamente nos debates públicos.

Aliado a este fato, o estudo de campo revelou que as condições para instituir o PDP-UFRRJ arrefeceram após a rodada de audiências públicas realizadas em 2013. Houve desmobilização dos grupos de trabalho e relegação da discussão sobre o PDP-UFRRJ nas instâncias consultivas e deliberativas da universidade.

Nesse sentido, os resultados auferidos remontam o debate apresentado pelos céticos e críticos dos Planos Diretores que criticam a própria escolha do Plano Diretor como instrumento de planejamento e gestão da universidade, principalmente naquelas que enfrentam problemas comuns às cidades no seu território.

Diante da situação que se mostra complexa para avançar com a construção desse instrumento de planejamento e gestão, seja pela falta de interesse da comunidade acadêmica, atribuída por alguns entrevistados, ou da falta de priorização da Administração Superior da universidade, expressa por outros.

Desta forma, ao definir quem deve ser participante do processo se cai numa contradição, pois ao mesmo tempo em que se prega que todos devem participar do processo, e em muitas das vezes se atribui à falta de interesse como fator da não participação das pessoas, o próprio processo de construção do Plano afasta a participação por concentrar as decisões nas mãos dos especialistas.

Portanto, com base nesses achados e nas interpretações acredita-se que a edificação do PD de um *campus* universitário, que se propõe a incrementar a dimensão da participação, deve dispor de meios a envolver efetivamente uma ampla gama de pessoas, a começar pela disseminação das informações. O envolvimento de um público maior, como previsto no Estatuto da Cidade para a construção de planos diretores, deve ser precedido pela profusão da informação, tornando, assim, mais clara, acessível e transparente a construção desse instrumento no planejamento, de gestão e, porque não dizer, de desenvolvimento.

## CONCLUSÕES

O presente trabalho analisou, sob uma perspectiva interpretativa, a dimensão da participação no planejamento, tomando como base empírica o estudo da edificação do Plano Diretor de uma organização pública de ensino superior brasileira, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, expondo de forma crítica os potenciais e as limitações do processo de construção de um instrumento de planejamento e gestão que se propõe a ser instituído sobre a base da participação das pessoas que interajam com este território.

Para tal, realizou-se uma revisão de literatura que permitisse compor um caminho para o entendimento da utilização do instrumento do Plano Diretor, tradicionalmente adotado no planejamento das cidades e recentemente introduzido na gestão de *campi* de universidades públicas brasileiras. A tendência da utilização de ferramentas do planejamento municipal no território das universidades até se chegar ao âmbito específico do PD de universidades culminou na indagação sobre a dimensão da participação presente na edificação do plano estudado.

A escolha de uma abordagem que aliasse a perspectiva teórica, seguindo a interpretação de dados documentais, observação das audiências públicas e análise das fontes orais permitiu chegar a um panorama de como a dimensão da participação está intrinsecamente vinculada à efetividade da construção de um plano diretor em uma universidade pública brasileira.

A formulação do problema de pesquisa foi motivada pela crescente utilização do Plano Diretor como instrumento de planejamento e gestão nas universidades públicas brasileiras. Além disso, chamou a atenção desta pesquisa às razões que levaram à organização estudada a intitular de participativo o seu Plano Diretor. Os resultados da pesquisa confirmaram a suposição inicial, por todas as fragilidades expostas nos resultados da pesquisa, que envolve o caráter participativo a que se propõe o PD estudado.

Assim, tentou-se compreender que a (falta de) participação influencia diretamente na efetividade de um instrumento de tal envergadura e vem de encontro a entraves históricos e político-institucionais que comprometem a dimensão da participação no planejamento e gestão desta organização.

Dentre as razões que fazem a participação ser muito limitada, está o próprio desconhecimento das pessoas sobre o Plano Diretor da sua instituição. Como participar de algo do qual não tem informação? Não foi raro durante o trabalho de campo encontrar pessoas que desconhecem que existe um PD em construção, assim como o desconhecimento do que vem a ser um Plano Diretor, tampouco que este pressupõe a participação dos envolvidos para que seja elaborado.

Diante de tantos dados reveladores, cabe indagar: qual o real interesse da universidade instituir um Plano Diretor (Participativo)? Estabelecer uma instituição participativa como um Plano Diretor, ainda que seja pelo caminho da ratificação pública em audiências públicas, não parece ser um caminho simples em instituições que ainda carregam um legado pouco favorável à participação nos processos de tomada de decisão. Daí persiste o problema de se propor um processo participativo sem prever a democratização dos processos decisórios. Seria esse um problema que reflete as dificuldades ainda existentes no interior da sociedade brasileira para articular a participação social e a democratização da tomada de decisão?

Ademais, bem como acontecem nos planos diretores de cidades, os planos diretores de *campi* universitários são instrumentos de planejamento e gestão que precisam concatenar importantes elementos norteadores para o uso do território, mas que superem a lógica instrumental tecnicista de ratificação dos diagnósticos realizados por especialistas. A própria dinâmica das audiências públicas vivenciada pelo pesquisador requer mudança de modo a estimular a participação.

Assim, novas iniciativas de participação devem surgir como alternativas às audiências públicas, uma vez que estas já começam a mostrar, conforme aponta Avritzer (2008), fragilidades enquanto mecanismos que garantam a participação no processo decisório. Na organização estudada, este movimento de referendação ainda esbarra na limitação da publicidade da qual chama atenção Lacaze (1993), como primeiro passo para a participação. Assim, as novas iniciativas de participação requerem abertura às informações e compartilhamento dos assuntos deste Plano Diretor no amplo debate público e não apenas no âmbito do corpo técnico, além da criação de novos espaços de debate.

Ademais, autores com Pateman (1992) e Dagnino (2002; 2004), acreditam que a plenitude da participação demanda partilha no poder de decisão. Assim, a organização estudada, ao propor a construção de um instrumento que tem como sua base principal a participação, deve dispor de meios institucionais que prevejam este exercício da deliberação compartilhada. Porém, para o sucesso desta política de participação, é necessária que esta seja uma política que perpassasse todas as instâncias consultivas e deliberativas da universidade, isso sem considerar a premência de articulação das questões organizacionais com as questões municipais.

Em suma, conclui-se que novas formas de participação, que certamente atrairão novos sujeitos sociais, poderão contribuir para que uma organização vença as suas limitações históricas e político-institucionais que fomentam sua desarticulação interna e externa de modo a gerar maneiras inovadoras de planejar e gerir, sejam através de um Plano Diretor ou outras formas possíveis.

Diante do exposto, a pesquisa autoriza a destacar que a relação conflituosa entre planejamento e participação detectada no estudo, acena para uma dificuldade histórica e política do nosso país de articular participação social no planejamento, e que, apesar de termos avançado nesse âmbito, na construção da democracia no país, essa dificuldade ainda se reflete fortemente numa experiência singular de uma instituição pública de ensino superior brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, S. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224. 1969.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*. v. 14, n.1, Campinas. 2008.
- BAUER, Martin. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com textos, imagens e som: um manual prático. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: UnB. 1998.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2002.
- BUFFA, E.; PINTO, G. *Arquitetura e Educação – Câmpus universitários brasileiros*. Editora EdUFSCar: São Carlos. 2009.
- BURNETT, F. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão. 2009.
- COELHO, K. *A resistência à nova proposta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis: uma análise das práticas alternativas de organizar*. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina. 2012.
- COELHO, I. Universidade e Reforma Universitária. *Nuances: Estudos sobre Educação*. v. 10. n. 11-12, p. 19-35. 2004.
- CUNHA, L. Câmpus Universitário: opção ou destino? In: MORHY, Lauro (org.) *Universidade em Questão*. p. 225-240. 2003.
- DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110. 2004.

- \_\_\_\_\_. *Sociedad civil, espacios públicos y democratización*: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica. 2002.
- FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, special issue, p. 66-75. 2006.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas. 2002.
- \_\_\_\_\_. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas. 2008.
- HEALEY, P. Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, v. 2, n. 2, p. 101-123, 2003.
- JACOBI, P. *Políticas Sociais e ampliação da cidadania*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: FGV. 2002.
- KZURE-CERQUERA, H.; RACCA, G. Plano Diretor Participativo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. *VIII Congreso Internacional de Educación Superior Universidad 2012*. Havana. 2012.
- LACAZE, J. *Os métodos do urbanismo*. Campinas: Papirus. 1993.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*. v. 42, n. 3, p.551-59. 2008.
- OLIVEIRA FILHO, J. *A participação popular no planejamento urbano: A experiência do Plano Diretor de Porto Alegre*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009.
- PAOLI, M. C. Movimentos Sociais, Cidadania, Espaço Público: Perspectivas Brasileiras para os Anos 90. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. v. 2, n. 33, p. 115-133. 1991.
- PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução: ROUANET, L. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992.
- PAVESI, A. Campi universitários: um compêndio de ideias para seu planejamento. *Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. v. 11, n. 2. 2012.
- PREDES JUNIOR, A. *A Dimensão da Participação no Planejamento: Um Estudo da Edificação do Plano Diretor Participativo de uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira*. Dissertação de Mestrado. Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, 2015.
- RHODES, R. The new governance: governing without government<sup>1</sup>. *Political studies*. v. 44, n. 4, p. 652-667. 1996.
- SABOYA, R. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. Tese (Doutorado em Engenharia Civil). Universidade Federal de Santa Catarina. 2007.



SANTOS JÚNIOR, O.; SILVA, R.; SANT'ANA, M. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ. 2011.

SOUZA, M. *A prisão e a Ágora – reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2006.

\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2010.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. v.43, n. 2, p. 347-369. 2009.

SUCHMAN, M. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*. v. 20, n. 03, p. 571-610, 1995

TISCHER, W. O Instrumento Das Leituras Comunitárias Na Implantação Dos Campi e o Plano Diretor Da Universidade Federal Da Fronteira Sul. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*. v. 15. 2013.

TEIXEIRA, M. Planos Diretores Participativos: uma análise da técnica de Leituras Comunitárias no processo de elaboração dos Planos Diretores dos Campi da Universidade Federal de Santa Maria/RS. *Anais: I Encontro Internacional de Ciências Sociais/ III Encontro de Ciências Sociais do Sul: Democracia, Desenvolvimento, Identidade – UFPel*. Pelotas. 2008.

TURNER, P. *Campus: an American planning tradition*. New York: The Architectural History Foundation. 1984.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. *PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017*. Seropédica, 2013a.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades da Comissão do Plano Diretor Participativo da UFRRJ*. Seropédica, 2013b.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão Exercício 2010*. Seropédica, 2011.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão Exercício 2011*. Seropédica, 2012.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão Exercício 2012*. Seropédica, 2013c.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão Exercício 2013*. Seropédica, 2014.

VIEIRA, M. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. p. 13-28. In: VIEIRA, M.; ZOUAIN, D. (Orgs.). *Pesquisa Qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: FGV. 2004.

VILLAÇA, F. (2005). *As ilusões do Plano Diretor*. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em: 20 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. (2010). *Dilemas do Plano Diretor*. Disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2014.